

**T.C.**  
**KIRŞEHİR AHİ EVRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TEK PARTİ DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER**

**Didem ÖZKAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KIRŞEHİR-2025**



©2025-Didem ÖZKAN

**T.C.**  
**KIRŞEHİR AHİ EVRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TEK PARTİ DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER**  
**LOCAL ADMINISTRATIONS DURING THE SINGLE**  
**PARTY PERIOD**

**HAZIRLAYAN**  
**Didem ÖZKAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN**  
**DR. ÖĞR. ÜYESİ ENDER KORKMAZ**

**KIRŞEHİR-2025**

## KABUL VE ONAY

Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Didem ÖZKAN tarafından hazırlanan “Tek Parti Döneminde Yerel Yönetimler” adlı tez çalışması 07/10/2025 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından oybirliği ile **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Üye Prof. Dr. Nur ÇETİN

Danışman Dr. Öğr. Üyesi Ender KORKMAZ

Üye Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin ERTUĞRUL

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../2025

Prof. Dr. Cemalettin İpek

Enstitü Müdürü

## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin ..... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

.../.../2025

Didem ÖZKAN

**ÖZET**  
**TEK PARTİ DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan: Didem ÖZKAN**

**Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Ender KORKMAZ**

**2025-195**

**Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü**

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Jüri**

**Prof. Dr. Nur ÇETİN**

**Dr. Öğr. Üyesi Ender KORKMAZ**

**Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin ERTUĞRUL**

Bu tez, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini küresel ve ulusal ölçekte ele alarak Türkiye’de Tek Parti Dönemi (1923-1950) yerel yönetim anlayışının siyasal, idari ve toplumsal bağlamda nasıl şekillendiğini incelemektedir. Antik Çağ’dan modern döneme kadar olan süreçte yerel yönetim biçimlerinin dönüşümü aktarılmış, Amerikan ve Fransız Devrimleri ile merkezîyetçilik ve âdem-i merkezîyetçilik arasındaki dengeye vurgu yapılmıştır. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte ise özellikle Tanzimat sonrası düzenlemeler ve Meşrutiyet dönemlerindeki gelişmeler, Türkiye’deki yerel yönetim geleneğinin temellerini oluşturmuştur.

Tezin odak noktası olan Tek Parti Dönemi’nde ise yerel yönetimlerin Cumhuriyet ideolojisi doğrultusunda nasıl yeniden yapılandırıldığı, merkezîyetçi yönetim anlayışının nasıl tesis edildiği ve parti-devlet bütünleşmesinin bu kurumlar üzerindeki etkisi çeşitli kanunlar, uygulamalar ve reformlar üzerinden değerlendirilmiştir. Tez, 1938 sonrası İsmet İnönü dönemine uzanarak, savaş yıllarının etkisiyle yerel yönetimlerin durumunu da incelemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Tek Parti Dönemi, Merkezîyetçilik, Parti-Devlet, Cumhuriyet

**ABSTRACT**  
**LOCAL ADMINISTRATIONS DURING THE SINGLE PARTY PERIOD**

**M.Sc. Thesis**

**Preparer: Didem ÖZKAN**

**Advisor: Dr. Öğr. Üyesi Ender KORMAZ**

**2025-195**

**Jury**

**Prof. Dr. Nur ÇETİN**

**Assistant Professor Ender KORKMAZ**

**Assistant Professor Hüseyin ERTUĞRUL**

This thesis examines the historical development of local governments on a global and national scale, examining how the concept of local government was shaped within political, administrative, and social contexts during the Single-Party Era (1923-1950) in Turkey. The transformation of local government forms from antiquity to the modern era is explored, emphasizing the balance between centralization and decentralization through the American and French Revolutions. During the transition from the Ottoman Empire to the Republic, the post-Tanzimat reforms and developments during the Constitutional Monarchy periods, in particular, laid the foundations for the local government tradition in Türkiye.

During the Single-Party Era, the focus of this thesis, the restructuring of local governments in line with Republican ideology, the establishment of a centralized approach to government, and the impact of party-state integration on these institutions are evaluated through various laws, practices, and reforms. Extending to the İsmet İnönü era after 1938, the thesis also examines the state of local government under the influence of the war years.

**Keywords:** Local Government, Early Republican Period, Centralization, Party-State Integration, Republican Ideology

## ÖN SÖZ

Yerel yönetimler, tarih boyunca yalnızca idari bir mekanizma değil, toplumsal yaşamı şekillendiren ve siyasal karar alma süreçlerine yön veren kurumsal yapılar olarak var olmuştur. Antik kent devletlerinden imparatorluk düzenine ve nihayetinde modern ulus-devletlere kadar uzanan geniş bir tarihsel süreçte, yerel yönetim biçimleri toplumların siyasal, ekonomik ve kültürel dönüşümleriyle paralel olarak değişmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin gelişimini anlamayı yalnızca yönetsel bir inceleme olmaktan çıkarıp, aynı zamanda devlet-toplum ilişkisinin ve demokratikleşme sürecinin bir okuması hâline getirmektedir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş, yerel yönetimler açısından bir dönüm noktasıdır. Tanzimat'la birlikte başlatılan modernleşme girişimleri, belediye örgütlerinin kurulması ve sınırlı katılım mekanizmalarının oluşmasını sağlamış olsa da bu düzenlemeler esas olarak merkezi idarenin denetimini güçlendirmiştir. Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte yerel yönetimler, ulus-devlet inşasının ve modernleşme sürecinin uygulama alanı olarak yeniden konumlandırılmıştır. 1924 Anayasası ve Köy Kanunu, yerel yönetimlere hukuki bir çerçeve kazandırmış olsa da güçlü merkeziyetçi yapı korunmuştur. 1930 Belediye Kanunu belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını genişletmiş; ancak pratikte yerel özerkliği artırmak yerine parti-devlet bütünleşmesini pekiştirmiştir. Böylece yerel yönetimler, Tek Parti döneminde halkın yönetime katılımını sağlayan özerk organlar olmaktan çok, Cumhuriyet'in modernleşme ideolojisinin yerel düzeyde uygulayıcısı hâline gelmiştir. Bununla birlikte Köy Enstitüleri, kırsal kalkınmayı ve yerel katılımı teşvik eden özgün bir model olarak bu merkeziyetçi yapının içinde dikkat çeken bir istisna oluşturmuştur.

1938'de Atatürk'ün vefatıyla Cumhurbaşkanı olan İsmet İnönü dönemi, yerel yönetimlerin hem merkeziyetçi devlet anlayışı içinde sıkı denetim altında tutulduğu hem de çok partili yaşama geçişle birlikte demokratikleşme yönünde dönüşmeye başladığı bir geçiş sürecini temsil eder. II. Dünya Savaşı yıllarında ekonomik kaynakların daralması ve güvenlik kaygıları nedeniyle belediyelerin mali özerkliği ciddi ölçüde sınırlandırılmış; Milli Korunma Kanunu ile üretim, dağıtım ve fiyatlandırma gibi alanlarda devlet kontrolü artırılmış, belediyeler büyük ölçüde merkezi idarenin talimatları doğrultusunda hareket etmek zorunda kalmıştır. Aynı dönemde Umumi Müfettişlikler aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde siyasi ve idari denetim yoğunlaşmış, yerel yöneticilerin belirlenmesinde seçimden çok atama yöntemi öne çıkmış ve belediyeler parti-devlet bütünleşmesinin sahadaki

uygulayıcıları hâline gelmiştir. Ancak savaş sonrasındaki uluslararası demokratikleşme dalgası ve iç politikadaki toplumsal talepler doğrultusunda 1946’da çok partili hayata geçilmiş, yerel yönetimler bu kez siyasal rekabetin ve demokratik temsilin görünür olduğu bir alana dönüşmüştür. CHP’nin tek adaylı seçim pratiği yerini çok adaylı yarışa bırakmış, belediyelerin siyasal meşruiyeti seçimler üzerinden yeniden tanımlanmıştır. 1950 seçimlerinde Demokrat Parti’nin iktidara gelişi, yerel yönetimlerde yalnızca yönetsel değil, aynı zamanda siyasal bir dönüşümün gerçekleştiğini göstermiştir.

Bu çalışma, yerel yönetimlerin Türkiye’de geçirdiği dönüşümü anlamak amacıyla hem tarihsel arka planı hem de Tek Parti Dönemi uygulamalarını bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin bu dönemde üstlendiği rolün anlaşılmasının, günümüzde yerel yönetim tartışmalarını daha iyi kavramaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu tez çalışmasının ortaya çıkış sürecinde bilgi birikimi, yönlendirmeleri ve sabırlı desteğiyle bana yol gösteren değerli tez danışmanım *Ender KORKMAZ*’a en içten teşekkürlerimi sunarım. Araştırma sürecinde karşılaştığım her aşamada yapıcı eleştirileri ve akademik rehberliği, çalışmanın nitelik kazanmasında belirleyici olmuştur.

Hayatım boyunca koşulsuz sevgi ve destekleriyle beni güçlendiren canım aileme; anneme, babama, ablama ve erkek kardeşime minnettarım. Her zaman yanımda olduklarını hissettiren sevgili yeğenlerim Kaan ve Kıvanç’a neşe ve motivasyon kaynağım oldukları için teşekkür ederim.

Bu süreçte hem akademik hem de duygusal anlamda en büyük destekçilerimden olan, yol arkadaşım *Kaan*’a bana duyduğu güven ve sabrı için özel olarak teşekkür ederim. Varlığı, bu yolculuğu daha anlamlı kılmıştır.

Son olarak, Cumhuriyet’in kurucusu Büyük Önder Mustafa Kemal Atatürk’e, özellikle kadınların toplumsal hayata katılımına verdiği değer ve açtığı ufuk için şükranlarımı ifade etmek isterim. Bilimin ve eğitimin ışığında ilerleme ideali, bu çalışmanın temel ilham kaynağı olmuştur.

Kırşehir-2025

Didem ÖZKAN

## İÇİNDEKİLER

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| KABUL VE ONAY .....                                                         | i   |
| BİLDİRİM .....                                                              | ii  |
| ÖZET .....                                                                  | iii |
| ABSTRACT .....                                                              | iv  |
| ÖN SÖZ.....                                                                 | v   |
| BÖLÜM I.....                                                                | 1   |
| GİRİŞ .....                                                                 | 1   |
| BÖLÜM II.....                                                               | 4   |
| YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ .....                                           | 4   |
| 2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....                                                 | 4   |
| 2.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....                              | 5   |
| 2.2.1. ANTİK DÖNEM.....                                                     | 5   |
| 2.2.1.1. ANTİK YUNAN DÖNEMİ.....                                            | 5   |
| 2.2.1.2. ROMA DÖNEMİ.....                                                   | 8   |
| 2.3. FEODAL DÖNEM.....                                                      | 10  |
| 2.4. İSLAM COĞRAFYASINDA YEREL YÖNETİMLER.....                              | 13  |
| 2.5. YENİ ÇAĞ.....                                                          | 15  |
| 2.5.1. AMERİKAN DEVRİMİ.....                                                | 15  |
| 2.5.2. FRANSIZ DEVRİMİNDEN SONRA AVRUPADA YEREL YÖNETİMLER .....            | 16  |
| 2.5.3. ALMAN BİRLİĞİNİN KURULMASI VE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK ETKİSİ ..... | 17  |
| 2.5.4. AVRUPA.....                                                          | 18  |
| BÖLÜM III .....                                                             | 21  |
| TÜRK TARİHİNDE YEREL YÖNETİMLER .....                                       | 21  |
| 3.1. SELÇUKLU DEVLETİNDE YEREL YÖNETİM.....                                 | 21  |
| 3.2. OSMANLI DEVLETİNDE YEREL YÖNETİM .....                                 | 22  |
| 3.2.1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİ TANZİMAT ÖNCESİ .....                          | 22  |
| 3.2.2. TANZİMAT SONRASI.....                                                | 27  |
| 3.2.3. I. MEŞRUTİYET (1876-1908) DÖNEMİ.....                                | 34  |
| 3.2.4. II. MEŞRUTİYET (1908-1923) DÖNEMİ .....                              | 35  |
| 3.2.5. MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER .....                      | 38  |
| 3.2.6. 1921 ANAYASASI (TEŞKİLAT-I ESASİYE) VE YEREL YÖNETİMLER .....        | 43  |
| BÖLÜM IV .....                                                              | 48  |
| TEK PARTİ DÖNEMİ VE YEREL YÖNETİMLER .....                                  | 48  |
| 4.1. CUMHURİYETİN KURULUŞ DÖNEMİ (1923-1930).....                           | 48  |
| 4.1.1. DÖNEMİN SİYASİ ARKA PLANI .....                                      | 51  |
| 4.1.2. CUMHURİYETİN İLANI VE ANKARA ŞEHREMANETİ KANUNU .....                | 52  |

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.3. İZMİR İKTİSAT KONGRESİ.....                                                           | 61  |
| 4.1.4. AŞAR VERGİSİ'NİN KALDIRILMASI.....                                                    | 65  |
| 4.1.5. 1924 ANAYASASI VE YEREL YÖNETİMLER.....                                               | 66  |
| 4.1.6. BELEDİYE VERGİ VE RESİMLERİ KANUNU.....                                               | 71  |
| 4.1.7. KÖY KANUNU .....                                                                      | 72  |
| 4.1.8. UMUMİ MÜFETTİŞLİKLER.....                                                             | 82  |
| 4.2. PARTİ- DEVLET BÜTÜNLEŞMESİ (1930-1938) .....                                            | 87  |
| 4.2.1. EKONOMİK BUHRAN .....                                                                 | 87  |
| 4.2.2. BİRİNCİ BEŞ YILLIK SANAYİ PLANI .....                                                 | 90  |
| 4.2.3. 1930 SEÇİMLERİ VE BELEDİYE KANUNU .....                                               | 93  |
| 4.2.4. TEK PARTİ DÖNEMİ PARTİ-DEVLET BÜTÜNLEŞMESİ.....                                       | 113 |
| 4.3. İSMET İNÖNÜ DÖNEMİ (1938-1950) .....                                                    | 121 |
| 4.3.1. II. DÜNYA SAVAŞI'NIN YANSIMALARI .....                                                | 128 |
| 4.3.2.KÖY ENSTİTÜLERİ.....                                                                   | 131 |
| 4.3.3. MİLLİ KORUNMA KANUNU .....                                                            | 137 |
| 4.3.4. TOPRAK REFORMU.....                                                                   | 140 |
| 4.3.5. VARLIK VERGİSİ .....                                                                  | 145 |
| 4.3.7. ŞEHİR VE KASABALARDA MAHALLE MUHTAR VE İHTİYAR HEYETLERİ<br>TEŞKİLİNE DAİR KANUN..... | 148 |
| 4.3.8. DEMOKRAT PARTİ .....                                                                  | 152 |
| 4.3.9. 1946 SEÇİMLERİ .....                                                                  | 157 |
| 4.3.10. BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU .....                                                      | 163 |
| 4.3.11. İL İDARESİ KANUNU .....                                                              | 166 |
| 4.3.12. 1950 SEÇİMLERİ .....                                                                 | 173 |
| 5.SONUÇ.....                                                                                 | 179 |
| KAYNAKÇA.....                                                                                | 186 |
| ÖZGEÇMİŞ.....                                                                                | 196 |

## BÖLÜM I

### GİRİŞ

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Türkiye'de devletin yeniden yapılanma süreci, yalnızca merkezi bürokratik kurumların inşasını değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin yeni rejime uygun biçimde dönüştürülmesini de zorunlu kılmıştır. Osmanlı'nın merkez-taşra ilişkilerinden miras kalan idari gelenek, Cumhuriyet döneminde modern ulus-devlet anlayışına uyarlanırken, yerel yönetimler bu dönüşümün hem uygulayıcısı hem de denetim alanı hâline gelmiştir. Bu bağlamda Tek Parti Dönemi (1923–1950), Türkiye'de yerel yönetimlerin biçimlenmesinde belirleyici bir dönem olmuş; Cumhuriyet'in ideolojik, ekonomik ve toplumsal hedeflerinin yerel düzeyde uygulanmasının ana aracı haline gelmiştir.

Bu tez, Türkiye'de Tek Parti Dönemi'nin yerel yönetim politikalarını tarihsel, kurumsal ve siyasal boyutlarıyla incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel sorusu şudur: *Cumhuriyet'in erken yıllarında yerel yönetimlerin hukuki ve idari yapısı, merkezî otoritenin yeniden inşasında nasıl bir rol oynamış ve bu rol, Türkiye'nin sonraki dönemlerdeki yerel yönetim anlayışını nasıl şekillendirmiştir?* Bu soruya yanıt ararken tez, dönemin idari reformlarını yalnızca birer yasal düzenleme olarak değil, aynı zamanda devletin toplumsal dönüşüm projesinin taşıyıcı unsurları olarak değerlendirmektedir.

Cumhuriyet'in modernleşme hedefi, yerel düzeyde iki ana stratejiyle yürütülmüştür: ilki, merkeziyetçi kurumsal yapıların güçlendirilmesi; ikincisi, toplumun modern değerlerle bütünleştirilmesi. Bu nedenle Tek Parti Dönemi'nde yerel yönetimler, klasik anlamda demokratik yerel idare birimleri olmaktan çok, merkezî otoritenin ülke geneline nüfuz etmesini sağlayan araçlar haline gelmiştir. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nda yer alan âdem-i merkeziyetçi unsurlar, 1924 Anayasası'yla birlikte büyük ölçüde ortadan kaldırılmış; devletin idari yapısı katı bir hiyerarşik düzene oturtulmuştur. Bu anayasal düzen, Türkiye'nin yönetim kültüründe uzun yıllar etkisini sürdürecektir bir merkezî vesayet anlayışının zeminini oluşturmuştur.

Tezin II. Bölümü, yerel yönetim kavramının tarihsel ve kuramsal arka planını ortaya koymaktadır. Bu bölümde ilk olarak yerel yönetimlerin tanımı ardından tarihsel gelişim süreci incelenmektedir. Antik Yunan kent devletlerinde halk meclisleri ve doğrudan demokrasi uygulamaları, Roma'daki municipium sistemi, Orta Çağ'da feodal beylerin otoritesi altında gelişen komün hareketleri, İslam şehirlerinde yerel topluluğu yöneten idari birimler ve 18.

yüzyıldaki Amerikan ve Fransız devrimleriyle birlikte modern yerel yönetim anlayışının doğuşu bu bölümde ele alınmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin tarih boyunca toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmelere paralel olarak nasıl evrildiği ortaya konmaktadır. Bu bölüm, yerel yönetimlerin yalnızca idari bir zorunluluk değil, aynı zamanda demokratikleşmenin ve toplumsal katılımın bir sonucu olarak şekillendiğini göstermektedir.

III. Bölüm, Türkiye’de yerel yönetim geleneğinin tarihsel kökenlerini incelemektedir. Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde yerel yönetimlerin dayandığı idari yapı, kadı sistemi, vakıflar ve loncalar gibi kurumlar üzerinden açıklanmakta; Tanzimat ile birlikte modern belediyeçiliğin temellerinin atıldığı vurgulanmaktadır. Özellikle 1864 Vilayet Nizamnamesi ve 1876 Kanun-i Esasi ile yerel yönetimlerin hukuki bir çerçeveye kavuşması; II. Meşrutiyet döneminde yerel seçimlerin ve meclis üyeliklerinin önem kazanması; 1921 Anayasası’nda yerinden yönetim ilkesinin açıkça yer alması bu bölümde ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır. Bu bölüm, yerel yönetimlerin Cumhuriyet’e “sıfırdan” değil, Osmanlı modernleşme mirasının bir devamı olarak geçtiğini göstermektedir.

Tezin ana omurgasını oluşturan IV. Bölüm, Tek Parti Dönemi’nde yerel yönetimlerin dönüşümünü incelemektedir. Bu bölümde Cumhuriyet’in ilanından 1950 yılına kadar yerel yönetimler üç alt dönem halinde analiz edilmektedir. İlk alt dönemde (1923–1930), 1924 Anayasası ile yerel yönetimlerin hukuki statüsünün belirlenmesi, Köy Kanunu’nun çıkarılması, belediyelerin gelirlerini düzenleyen yasal değişiklikler ve Umumi Müfettişliklerin kurulması incelenmektedir. İkinci alt dönemde (1930–1938), 1930 tarihli Belediye Kanunu’nun kabulü ile belediyelerin tek tip ve merkezîyetçi bir örgütlenmeye kavuşturulması, belediye başkanlarının atanması ve yerel yönetim üzerindeki siyasi denetimin artması ele alınmaktadır. Üçüncü dönemde (1938–1950) II. Dünya Savaşı koşullarının yerel idareler üzerindeki etkisi, Köy Enstitüleri’nin yerel kalkınma modeli olarak ortaya çıkışı ve çok partili hayata geçiş süreciyle birlikte belediye seçimlerinin demokratikleşmesi değerlendirilmektedir. Bu bölümde, Tek Parti yönetiminin yerel yönetimleri bir modernleşme, toplumsal dönüşüm ve siyasal kontrol aracı olarak kullandığı görülmektedir.

Çalışmanın özgün yönü, Tek Parti Dönemi’ni yalnızca siyasal sistem düzeyinde değil, yerel yönetim pratiği üzerinden değerlendirmesidir. Tez, erken Cumhuriyet’in yerel idare politikalarını modernleşme paradigması içinde yorumlamakta; bu dönemde oluşan idari reflekslerin günümüze uzanan kurumsal sürekliliklerini tartışmaktadır. Bu kapsamda, Tek Parti Dönemi’nde atılan adımların her ne kadar demokratik özerkliği sınırlamış olsa da modern

belediyeciliğin, şehir planlamasının, kamu hizmeti standartlarının ve kırsal kalkınmanın temellerini oluşturduğu savunulmaktadır.

Sonuç olarak bu çalışma, Türkiye'nin yerel yönetim tarihine yalnızca geçmişe dönük bir bakışla değil, aynı zamanda bugünün idari sorunlarını anlamaya dönük bir perspektifle yaklaşmaktadır. Tek Parti Dönemi'nin bıraktığı miras, günümüz yerel yönetim sisteminde hâlâ hissedilen merkeziyetçilik eğilimini, yerel özerklik tartışmalarını ve katılım eksikliklerini anlamak açısından önemlidir. Dolayısıyla bu tez, tarihsel bir dönemi incelemekten öte, geçmişin yönetim kültürünün günümüz demokrasisine ve yerel yönetim yapısına yansımalarını da sorgulamaktadır.

Bu tezde, Tek Parti Dönemi'nde yerel yönetimlerin kurumsal dönüşümünü anlamak için tarihsel kurumsalcı analiz (historical institutionalism) yaklaşımı temel alınmıştır. Bu yöntem, kurumların yalnızca yasal düzenlemelerden ibaret olmadığını, aynı zamanda toplumsal aktörlerin davranış kalıplarını ve siyasal süreçleri belirleyen tarihsel miraslar olduğunu savunur. Thelen ve Steinmo'nun (1992) öncülük ettiği bu yaklaşım çerçevesinde, erken Cumhuriyet döneminde yapılan yasal düzenlemelerin özellikle 1921 ve 1924 Anayasaları, 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, İl İdaresi Kanunu ve Umumi Müfettişlik sistemi yerel yönetimlerin yapısını ve işleyişini uzun vadeli biçimde nasıl şekillendirdiği incelenmiştir (Thelen & Steinmo, 1992). Çalışmada, birincil kaynaklara dayalı belge-temelli nitel araştırma yöntemi kullanılmış; TBMM Tutanak Dergileri, Resmî Gazete kayıtları, Cumhuriyet Halk Partisi kongre tutanakları, dönemin gazete arşivleri ve mevzuat metinleri sistematik biçimde analiz edilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim literatüründe yer alan akademik eserler, makaleler ve tezler karşılaştırmalı biçimde değerlendirilerek tarihsel süreklilik ve kopuş noktaları belirlenmiştir.

## BÖLÜM II

### YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

#### 2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, merkezi idareden ayrı olarak, belirli bir yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları halk tarafından doğrudan seçilen, özerk bir yapıya sahip ve yerel düzeyde örgütlenen yönetim birimleridir. Bu özellikleriyle, demokratik yönetim sisteminin temel unsurlarından biri olarak kabul edilir ve yerel kamusal hizmetlerin daha etkin sunulmasını sağlamak amacıyla hemen her toplumda varlık gösterirler. Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla demokratik ve çoğulcu bir anlayışla oluşturulmuş yapılardır. Başlangıçta kent düzeni, iâşe ve zabıta hizmetleriyle sınırlı olan görevleri, zamanla fiziksel mekânın düzenlenmesi, sağlık, kültür, sosyal yardım ve çevre sorunları gibi alanlara genişlemiştir. Bu dönüşüm, 18. ve 19. yüzyıllarda Sanayi Devrimi ile başlamış; endüstrileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme, yerel yönetimlerin fonksiyonlarını kapsam ve nitelik açısından artırmıştır. Ancak her ülkenin tarihi, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı ile yönetim geleneği, bu fonksiyonların biçimlenmesinde belirleyici olduğundan, gelişmişlik düzeyi benzer ülkelerde bile farklılıklar görülür. 1970'lerden itibaren yaygınlaşan neo-liberal politikalar, özellikle gelişmiş ülkelerde özelleştirme, kamu harcamalarının azaltılması ve yönetimin küçültülmesi gibi uygulamaları gündeme getirmiş, bu adımlar çoğu kez yerel yönetimler üzerinden başlatılmıştır. 21. yüzyılda ise küreselleşme ve uluslararası örgütlerin etkisiyle, yerel yönetimler dünya genelinde güçlenmiş ve hizmet yelpazelerini genişleterek daha etkin bir yapı kazanmıştır (Berk, 2003:49-50).

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Antik Çağ'da belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların kendi kendilerini yönettikleri en küçük demokratik birimler olan "site"lerle başlamıştır. Roma İmparatorluğu döneminde ise, kimi yerel ve siyasal yetkilere sahip olmakla birlikte esasen yönetsel özerklikten yararlanan "muncipe"ler ortaya çıkmıştır. Antik Yunan'da ise siyasal düşüncenin temel kavramlarından biri olan, toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak görülen "polis" denilen kent devletleri, yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak günümüz uygulamalarına ışık tutmuştur. Bu erken örneklerin etkisini yitirmesinin ardından, kentlerin özgürleşmesinde önemli rol oynayan "komün"lerin ortaya çıkışı yerel yönetimlerin önemini artırmış; halkın yönetime katılımını sağlaması hem siyasal hem de toplumsal birimler haline gelmesiyle bu yapılar, yerel yönetimlerin kurumsallaştığı ilk örnekler olarak kabul edilmiştir (Çiçek, 2014:55).

## **2.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

### **2.2.1. ANTİK DÖNEM**

Kent olgusu, insanlık tarihinin avcı-toplayıcı yaşam biçiminden yerleşik düzene geçiş sürecine kadar uzanan köklü bir geçmişe sahiptir. (Aykatan, Çelik, 2007:102).

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan topluluklara kamu hizmeti sunmakla görevli, yönetsel, siyasal ve toplumsal nitelik taşıyan kurumlardır. Bu yapılar, halkın günlük yaşamını doğrudan etkileyen hizmetleri organize ederken, aynı zamanda yerel demokrasinin işlediği alanlar olarak da öne çıkar. Tarihsel süreç içinde ise kent kavramı yalnızca fiziksel bir yerleşim alanı olmaktan çıkmış, sosyal, kültürel ve ekonomik anlamlar da kazanarak önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Kentin bu kavramsal değişimi, yerel yönetimlerin işlevlerini ve rollerini de zamanla şekillendirmiştir. Antik çağlarda ortaya çıkan bazı yönetsel yapılar, günümüz yerel yönetimlerinin temellerini oluşturmuştur. Bu yapılar, halkın yönetime katılımını sağlamaları ve yerel düzeyde karar alma süreçlerine imkân tanımları açısından oldukça dikkat çekici olmuştur. Örneğin, Antik Yunan'daki "polis" adı verilen şehir devletleri, sadece siyasi birimler değil, aynı zamanda toplumsal, kültürel ve ekonomik hayatın da merkezleri olarak işlev görmüştür. Polisler, halkın doğrudan katılımıyla yönetilir, kamu meseleleri agoralarda (meydanlarda) tartışılarak karara bağlanırdı. Bu yönüyle polisler, demokratik yönetişimin ilk örnekleri arasında kabul edilir. Benzer şekilde, Roma İmparatorluğu döneminde "muncipe" adı verilen şehirler, merkezi otoriteye bağlı olmakla birlikte, kendi iç işlerinde belirli bir özerkliğe sahip olmuşlardır. Bu yerleşim yerleri, vergilendirme, altyapı, yargı gibi alanlarda yerel karar alma yetkisini kullanabilmiş ve böylece yerel halkın ihtiyaçlarına daha doğrudan çözümler sunabilmiştir. Antik dönemde özellikle bazı şehir devletlerinde yöneticilerin halk tarafından seçilmesi, günümüzdeki demokratik yerel yönetim anlayışının tarihsel köklerini gözler önüne sermektedir. Bu uygulamalar, halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayarak yerel demokrasinin temel taşlarını oluşturmuştur (Özer, 1999:105).

#### **2.2.1.1. ANTİK YUNAN DÖNEMİ**

Antik Yunan kentleri, halkın bir araya gelerek ortak bir yaşam sürdürdüğü, toplumsal düzenin belli kurallar çerçevesinde sağlandığı yerleşim alanları olmuşlardır. Bu kentlerde yalnızca fiziksel bir birliktelik değil, aynı zamanda siyasal ve toplumsal bir ortaklık da söz konusu olmuştur. Yurttaşlar, kent yaşamının bir parçası olmanın ötesinde, kentin yönetimine doğrudan katılarak karar alma süreçlerinde aktif rol üstlenmişlerdir. Böylece şehir, sadece yaşanılan bir alan değil, aynı zamanda vatandaşların kendilerini ifade edebildiği ve yönetime

katılabildiği bir kamusal alan işlevi de görmüştür (Özer, 1999:109). Bu düzenli kent ve düzenli vatandaşlık anlayışı Yunan kentlerinde demokrasinin yer etmesine zemin hazırlamıştır.

Demokrasi kavramı ve onun hayata geçirilme biçimi, siyasal sistemlerin temelini oluşturan en önemli unsurlardan biri olmuş ve tarihsel olarak ilk kez Antik Yunan'daki şehir devletleri, yani polislerde ortaya çıkmıştır. Bu kent devletleri, halkın yönetime doğrudan katılım gösterdiği ilk demokratik uygulamaların görüldüğü yerlerdir. Yalnızca demokrasi değil; adalet, özgürlük, yönetimin sınırlandırılması, hukukun üstünlüğü ve aktif yurttaşlık gibi günümüz modern siyasal sistemlerinin temelini oluşturan birçok kavram da bu dönemde filizlenmiştir. Antik Yunan dünyası hem siyasal düşüncenin hem de katılımcı yönetim biçimlerinin doğduğu ve geliştiği bir laboratuvar niteliği göstermiştir (Beriş, 2017:7).

Antik site, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların kendi kendilerini yönettikleri, siyasal işlevlere, karar alma gücüne ve çeşitli yetkilere sahip en küçük demokratik yönetsel birim olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapının yönetsel ve dinsel özellikleriyle birlikte siyasal rolü, Roma İmparatorluğu'nun egemenliği dönemine kadar varlığını sürdürmüştür. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla birlikte ise pek çok yerde kent yönetimlerinin de ortadan kalktığı görülmektedir. Yunancada *polis* olarak adlandırılan kent devleti, Antik Yunan siyasal düşüncesinin temel kavramlarından biri olmuş; Helen düşünürleri kenti toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumun yaratılmasına en uygun ortam olarak değerlendirmiştir. Hem Eflatun hem de Aristoteles, mükemmel kent devletini kurmanın yollarını araştırmışlardır. Ünlü Arap düşünürü ve tarihçisi İbn Haldun da insan topluluklarının yükseliş ve çöküş süreçlerini incelerken bu yapıyı temel bir hareket noktası olarak ele almıştır. Batı Avrupa'da ise 2. yüzyıldan itibaren büyük malikanelere sahip senyörler ve feodal beyler, kentleri egemenlikleri altına alarak yarı özerk birimler oluşturmuşlarsa da bunlar hükümdarın merkezileştirici gücü karşısında gerçek anlamda yerel özellikler geliştirememişlerdir (Keleş, 1994:25).

Atina kent devleti, yani Atina polis'i, demokrasi fikrinin ilk filizlendiği ve uygulandığı yer olarak tarihe geçmiştir. Bu nedenle sıkça “demokrasinin beşiği” olarak anılmaktadır. Milattan önce 594 yılında devlet adamı ve yasa koyucu Solon\*<sup>1</sup> un gerçekleştirdiği reformlar, Atina'da demokratik yönetimin temellerini atmıştır. Solon'un reformları, yalnızca yönetsel bir dönüşüm değil, aynı zamanda toplumsal adaletin güçlendiği bir yeniden yapılanma süreci

---

<sup>1</sup> Solon dönemin yöneticisidir. Solon halk meclisini yeniden canlandırmış ve çalışan sınıfa yönetimde söz söyleme hakkı vermiştir. Meclisin hemen yanında başka bir yapı kurmuştur. Organın adı “Dört Yüzler Danışma Meclisi”dir. Böylece yeni bir orta sınıf oluşmuştur (George Thomson, çvr. Doğan, 2004:103).

olmuştur. Özellikle yurttaşların hukuki haklarını güvence altına alan düzenlemeler, Atina demokrasisinin en önemli yapı taşlarından biri olmuştur. Solon, ekonomik sıkıntılar yüzünden yurttaşların köle durumuna düşmesini engelleyen yasalar çıkararak, borç köleliğine son vermiş ve yurttaşlık hakkının ekonomik koşullardan bağımsız olarak korunmasını sağlamıştır. Bu yaklaşım, yurttaşlık kavramının evrensel bir hak olarak ele alınmasının ilk örneklerinden biri olarak kabul edilir (Beriş, 2017:16). Bu durum yurttaşların haklarını maddi ölçüt gözetmeksizin koruyabilmesini sağlamak adına dönemin çok ötesinde bir uygulama özelliği taşımaktadır.

Atina'da temel siyasal kurumu on sekiz veya yirmi yaşına gelmiş olan tüm yurttaşların üyesi oldukları Solon reformları ile oluşan “Ekklesia” adlı halk meclisi oluşturmuştur. Belirli bir meclis binası bulunmamakta ve bu sebepten toplantılar “Agora<sup>2</sup>” adı verilen kent meydanlarında veya tiyatrolarda gerçekleştirilmiştir. Ekklesia her yıl en az on kez rutin toplantı düzenlemiştir. Kendi içlerinden temsilcilerin oluşturduğu bir kurul tarafından gerek görüldüğünde olağanüstü toplanabilmekteydi. Atina’da her ne kadar halk katılımı önemli bir unsur sayılmışsa da kölelerin, şehirli olmayanların ve kadınların karar meclislerine katılım ve oy kullanma haklarının bulunmamış olduğunu da unutmamak gerekmektedir (Beriş, 2017:17).

Antik Yunan’da, özellikle Atina kent devletinde, günümüz demokrasilerinde olduğu gibi kamu işlerini yürütmekle görevli yöneticiler bulunmaktaydı. Ancak bu yöneticilik görevleri kalıcı olmamış; belirli sürelerle sınırlandırılmıştır. Bu uygulama sayesinde yönetim, belirli bir zümrenin tekelinde toplanmamış, çok sayıda yurttaş, zaman içinde farklı kamu görevlerini üstlenme fırsatı bulmuştur. Bu durum, demokrasinin geniş halk kesimlerine yayılmasına ve siyasal katılımın tabana yayılmasına olanak sağlamıştır. Atina’daki meclis sistemi de eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Bütün yurttaşların oy hakkı vardır ve herkes, mecliste görüşülen her konuda düşüncelerini özgürce dile getirme hakkına sahiptir. Üstelik bu ifade özgürlüğü yalnızca resmi toplantılarla sınırlı kalmamış; kamusal yaşamın merkezi olan agoralarda da yurttaşlar fikirlerini rahatlıkla açıklayabilmişlerdir. Atina’da özgürlük kavramı oldukça güçlü bir yere sahiptir ve bu durum, bireylerin yalnızca özel yaşamlarında değil, kamusal alanda da aktif birer özne olarak varlık göstermelerini mümkün kılmıştır. Bu anlayış, Atina demokrasisinin temelini oluşturan katılımcı ve özgürlükçü siyasal kültürün en belirgin göstergesi olmuştur (Beriş, 2017:18). Bu durum demokrasinin sadece yönetim kademeleri için değil hayatın içine işlemiş olduğunu ve bu sayede de halkın rutini haline geldiğini göstermektedir.

---

<sup>2</sup> En sade şekliyle “kent meydanı” olarak ifade edilen agoralar, Grekçede ἀγορά (ageiro) yani “toplanmak, bir araya gelmek” terimine karşılık olup daha sonraki süreçlerde kısaca “toplanılan yer” anlamına gelen ἀγορά (agora) ismine dönüşmüştür (Çelgin,2010:25)

Ayrıca yönetim dışında pek çok alanda da demokratik usulleri görmek mevcuttur. Mülki idare görevlerinin tümü kura ile belirlenmiştir. Fakat askeri hazine sorumlusu, gösteri fonundan sorumlu kişiler ve su tedarikçileri oylama ile seçilmektedir. Ayrıca askeri görevliler de oy yoluyla seçilmektedir. Her kabileden gelen elli kişiden oluşan 500'ler konseyi de kurayla oluşturulmaktadır. Her bir kabile kurayla belirlenen bir sırayla prytanislik\*<sup>3</sup> görevini yerine getirmektedir. İlk dördü otuz altı gün, sonraki altı kabileyse otuz beş gün görev yapmışlardır (Aristoteles, 2019: 151-153).

Eski Yunan demokrasisi doğrudan bir azınlık demokrasisi olarak nitelendirilmiştir. Yönetimde sadece toplumun yaklaşık onda biri yer alabilmiştir; buna rağmen bu kişiler görevlerini temsilciler aracılığıyla değil, bizzat yerine getirmiştir. Temsilci niteliğindeki kişiler de kura ile sırayla seçilmiştir; bu nedenle sistem hem azınlık demokrasisi hem de doğrudan demokrasi özelliği taşımıştır. Meclisler ve halk mahkemeleri, yurttaşların düzenli olarak bir araya gelerek ortak sorunları tartışmasını sağlamıştır; ancak bu uygulama yalnızca nüfusu sınırlı ve iklimi elverişli bölgelerde sürdürülebilmıştır. Kamu görevlerinin kura ile dağıtılması, yurttaşlar arasında bilgi ve yetenek farklarının az olduğu varsayımına dayandırılmıştır. Tüm görevler, ayrıcalık olarak değil, toplumsal yaşamın sürdürülmesi için zorunlu işler olarak değerlendirilmiştir; bu nedenle herkes sırayla ve parasız olarak görev almıştır. Başlangıçta bu durum, genellikle varlıklı ve eğitilmiş soylular arasında sorun yaratmamıştır; fakat zamanla servet ve eğitim farklılıklarının belirginleşmesi, aynı kuralların tüm yurttaşlara uygulanmasını güçleştirmiştir. Ayrıca görevlerin kısa süreli olması uzmanlaşmayı engellemiş ve kamusal hizmetlerin yalnızca sınırlı ve basit olduğu toplumlarda uygulanabilir olmuştur (Kışlalı, 1984:68)

### 2.2.1.2. ROMA DÖNEMİ

Romalılar, yaklaşık MÖ 753 yılında, İtalya'nın batısında yer alan Latium bölgesinde yaşayan tarımla uğraşan bir topluluk olarak tarih sahnesine çıkmışlardır. Bu topluluğun kökeni, MÖ 1200'lü yıllarda İtalya'ya göç eden İtalic kavimler ile bu coğrafyada yaşayan yerli halkların zamanla kaynaşması sonucunda ortaya çıkan ve "Latinler" olarak adlandırılan halka dayanmaktadır. Latinler, Roma kültürünün ve toplumsal yapısının temelini oluşturmuş, ilerleyen yüzyıllarda büyüyerek geniş bir imparatorluğun nüvesini meydana getirmiştir (Gül, 2009:13).

---

<sup>3</sup> Belirlenen 10 kabile, içlerinden seçilmiş 50 temsilci aracılığıyla Atina devletini 1 aylığına yönetiyordu (Aristoteles, çev. Yargılaş, 2019: 265).

Roma toplumunun ilk dönemlerinde, yönetim kralın başkanlığında yürütülmüştür. Kralın yanında, siyasal ve askerî gücü elinde tutan bir aristokrat sınıf yer almıştır. Bu sınıf, Latince’de *patricii* olarak adlandırılan ve “babalar” anlamına gelen soylulardan oluşmuştur. Patriciler hem yönetimde söz sahibi olmuş hem de Roma’nın erken dönem toplumsal yapısında ayrıcalıklı konumda bulunan askerî ve siyasal bir sınıfı temsil etmiştir. Toplumun diğer kesimini ise plebler oluşturmuştur. Pleb sınıfı, siyasal haklardan büyük ölçüde yoksun olan ve ekonomik olarak daha alt düzeyde bulunan bir sosyal grup olarak ifade edilmiştir. Bu sınıf; küçük toprak sahiplerinden, kiracı çiftçilerden, zanaatkârlardan ve esnaflardan meydana gelmiştir (Gül, 2009:14). Uzun süren savaşlar İtalya’yı yıkıntıya uğratmış, çiftçilerin belini bükümüştür. Bunların sonuçlarından biri de İtalya kentlerinin anayasal gelişmesinin yön değiştirmesi olmuştur.

Roma, demokrasi tarihinde önemli bir dönüm noktasıdır çünkü o zamana kadar cumhuriyet anlayışı belirli bir coğrafyanın dışına taşmamışken, Roma sayesinde daha geniş bir alana yayılmıştır. Özellikle MS 200’lü yıllarda imparatorluk sınırları içinde yaşayanlar yurttaşlık hakkı elde ederek siyasal ve hukuksal anlamda ortak bir kimlik kazanmışlardır (Sander, 2016:43).

Roma, egemenliği altındaki toprakları farklı yönetim biçimleriyle organize etmiştir. İtalya yarımadasındaki yerli halk doğrudan Roma tarafından yönetilirken, imparatorluğun diğer bölgeleri “eyalet” sistemi çerçevesinde idare edilmiştir. Bu eyaletlerin başına, geniş yetkilerle donatılmış ve genellikle daha önce önemli kamu görevlerinde bulunmuş eski bir *magistra* (yönetici) atanmıştır. Her eyalette bir vali, ona yardımcı olan çeşitli memurlar ve asayişini sağlamakla görevli bir askerî garnizon yer almıştır. Roma, eyaletlerin kendi iç işlerine genellikle müdahale etmemiş; her halkın kendi yerel yönetimini, gelenek ve kurumlarını belirli bir özerklik çerçevesinde sürdürmesine izin vermiştir. Bu uygulama, imparatorluk sınırları içinde birbirinden farklı kamu kurumlarına ve yönetim şekillerine sahip, adeta şehir devleti gibi işleyen birçok bölgenin varlığını mümkün kılmıştır. Roma’nın siyasal gelişimi de bu yönetsel çeşitliliği yansıtacak şekilde evrim geçirmiştir. Başlangıçta monarşik bir yapıya sahip olan Roma, zamanla bu sistemi terk ederek önce bir oligarşik yönetime, ardından da erken Roma Cumhuriyeti’ne geçiş yapmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte halkın, özellikle de alt sınıfların, iktidarda söz sahibi olma yönündeki mücadelesi hız kazanmıştır. Sıradan yurttaşlar, patrici sınıfın siyasal ayrıcalıklarına karşı çıkarak daha fazla hak talebinde bulunmuş ve Roma

Cumhuriyeti'nin demokratikleşme sürecine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bu mücadele sonrası iki gruba ayrılmışlardır\*<sup>4</sup> (Ersoy ve Tokuroğlu, 2015:78).

### 2.3. FEODAL DÖNEM

Roma İmparatorluğu'nun yıkılması ve ardından Germen istilalarından sonra ortaya çıkan siyasi karışıklıklar ve Merovenjlerin taht kavgaları ile başlayan feodalite rejimi gün geçtikçe Avrupa'da yer etmiş, kuvvetlenmiştir (Bedirhan, 2012:346).

Batı'nın kendi içine kapanıp feodal bir düzene geçmesi sebeplerinden birisi, içinde Müslüman toplulukların da bulunduğu kuzeyden ve doğudan gelen istilalar olmuştur. Bu istilalar sebebiyle merkezi otorite parçalanmış ve batının deyimiyle barbar kavimlerin bu saldırılarından bıkan halk kitleleri, senyörlerin yaşadığı surlarla çevrelenmiş olan şatolara sığınmıştır. Bunun sebebi köylü halkın tarım hayatlarının devamı için ihtiyaçları olan emniyeti sağlayacak bir merkezi otoritenin olmamasıdır. Köylü halk da kendilerine bu emniyeti vadeden derebeylerin iktidarına sığınmıştır. Bu şekilde himaye altına giren köylüler kralın tebaasından çıkmış ve derebeyin tebaası olmuşlardır. Himaye altına giren bu köylülere “vassal ya da fidele”, himayesine girdikleri kişiye ise “senyör” adı verilmiştir (Gül, 2009:89).

Feodalizm, Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasının ardından Batı Avrupa'da şekillenen ve Orta Çağ boyunca egemenliğini sürdüren özgün bir toplumsal ve iktisadi yapıdır. Bu yapının temelini, üretim araçlarının merkezinde yer alan toprağın mutlak tasarruf hakkının senyörlerde bulunması ve bu toprağa bağlı olarak çalışan köylülerin (serflerin) senyörün mülkiyeti altında değerlendirilmesi oluşturmuştur. Feodal düzende merkezi otorite büyük ölçüde zayıflamış, siyasi ve hukuki bütünlük yerini yerel beylerin hâkimiyetine bırakmıştır. Bu parçalı yapı, devlet iktidarının yerel güç odaklarına dağılmasına ve halkın doğrudan toprağın sahibi olan senyörlere bağımlı hale gelmesine yol açmıştır. Senyörler, sahip oldukları toprak üzerindeki mutlak denetimleri sayesinde, bireylerin toprağı özgürce kullanmalarını engellemişlerdir. Zamanla, halkın elindeki topraklar senyörlerin mülkiyetine geçirilmiş ve bu topraklar, köylülere işletmeleri amacıyla geri verilmiştir. Bu uygulama, “beneficium” adı verilen ve feodal mülkiyet ilişkilerinin kurumsallaşmasına zemin hazırlayan bir sistemin oluşmasına neden olmuştur. Bu bağlamda feodalite, yalnızca bir toprak rejimi değil, aynı

---

<sup>4</sup> “Patriciler” ve “plepler” olarak ikiye bölünmüştür. Patriciler toprak zenginlerinden oluşurken plepler çiftçi, zanaatkar grubuna dahildi (Ersoy ve Tokuroğlu, 2015:78).

zamanda toplumsal ilişkilerin ve siyasal iktidarın yeniden örgütlendiği bütünsel bir yapıyı ifade etmektedir (Bedirhan, 2012:154).

Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasının ardından ortaya çıkan feodal yapı, yalnızca siyasal ve toplumsal düzeni değil, yerel yönetim anlayışını da köklü biçimde şekillendirmiştir. Merkezi otoritenin zayıflamasıyla birlikte güvenlik ve düzen sağlama işlevi senyörlerin eline geçmiş, bu durum halkın doğrudan yerel güç odaklarına bağımlı hale gelmesine yol açmıştır. Yerel yönetimler, halkın ihtiyaçlarına yanıt veren demokratik ve katılımcı yapılar olmak yerine, senyörlerin mülklerini yönettiği, halka kapalı otorite alanlarına dönüşmüştür. Toprağa dayalı bu hiyerarşik düzende, köylülerin yönetim süreçlerine katılımı yok sayılmış, kamu hizmetleri bireysel çıkarların gölgesinde şekillenmiştir. Böylece feodalizm, yerel yönetimlerin özerkliğini değil, parçalanmış ve kişiselleşmiş bir iktidar düzenini beslemiş; halkın yönetime katılma hakkı değil, korunma karşılığında itaati esas alan bir bağlılık ilişkisi kurmuştur.

Erken Orta Çağ döneminde, ticaretin büyük ölçüde zayıflamasıyla birlikte şehirler ekonomik canlılıklarını yitirmiş ve buna bağlı olarak nüfuslarında ciddi azalmalar yaşanmıştır. Bu süreçte birçok kent, eski canlı yapısını kaybederek küçülmüş ve neredeyse kırsal karaktere bürünmüştür. Aynı dönemde, özellikle 6. ve 7. yüzyıllarda Batı Avrupa'da keşişliğin yaygınlaşmasıyla birlikte manastırlar, yalnızca dini merkezler değil, aynı zamanda yeni tüccarların, seyyahların ve göçmen grupların toplandığı yarı şehirli yerleşim alanları hâline gelmiştir. Ticaretin ve şehir hayatının gerilemesi, bu manastır odaklı yerleşimlerin önemini artırmıştır. Bu koşullar altında birçok şehir, dini otoritenin kontrolüne geçerek, yönetim ve yaşam bakımından oldukça küçük, yerel birimlere dönüşmüştür. Böylece şehir, kamusal ve ekonomik işlevlerinden büyük ölçüde uzaklaşmış, dini yapıların merkezde olduğu bir yaşam biçimi hâkim olmuştur (Gül, 2009:162). Dokuzuncu yüzyıl itibarıyla Müslüman ve İskandinav saldırıları karşısında korunma ihtiyacı daha da artmıştır.

Dokuzuncu yüzyıldan önce, dünya üzerindeki birçok toplum ve siyasal yapı, genellikle imparatorluk düzeniyle yönetilmiştir. Bu imparatorluklar, geniş topraklara hükmeden merkezi otoriteler olarak öne çıkmıştır. Avrupa'da ise bu döneme damgasını vuran en önemli imparatorluklardan biri, Şarlman'ın kurduğu Frank İmparatorluğu'dur. Şarlman dönemi, yönetim biçimi açısından bazı yönleriyle feodal özellikler taşısa da bu feodal yapı henüz tam anlamıyla oturmamış ve sistematik hâle gelmemiştir. Şarlman'ın hükümdarlığı sırasında, merkezi otorite gücünü korumuş ve yerel beylerin etkisi sınırlandırılmıştır (Çıvgın, 2008:157).

Bu dönemde Karolenj imparatorluğu hemen hemen bütün kıtayı tek çatı altında birleştirmiştir. Ancak dokuzuncu yüzyılda Karolenj İmparatorluğu yerel hanedanların uyrukluğunda feodal ülkelere bölünmüştür. Böylece feodal sistem monarşinin yerini alarak kentsel yapıda yeni bir dönüşüme zemin hazırlamıştır. Karolenj İmparatorluğu'nun çöküşüyle birlikte Avrupa'da güvenlik ortamı ciddi şekilde sarsılmış, siyasi otoritenin zayıflamasıyla birlikte halk kendini koruyacak güçlü bir merkeze ihtiyaç duymaya başlamıştır. Aynı zamanda Haçlı Seferleri'nin yol açtığı toplumsal ve siyasal kargaşa da bu huzursuzluk ortamını daha da derinleştirmiştir. Bu nedenle Orta Çağ'ın ilk şehirleri, genellikle savunma imkânlarının daha kolay sağlanabildiği şatoların hemen bitişiğinde kurulmuştur. Halk, dış tehditler ve beklenmedik saldırılar karşısında güvenliğini sağlamak amacıyla surlarla çevrili bu yerleşim alanlarına sığınmıştır. Bu korunaklı yerleşimlere Burg ya da Burgus adı verilmiştir. Burglar, çevresi hendeklerle kuşatılmış, genellikle dairesel bir plana sahip, surlarla çevrili küçük ve kapalı alanlardır. Bu yapılar, yalnızca yaşam alanı değil, aynı zamanda birer savunma merkezleri olmuştur. Burgların tam ortasında, düşman saldırılarına karşı bir sığınak işlevi gören ve yüksek koruma sağlayan bir gözetleme ve savunma kulesi yer almıştır. Bu yerleşim alanlarında, her an hazır durumda bulunan şövalye garnizonu ile halkın güvenliği sağlanmıştır (Gül, 2009:163).

Orta Çağ'da kentler, savunma amacıyla mutlaka surlarla çevrilmiş; sursuz bir yerleşim düşünmek neredeyse imkânsız olmuştur. Bu nedenle kentler, aynı zamanda askerî bakımdan korunaklı kale-şehirler olarak işlev görmüştür. Ticari faaliyetlerin yoğunlaştığı alanlar ise zamanla “eski kent”ten ayrılarak “yeni kent” olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu kentlerde yaşayan ve ticaretle uğraşan sınıf ise “burgenses” olarak tanımlanan kentsoylulardır. Onları kırsal alanda yaşayan köylülerden ayıran en temel özellik, her birinin belli hak ve ayrıcalıklara sahip olmasıydı; bu ayrıcalıklar o dönemde kasaba yaşamının vazgeçilmez bir parçası olmuştur (Pirenne, 1990:113).

Burjuva ve köylüler arasındaki en temel fark elde edilen şahsi hürriyettir. Yeni kurulan bu şehirlerde halk eskiden olduğu gibi derebeyin baskısından, vergisinden veya ürettikleri mallara el koymasından muaf tutularak mali imtiyaz elde etmiştir. Kent halkı için hususi mahkemeler kurulmuş ve kurdukları bu mahkemelere kesin delil usulü ile kendi sorunlarını yakından bilen kişilerden oluşan jüri heyetine getirerek bir nevi adli imtiyazlar elde etmişlerdir. Burjuvalar aynı zamanda yerleştikleri şehirlerin idaresinde söz sahibi olarak kendilerini temsil edecek belediye meclislerinde seçmek ve seçilmek gibi ayrıcalıklara sahip olmuştur. Ayrıca bu

usul gayet demokratik bir usuldür. Öyle ki Belediye Meclisi'ne demokratik seçim usulü ile seçilip göreve başlayan bir üyenin bu unvanı babadan oğula devredilemezdi. Bu idari imtiyazlar zamanla bazı şehirlerin bağımsız olması şeklinde bir sonuç doğurmuştur (Gül, 2009:165).

Orta Çağ'da bazı kentler, feodal beylerin ya da soyluların egemenliğinden kurtulmak ve kendi yönetimlerini kurmak amacıyla çeşitli yollar aramışlardır. Bu kentlerden bazıları, bulundukları bölgenin lorduna ya da krala para ödeyerek siyasi bağımsızlıklarını satın almış ve iç işlerinde tamamen özgür hâle gelmişlerdir. Bu tür kentlere dönemin literatüründe “Serbest Kentler” (*Free Cities*) adı verilmiştir. Serbest Kentler, kendi belediye yönetimlerini oluşturmuş, vergilerini kendileri toplamış ve yargı gibi yerel kamu işlerini bağımsız şekilde yürütmüşlerdir. Zamanla, bu kentler sadece idari bağımsızlıkla yetinmeyip, aralarında ticaret ve savunma amacıyla birlikler de kurmuşlardır. (Bedirhan, 2012:356). Ayrıca bu elde edilen ayrıcalıklar sonucunda da kırsal kesimden zamanla daha da ayrılmaya ve farklılaşmaya başlamıştır.

#### **2.4. İSLAM COĞRAFYASINDA YEREL YÖNETİMLER**

İslam şehirlerinin fiziksel planlamasında görülen iş merkezleri ile yerleşim alanları arasındaki belirgin ayrım, yalnızca mekânsal değil, aynı zamanda derin sosyo-politik dinamiklere dayanmıştır. Şehri yöneten mutlak otorite sahibi yöneticiler ile ticaretle uğraşan halk arasında tarihsel olarak süregelen bir gerilim söz konusudur; bu gerginlik çoğunlukla fiyat politikaları ve yaşam alanlarına ilişkin taleplerde somutlaşmıştır. Ancak şehir hayatının tümü, yalnızca dini veya siyasi otoritelerin etkisiyle değil, aynı zamanda toplumsal ihtiyaçlar, ekonomik dengeler ve demografik değişimlerin yarattığı baskılarla da şekillenmiştir. Yönetici sınıf, kentteki dengeyi sağlamak ve toplumsal huzursuzlukları önlemek için düzenleyici bir rol üstlenirken, şehrin çekirdeğinde yer alan ticaret ve yönetim merkezleri etrafında zamanla plansız ve organik biçimde mahalleler oluşmuştur. Bu yapılanmada, dini otoriteler ve yöneticiler özellikle emirler, kadılar ve müftüler hem sosyal düzenin korunmasında hem de kamusal yaşamın biçimlenmesinde belirleyici aktörler olmuştur (İnancık, 2005:182-184).

İslam şehirlerinde merkez, genellikle Ulu Cami, büyük pazar yerleri ve çeşitli işlevlere sahip yapıları bünyesinde barındırmıştır. Bu unsurlar bazen mal türüne ya da faaliyete göre belirli alanlara dağıtılmış, kimi zaman da doğrusal bir düzen içinde yarı kamusal bir nitelik kazanmıştır. Batılı anlamda hiyerarşik bir planlama anlayışına sahip olmamakla birlikte, her mahalle veya semt, çoğunlukla bir cami çevresinde şekillenmiş, camiye sonradan eklenen medrese, meydan ve vakıf yapılarıyla toplumsal yaşamın odak noktasını oluşturmuştur. Şehir

büyüdükçe pazar yerleri de genişleyerek mahallelerin dışına doğru yayılmış ve semt grupları arasında yeni ticaret alanları meydana gelmiştir. Ortadoğu'ya özgü bir kurum olan pazar yerinde, ticaret ve zanaat dalları kendi cadde veya sokakları etrafında örgütlenmiştir. Cami, ibadet işlevinin yanı sıra okul, kütüphane, mahkeme ve halka açık toplantı alanı gibi çok yönlü toplumsal görevler üstlenmiştir Sanat ve zanaat faaliyetleri başlangıçta cami çevresinde gelişmiş, zamanla çarşıya aktarılmıştır. Benzer biçimde, başlangıçta toplumsal buluşma işlevi gören hamamların yerini daha sonraki dönemlerde kahvehaneler almıştır (Goş, 2005:330-331).

İslam tarihinde yerel yönetimlerin oluşum sürecine ışık tutan en önemli dönüm noktalarından biri, Müslümanların Mekke'den Medine'ye göçü yani Hicret olmuştur. Mekke'de inançları sebebiyle baskıya uğrayan Müslümanlar, Medine'de sadece dini özgürlüklerini değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasal bir düzen inşa etme imkânı bulmuşlardır. Hz. Peygamber burada yalnızca bir din önderi olarak değil, aynı zamanda şehir toplumunun başkanı ve düzenleyicisi olarak hareket etmiş, böylece Medine Şehir Devleti ortaya çıkmıştır. Bu yapı, farklı dinî ve etnik grupları kapsayan ve barış içinde bir arada yaşamayı hedefleyen ilk siyasal örgütlenme örneklerinden biridir. Medine, Yahudiler, Hristiyanlar, müşrik Araplar ve Müslümanların bir arada yaşadığı kozmopolit bir şehir özelliği taşımaktaydı. Hz. Peygamber'in önderliğinde yapılan düzenlemeler, bu farklı toplulukların hak ve yükümlülüklerini belirleyen Medine Vesikası ile kurumsallaşmıştır (Ceylan, 2021:484-485).

Peygamber'in önderliğinde tesis edilen Medine Vesikası, farklı dinî ve etnik toplulukların hak ve yükümlülüklerini belirleyen, adalet, ortak savunma, toplumsal dayanışma ve din özgürlüğü gibi temel ilkeleri güvence altına alan bir sözleşme olarak, yerel yönetim niteliği taşıyan ilk kurumsal yapı örneğini oluşturmuştur. Bu düzen, şehir toplumunu oluşturan grupların kendi kimliklerini muhafaza ederek barış içinde bir arada yaşamalarını sağlamış, aynı zamanda merkezi bir otoritenin rehberliğinde idarî ve adlî işleyişin nasıl düzenleneceğini ortaya koymuştur. Medine Şehir Devleti bu yönüyle, İslam tarihinde farklı toplulukların bir şehir düzeni etrafında ortak yaşam kurabildiği, yerel yönetim geleneğinin temellerinin atıldığı bir metin özelliği taşımaktadır (Özkan, 2019:212-213).

İslamiyet'in doğduğu Mekke ve ilk devletini kurduğu Medine hem ticaret hem de kültürel açıdan önemli merkezler haline gelmiştir. İslam'ın toplumsal, ekonomik ve hukuki esaslarla şehirleri yeniden şekillendirmesi, kırsal alanların şehirler tarafından hakimiyet altına alınmasını sağlamış ve Müslümanlar şehirlerde yaşamayı tercih etmeye başlamıştır. İslam'ın hızla yayıldığı Suriye, Mısır, İran, Kuzey Afrika ve Endülüs gibi bölgelerde eski yerleşim

alanlarında ticaret ve imalatın canlanması sağlanmış, bu da ekonomik büyümeye yol açmıştır. İlk başta yarı yerleşik yaşam biçimiyle ortaya çıkan İslamiyet, birkaç yüzyıl içinde Hindistan'dan İspanya'ya kadar uzanan topraklarda büyük metropoller kurarak kara ve deniz yolları üzerinden ticaret, bilgi, kültür ve fikir alışverişini mümkün kılmıştır. Hz. Ömer döneminde kurulan Basra, 30 yıl içinde 200 bin nüfusa ulaşırken, Mansur döneminde kurulan Bağdat 40 yıl içinde 2 milyonluk bir nüfusa sahip olmuştur (Karatepe, 2005:272).

Müslüman tüccarlar, ticaret yollarının açılmasında ve İslam'ın uzak bölgelere ulaşmasında kritik bir rol oynamışlardır. İslamiyet, Batı'dan Orta Asya'ya, Avrasya steplerinden Hint Okyanusu'na, hatta Sahra Çölü'nün güneyine kadar tüccarların yardımıyla yayılmıştır. Bu geniş coğrafyada, ticaretin yayılması İslam kültürünün de etkisini artırmış, birçok farklı bölgeye İslamiyet'in nüfuzu ulaşmıştır. Orta Çağ boyunca Batı Avrupa'da, kilisenin sıkı denetimi altında kapanan şehirler arasında, Venedik, Cenova ve diğer İtalyan şehirleri yeniden ticaretin merkezleri hâline gelmiştir. Diğer taraftan, İslam şehirleri dönemin kültürel ve ekonomik olarak en parlak yerleşim yerlerinden biri olmuştur. Bu şehirler, yalnızca üretim ve tüketim merkezleri değil, aynı zamanda eğitim ve sağlık kurumlarıyla da dikkat çekmiştir. Yeni inşa edilen kamu binaları, saraylar, medreseler ve camiler sayesinde İslam şehirleri büyümüş ve gelişmiştir. Örneğin, Bağdat'ın nüfusu 2 milyona, Kahire'ninki 500 bine, Kurtuba'ninki ise 300-400 bine kadar ulaşmıştır. Bu dönemde İslam şehirlerinin öne çıkması, 9., 10. ve 11. yüzyılları, şehirleşmenin zirveye ulaştığı bir İslam dönemi olarak tanımlamaya olanak sağlamıştır. İslam şehirlerinin yönetimi, merkezi siyasi iktidarın kontrolü altındadır ve burada özerklik ya da ayrıcalıklı hukuk sistemleri bulunmamaktadır. Bu durum, İslam şehirlerinin Batı'daki gibi demokratikleşme süreçlerine katkı sağlamak yerine, dini kitaplara dayalı, merkeziyetçi bir yapı sergilemelerine yol açmıştır. Ancak, İslam şehirlerinin mimarisi, sanayisi, ticareti, müziği ve özellikle medreseleri, İslam medeniyetinin önemli temsilcilerinin merkezleri olmuştur (Karatepe, 2005:273).

## **2.5. YENİ ÇAĞ**

### **2.5.1. AMERİKAN DEVRİMİ**

Kral III. George ve Başbakan Lord North'un yönetimindeki hükümetin kararsız ve baskıcı politikaları, Amerikan Bağımsızlık Devrimi'nin en önemli nedenlerinden biri haline gelmiştir. 1689 tarihli Haklar Bildirgesi ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükler, Amerikalı kolonilere İngiliz geleneğine dayalı bir Aydınlanma düşüncesi geliştirme imkânı tanımıştır. Bu entelektüel birikim zamanla kolonilerin özgürlük ve bağımsızlık taleplerini

beslemiş, nihayetinde İngiltere'ye karşı örgütlü bir direnişe dönüşmüştür. Amerikalı Whigler, İngiltere'nin kolonilere vergi koymasının meşru olmadığını savunmuşlardır. Çünkü bu durumda, İngiliz anayasası ve geleneksel hukukta yer alan "temsil olmaksızın vergi alınamaz" (no taxation without representation) ilkesinin Parlamento tarafından ihlal edileceğini ileri sürmüşlerdir (Koç, 2018:66-67).

Her eyalet, cumhuriyet yönetimlerini kurarak, yurttaşların özgürlükleri ile pratik yönetim ihtiyaçları arasında yeni bir denge oluşturmayı amaçlamıştır (Bonwick, 2005:106).<sup>5</sup> Bu sayede yazılı bir anayasa ortaya çıkmıştır.

1787 yılında Philadelphia'da toplanan Amerikan Kongresi, yeni bir anayasa hazırlamak amacıyla bir araya gelmiştir. Hazırlanan bu anayasa, eyaletlerin onayıyla 1789'da yürürlüğe girmiş ve önceki anayasalardan birçok yönüyle ayrılmaktadır. Yeni anayasanın temel hedefi güçlü bir merkezi hükümet kurmak olmuş ancak bu yapı, Britanya'daki gibi mutlak bir egemenliği esas almamıştır. Bunun yerine, federal yönetime yalnızca belli başlı alanlarda yetki verilmiştir: vergi toplamak, ticareti düzenlemek ve bağımsız bir yargı sistemi kurmak. Bu sistemde mutlak bir iktidardan çok, egemenliğin hem ulusal hem yerel düzeyde paylaşıldığı bir yapı tercih edilmiştir. Ulusal hükümet hem bireyleri hem de eyaletleri doğrudan yönetebilecek şekilde oluşturulmuştur. Her ne kadar eyaletler kendi sınırları içinde en yüksek yetkiye sahip olsalar da federal yasaların ülke genelinde en üstün hukuk kuralları olduğu kabul edilmiştir. Buna rağmen, eyaletler hem kendi vatandaşlarına hem de tüm Amerikan halkına karşı sorumluluk taşımaya devam etmiştir 19. yüzyıl boyunca eyaletler, bu sistem içinde önemli bir özerklik koruyarak yönetim yetkilerini büyük ölçüde ellerinde tutmuşlardır (Bonwick, 2005:109).

## **2.5.2. FRANSIZ DEVRİMİNDEN SONRA AVRUPADA YEREL YÖNETİMLER**

Fransa yerel yönetiminin tarihi Fransız Devrimine uzanmaktadır. Fransız Devrimiyle beraber yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması yönünde eğilim oluşmuştur. İlk başta yerel yönetim birimlerinin merkezden atanan başkan ile idaresi uygun görülmüştür (Akçakaya, 2003:155).

1789-1792 yılları arasındaki kurucu iktidar, güçlü bir yerinden yönetim anlayışını benimsemiş ve bu doğrultuda yerel yönetimlerin örgütlenmesi için önemli adımlar atılmıştır.

---

<sup>5</sup> Birleşik Devletler halkı, kendini özgür, egemen ve bağımsız bir devlet olarak yönetmek doğrultusunda paylaşılamaz ve sadece ona ait olan bir hakka sahiptir. Bütün iktidar halka aittir ve iktidarın kaynağı halktır; yönetimin, yürütsel, yasal veya yargısal otoriteyle donatılmış birkaç üye ve memuru yalnızca halkın aracısı ve yedekleridir ve her zaman ona karşı sorumludur (Haklar Bildirgesi).

14 Aralık ve 22 Aralık 1789 tarihli Kararlar, yerel yönetimlerin tek tip bir yapıda örgütlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu örgütlenme modeline göre, yerel yönetimler belediyeler ve iller şeklinde iki ana birime ayrılmıştır. Bu sistemle birlikte, belediyelere yerel iktidardan aldıkları yetkilerle kendi karar mekanizmalarını oluşturma imkânı verilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim kademelerinin seçim yoluyla belirlenmesi hedeflenmiştir. 1882-1886 yılları arasında yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemeler kapsamında “bölgeler” oluşturulmuştur. Bu dönemde, yerel yönetim birimlerinin yetkileri artırılmış, ancak bu artışa rağmen yerel yönetimler merkezi otoritenin vesayeti altında yapılandırılmıştır. Fransa'da belediyelerin tüzel kişilik kazanması ise 5 Nisan 1884 tarihli Kanun ile mümkün olmuştur. Bu kanunla birlikte belediyeler, genel yetkili kuruluşlar hâline gelmiş ve tüzel kişilik kazandıkları için hukuki alanda hak ve ehliyete sahip olmuşlardır. Bu sayede, belediyeler daha fazla özerklik kazanmış ve bağımsız bir şekilde yönetilme imkânına sahip olmuşlardır (Şengül, 2012:33). 1992 yılında yerel yönetimler yeniden düzenlenmiştir. Yetki genişliğine haiz bölge, il ve ilçeler şeklinde örgütlenmiştir (Akçakaya, 2003:155).

### **2.5.3. ALMAN BİRLİĞİNİN KURULMASI VE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK ETKİSİ**

Germenler, yaklaşık iki bin yıl önce varlık göstermeye başlamalarına rağmen ulusal birliklerini kurmada başarılı olamamışlardır. Romalılar, "Almanlar" olarak tanıdıkları halkların bazılarının, Romalılaştırmış farklı barbar kabilelerinden oluştuğunu fark etmişlerdir. IV. yüzyılda Hunların Avrupa'yı istila etmesinin ardından, bu halklar Avrupa'nın farklı bölgelerine göç etmiş ve yayılarak yerleşmişlerdir. IX. yüzyılda, Kutsal Roma Germen İmparatorluğu çerçevesinde din temelli bir birlik oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, bu çaba beklenenin aksine, dini çatışmaların artmasına ve ülkenin bir araya gelmesini engelleyen bir etkiye yol açmıştır. 1648'de, Protestan ve Katolik prensleri arasındaki 30 yıl süren kanlı savaşların sona erdirilmesi amacıyla imzalanan Vestfalya Antlaşması, Almanya'da büyük bir yıkıma yol açmış ve nüfusun üçte birinden fazlası hayatını kaybetmiştir. Sonuç olarak, Almanya yaklaşık 350 bağımsız siyasal birime bölünmüş ve İsviçre ile Hollanda, Kutsal Roma Germen İmparatorluğu'ndan ayrılmıştır (Arıbaş ve Karatepe ve Önen, 2014:16).

Almanya'da ticaretin canlanması, kentleşme sürecini hızlandırmış ve bu durum, kentlerin toplumsal yapısının tüccar sınıfı etrafında biçimlenmesine neden olmuştur. Ticaretin merkezde yer aldığı bu yeni kent düzeninde, kentli nüfusun büyük bölümünü oluşturan tüccarlar, sosyal ve ekonomik yapının şekillenmesinde belirleyici bir rol üstlenmiştir. Bu sürecin kurumsal temelini, "Gild" ve "Hansa" olarak adlandırılan, dayanışma ve karşılıklı çıkar

ilişkinine dayanan meslekî örgütlenmeler oluşturmıştır. İlk olarak 10. yüzyılda Hollanda'daki bir liman kentinde ortaya çıkan bu organizasyonlar, kısa sürede diğer şehirlerde de etkili hale gelmiş ve kent yönetiminde söz sahibi olmaya başlamışlardır. Saksonya ve diğer Alman bölgelerinde kurulan benzer yapılar, ekonomik faaliyeti düzenlemenin ötesinde, sosyal ilişkileri yapılandıran işlevler de üstlenmiştir. Bu tüccar birlikleri zamanla, üyelerinin haklarını koruyan, karşılıklı sorumlulukları belirleyen ve ortak çıkarları savunan nizamnameler geliştirerek kent yaşamının hem ekonomik hem de toplumsal dokusunu şekillendirmiştir. (Gül, 2009:167).

Almanya'da 1250-1500 yılları arasında yerel topluluklar, üst düzey kuruluşların sahip oldukları yetkileri belirli koşullarla kabul etmişlerdir. Bu koşul, söz konusu yetkinin yerel toplulukların aleyhine kullanılmamasını garanti altına almak üzerine kuruluydu. İmparatorluk içinde bu şartı kabul ettirmeyi başaran kentler, “özgür kent” statüsüne kavuşmuşlardır. Özgür kentlerin kendi aralarında kurdukları bölgesel savunma birlikleri, ilerleyen yıllarda İsviçre Konfederasyonu, Hollanda ve Belçika gibi devletlerin ortaya çıkışında önemli bir temel oluşturmıştır. Ancak süreç içerisinde değişiklikler yaşanmış; yerel topluluklar imparatora doğrudan bağlı olmaktan çıkarılarak bölgesel prenslerin otoritesine bağlanmışlardır. 1618-1648 yılları arasındaki gelişmeler, yetkinin bölgeselleştirilmesinin başlangıcını teşkil etmiş; böylece imparatora bağlılık anlayışının yerini, bölgedeki prenslere bağlılık almıştır (Keleş, 1994:25-26).

#### **2.5.4. AVRUPA**

Onuncu yüzyılda ticaret ve sanayinin gelişmesiyle birlikte yeni bir kentli sınıfı ortaya çıkmıştır. Bu kentliler, ilerleme, kar elde etme ve giderek özgürlük ile eşitlik gibi değerleri temel alan bir ideolojinin savunucusu haline gelmişlerdir. Şehirler, ticaretin arttığı bölgelerde büyümeye başlamıştır. Ticaretin daha düzenli bir şekilde organize edilmesi, gezgin tüccarları sabit noktalarda yerleşmeye zorlamıştır. Ticaretin yoğunlaştığı şehirlerde iş imkanları çoğalmış ve insanlar daha iyi yaşam koşulları arayarak bu şehirlerde yerleşmeye başlamıştır. Onuncu yüzyıldan itibaren Avrupa'da ticaretin canlanması, kente göçü ve şehir nüfusunun artışını beraberinde getirmiştir. Ticaretin gelişmesiyle birlikte, limanlar, yol kavşakları ve nehir ağızları gibi stratejik bölgelerde yeni kentler ortaya çıkmış ve mevcut kentler de büyümeye başlamıştır. Henri Pirenne, Orta Çağ'da Avrupa'da yayılan komünlerin kökenlerini incelerken, çoğu Orta Çağ kentinin, antik kentlerin dış mahalleleri veya erken Orta Çağ yerleşimlerinin bir devamı olduğunu belirtmiştir. Ancak Pirenne, Antik Kent ile Orta Çağ kentleri arasındaki büyük farklara da dikkat çeker. Ona göre, yedinci ve sekizinci yüzyıldaki Arap fetihlerinin etkisiyle Akdeniz'in kapanması, büyük ticaretin sona ermesine ve parasal ekonominin zayıflamasına yol

açmış, bu da zamanla Antik Kent anlayışının ortadan kalkmasına neden olmuştur (Pustu, 2006:20-21).

On birinci yüzyılda, komünler Avrupa'nın hemen her bölgesinde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu komünlerin bazıları, İtalyan komünlerinde olduğu gibi tamamen özerk bir yapıya sahipken, bazıları ise yarı özerk bir şekilde yönetilmiştir. Her komün, kendi toplumsal yapısına uygun bir organizasyon kurmuş ve bu nedenle yapıları birbirinden farklıdır. Bazı komünler halkın ya da halk tarafından seçilen organlar tarafından yönetilirken, diğerleri belirli aristokrat aileler tarafından idare edilmiştir. 11. yüzyılın başlarından itibaren ticaretin temel kuralları şekillenmeye başlamış ve bu dönemde yargısal ve idari özerklik de gelişmeye başlamıştır. 11. yüzyılın ortalarından sonra ise şehirlerde komün mahkemeleri kurulmaya başlanmıştır. 12. yüzyıl boyunca Batı Avrupa'da şehirlerin ortaya çıkışı, yerel yönetimlerin gelişimi açısından önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu dönemde hem yeni şehirler kurulmuş hem de mevcut şehirler büyümüştür. Kırsal alandan kentlere yoğun bir göç yaşanmış ve şehirleşme hız kazanmıştır. Belediyeler, şehirlerin savunması, yol yapımı ve onarımı gibi kamu hizmetleri için yeni bir vergi sistemi geliştirmiştir. Bu yeni vergi sistemi, eski feodal vergilerden farklı olarak halkın genel yararı doğrultusunda ve gelire orantılı bir şekilde toplanmaya başlanmıştır. Ayrıca, zamanla kentlerde belediye meclisleri kurulmuş ve çeşitli kamu işleri bu meclisler aracılığıyla yönetilmiştir (Pirenne, 1990: 125-155).

#### **2.5.4.1. KOMÜNLERİN İÇ YAPISI**

On birinci yüzyılda komünler, derebeyleri ve krallardan aldıkları özerkliklerle Orta Çağ Avrupa'sında yeni bir düzenin ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır. Bu dönemde kölelik kalkmış ve kentlerdeki tüm sakinler arasında medeni eşitlik sağlanmıştır. Köleliğin kalkması, feodalizmin en baskın unsurlarından biri olan hiyerarşik ve baskıcı yapının zayıfladığını göstermektedir. Özgürlük, başlangıçta sadece tüccarların hakkı iken zamanla tüm kent halkına yayılmıştır. Komünlerin kurduğu kent hukuku, köleliği ve derebeylik sisteminin engellerini ortadan kaldırarak özgürlük ve eşitlik anlayışını güçlendirmiştir (Pustu, 2006:24). Feodalizmin ve köleliğin sona ermesi, daha eşitlikçi ve özgür bir kent yapısının ortaya çıkması anlamına gelmektedir.

Orta Çağ'da kentlerin gelişimiyle birlikte, ticaret ve sanayiye yönelik yeni yasalar yürürlüğe girmiştir. Kent mahkemeleri, bu süreçte hem medeni hem de ceza hukukunun temellerini atarak önemli bir işlev görmüştür. Bu dönemde “Kent Barışı” adı verilen yeni bir ceza hukuku anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayışa göre, kentte yaşayan herkes yasa karşısında eşit haklara sahip kabul edilmiştir. Kent Barışı uygulaması, toplumsal düzenin sağlanmasına

katkıda bulunmuş; aynı zamanda, zanaatkârlar, tüccarlar ve diğer kentli gruplardan oluşan orta sınıfın güçlenmesini desteklemiştir. Bu sınıf hem siyasal hem de ekonomik anlamda daha bağımsız bir konuma ulaşarak, kent yaşamının ve yerel yönetimlerin şekillenmesinde etkili bir rol oynamaya başlamıştır (Pustu, 2006:22). Ayrıca farklı sınıflar arasında daha fazla eşitlik yaratmış ve toplumsal bir uyum sağlamıştır. Kentlerin büyümesiyle birlikte, ticaret ve sanayiye yönelik yeni yasalar geliştirilmeye başlanmıştır. Bu yasal düzenlemeler, ekonomik faaliyetlerin daha düzenli ve güvenli bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlamıştır. Tüccarlar, zanaatkârlar ve üretici kesim, bu yeni hukuki ve ekonomik düzen içinde daha fazla hak ve özgürlük elde etmiş; ekonomik bağımsızlıklarını pekiştirerek toplumsal hayatta daha etkili bir konuma gelmişlerdir.

Orta Çağ'da komünler, askeri, yargısal, yasa yapıcı ve idari yetkilere sahip yerel yönetim birimleri olmuş ve her biri kendi toplumsal yapısına, geleneklerine ve yerel ihtiyaçlarına göre şekillenmiştir. Komünlerin yönetiminde belediye başkanları ile halkın seçtiği görevliler yer almış; bu yöneticiler kentlerin savunmasını organize edilmiş, ticaret ve sanayi faaliyetlerini düzenlenmiş ve kamu hizmetlerini yürütülmüştür. 13. yüzyıla gelindiğinde, komünlerdeki eşitlik ve özgürlük ilkeleri zamanla burjuva sınıfının ayrıcalıklı bir konuma yükselmesiyle zedelenmeye başlamıştır. Bu durum, toplum içinde sınıfsal ayrışmaları ve çatışmaları beraberinde getirmiş; dolayısıyla komünlerin savunduğu özgürlük anlayışı giderek daralmıştır. 14. yüzyılda monarşilerin güç kazanmasıyla birlikte komünlerin özerkliği zayıflamış ve özellikle yargı alanındaki yetkileri merkezi otoriteler tarafından sınırlandırılmıştır. 15. yüzyıla gelindiğinde ise gelişen ticaret ve büyüyen ekonomiler, komünlerin geleneksel düzenini bozmuştur. Aynı zamanda, monarşilerin daha da güçlenmesiyle birlikte “özgür yurttaşlık” anlayışı büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. İtalya, Almanya ve İngiltere'deki birçok komün zamanla merkezi krallıkların egemenliği altına girerek bağımsızlıklarını ve özerkliklerini kaybetmiştir. 15. yüzyıla gelindiğinde ise Sanayi Devrimi'nin ilk etkileri hissedilmeye başlamıştır. Bu süreçte kentler artık savunma amaçlı, surlarla çevrili yapılar olmaktan çıkıp, sanayi üretiminin ve iş gücünün merkezi haline gelen modern sanayi kentlerine dönüşmeye başlamıştır (Pustu, 2006:23).

## BÖLÜM III

### TÜRK TARİHİNDE YEREL YÖNETİMLER

#### 3.1. SELÇUKLU DEVLETİNDE YEREL YÖNETİM

Selçuklular, Anadolu'ya gerçekleştirdikleri akınlar ve fetihlerin ardından, dönemin toplumsal ve idari ihtiyaçlarına uygun, sağlam temeller üzerine kurulu bir sosyal yapı oluşturmuşlardır. Bu yapı, bürokratik karmaşadan uzak, sade ve işlevsel bir yönetim anlayışını benimsemiş; halkın yönetime katılımını önemseyen bir sistem geliştirilmiştir. Özellikle 13. yüzyılda Anadolu'da kentleşme hız kazanmış, doğudan batıya doğru farklı büyüklüklerde, planlı ve düzenli kentler ortaya çıkmıştır. Selçuklu döneminde şehir yönetiminde belediye hizmetlerinden sorumlu en yetkili kişi olan "kadı" görev almıştır. Kadı hem adalet işlerinden hem de şehrin genel düzeninden sorumlu olmuştur. Ayrıca kentlerde, günümüz belediye başkanlığına benzeyen görevleri yerine getiren "ihtisap emini" bulunmaktadır. Bu kişi, çarşı ve pazar denetimi, fiyat kontrolü, esnaf düzeni gibi alanlardan sorumlu olmuştur. Güvenlik ve asayişten ise "şura teşkilatı" adlı yapı sorumlu olmuş; bu teşkilat günümüzdeki zabıta benzeri işlevler üstlenmiştir. Selçuklu şehirleri hem fiziksel olarak; çevre düzeni, çarşı, su yolları, medrese, cami vb. hem de örgütsel olarak; yönetim birimleri, denetim mekanizmaları gelişmiş bir yapı olarak varlık göstermiştir. Bu sistem, İslam şehircilik geleneğine dayanmakta olup, Selçuklulardan Osmanlılara kadar uzanan süreçte yerel yönetim yapılarının oluşumunda önemli bir miras bırakmıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009:94).

Her şehirde bir kadı ve onun yardımcıları görev yapmıştır. Büyük Selçuklular döneminde kadılar, bireyler arasında çıkan hukuki anlaşmazlıkları, düşmanlıkları ve tartışmaları İslami hükümlere göre çözmekle görevlendirilmiştir. Aynı zamanda davaları karara bağlamak ve resmi işlemleri yapmak gibi önemli görevleri de yerine getirmiştir. Kadılar; eğitim-öğretim, dinî, sosyal, siyasi, idari ve askeri alanlarda da çeşitli sorumluluklar üstlenmişlerdir. Bu nedenle, kadılar toplumda saygın kişiler olarak kabul edilmekte ve bu bağlamda yüksek bir mevkiye sahiplerdir (Tarıfci, 2021:250).

Merkezden hükümdarın atadığı kadılar, şeriat hükümlerini uygulayarak anlaşmazlıkları çözmenin yanı sıra, hükümdarın verdiği talimatlar doğrultusunda her konuda hüküm verme yetkisine sahip olmuşlardır. Bu nedenle idari, mali, askeri ve beledî işlere de karışarak geniş bir görev yelpazesinde çalışmışlardır. Selçuklu medeniyetinde günümüzdeki gibi bir yerel yönetim kurumu mevcut bulunmamıştır. Belediye hizmetleri, geleneksel yönetim anlayışına göre hükümdarın sorumluluğunda olup ve bu görev, hükümdarın atadığı görevliler tarafından

yürütülmüştür. Bu görevliler arasında en önemli olanı ise muhtesip olarak adlandırılmıştır. Muhtesib, kadı ile birlikte çalışarak görevlerini yerine getirmiştir. Muhtesibin görevleri arasında; çarşı ve pazarlarda satılan ürünlerin fiyatlarını belirlemek ve bu fiyatlara uyulmasını sağlamak, istifçilerle ve şehrin ihtiyaçlarını başka bölgelere kaçırانlarla ilgilenmek ve onları cezalandırmak yer almıştır. Ayrıca, bozuk, kötü kalitede veya eksik mal satan esnafı denetleyip gerekli cezaları uygulamak da muhtesibin sorumluluğu altındadır. Fakat aynı zamanda tüm bu görevleri yerine getirirken, muhtesibin kadının görüşünü alması gerekmiştir (Yücel, 1990: 812-813).

Ayrıca, şehirdeki yönetimi sağlayan esnaf loncaları da bulunmuştur. Her esnaf grubun da ise "Ahi" olarak bilinen bir lider bulunmuştur. Ahi ve onların mensubu olduğu Ahilik İslam'daki fütüvvet anlayışından gelmektedir.<sup>6</sup> Ahilik teşkilatı, fütüvvet anlayışını alıp Anadolu'ya uyarlayan Ahî Evran sayesinde, köylerden şehirlere kadar genişlemiş ve dönemin ekonomik ve siyasi yapısına yön veren önemli bir kurum haline gelmiştir (Demirtaş, 2021:53).

Ahilik, yüzyıllar boyunca yönetim, siyaset, askerlik, toplumsal kültür, meslek eğitimi ve özellikle ekonomi alanlarında büyük bir rol üstlenmiştir. Anadolu'da göçebe Türk boylarının yerleşik hayata geçişinde ve Müslüman Türk şehirlerinin kurulmasında önemli katkılar sağlamıştır. Ayrıca, Ahi şehirlerinin inşa sürecinde, çatışan grupları bir araya getirip uyum sağlamak, şehir yaşamına uygun koruyucu değerleri gözetmek ve toplumun huzurunu sağlamak temel amaçlardan biri olmuştur. Ahiler, devlet lideri ya da emir bulunmadığı zamanlarda, şehrin idari yönetimini üstlenerek, o şehirde en yetkili kişi olarak görev yapmıştır. Ahiler, bazı şehir hizmetlerini de yerine getirerek belediyeçilik işlevi üstlenmişlerdir. Örneğin, misafirlerin karşılanması, zaviyelerinde konukların ağırlanması ve temizlik hizmetleri Ahi üyelerine yaptırılmıştır. Bu uygulamanın amacı, herkesin dükkânının önünü temiz tutması, zorluk çekenlere yardımcı olmak ve şehirlerdeki hoşgörüyü tüm topluma yaymaktır (Süne, 2018:55).

## **3.2. OSMANLI DEVLETİNDE YEREL YÖNETİM**

### **3.2.1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİ TANZİMAT ÖNCESİ**

Osmanlı Devleti klasik döneminde de tıpkı Selçuklu Devleti'nde olduğu gibi yerel birimlerin ihtiyaçlarını karşılayan makam 'kadılık' makamı olmuştur. Kadılar Osmanlı kazalarında<sup>7</sup> görev almışlardır (Demir, 2019:433). Selçuklulardan kalan bu sistem XVI.

<sup>6</sup> Fütüvvet, Arapçadaki "fetâ" kelimesinden türetilmiş bir sıfattır ve bu kelime "genç, yiğit, cömert" gibi anlamlar taşır. Fütüvvet, genellikle "gençlik, yiğitlik ve cömertlik" gibi temel özellikleri ifade eder (Uludağ, 1996:259).

<sup>7</sup> Kazalar kendisine bağlı köy ve kasabalar bulunan idari yerleşim birimidir Kazalar bir köy grubunun merkezinde yer almaktadır. Aynı zamanda kazalar siyasal ve sosyal bir birimdir (Demir, 2019:433).

Yüzyılda en parlak dönemini yaşamıştır. Bu dönemden sonra sistemin işleyişi sekteye uğramaya başlamıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009:96).

1530 ile 1580 yılları arasında, Osmanlı'da kırsal ve kentsel alanlarda nüfus %40 ila %50 oranında artmıştır. 16. yüzyılın başlarında, Anadolu'da az sayıda şehir bulunmaktadır. Bu şehirler; Edirne, Sofya, Selanik ve Belgrat, Bursa, Konya, Amasya, Manisa, Malatya, Kayseri, Diyarbakır, Ankara gibi şehirlerdir (Koç, 2013: 148). Ancak, yüzyıl ilerledikçe şehirleşme hızla artmış ve Burdur ile Eğirdir gibi yerlerde yeni şehirleşme alanları ortaya çıkmıştır. 16. yüzyılda, kentsel yoğunlaşma genellikle Anadolu'nun iç bölgelerine kaymış ve liman kentlerinin çevresinde toplanmamıştır.

Bu dönemde Osmanlı şehir yapısında büyük bir değişim yaşanmıştır. 16. yüzyıl öncesi şehirler, genellikle kalelerin etrafında şekillenmiştir. Şehir, iki ana bölüme ayrılmıştır: Kale içi ve kale dışı. Kale içinde yönetici sınıf ve yönetim işlevleri yer alırken, kale dışında zanaatkarlar ve kent ileri gelenleri yaşamıştır. Kale altı bölgesinde ise ticaret ve geçici pazarlar yer almıştır. Ayrıca, kervansaraylar, köyler, tekke ve zaviyeler gibi yapılar da şehir dışına dağılmıştır. 16.yüzyılda, kale altındaki geçici ticaretin yerini kalıcı ticaret almış ve bedestenler gibi yapılar gelişmiştir. Bu yeni şehir düzeni, genellikle bir vakıf tarafından kurulan külliye ya da imaretler şeklinde ortaya çıkmıştır. Camiler, hamamlar, hanlar ve bedestenler gibi yapılar şehirlerde önemli merkezler haline gelmiştir. Özellikle büyük şehirlerdeki bedestenler, taş kubbeleri ve demir kapılarıyla ticaretin yanı sıra, zenginlerin servetlerini koruyan merkezler olarak öne çıkmıştır (Tekeli, 2005:52-53).

### 3.2.1.1. KADI

Arapça'da kadâ kökünden türeyen kâdî kelimesi, fıkıhta insanlar arasındaki anlaşmazlıkları dinî kurallara göre çözen görevliyi ifade etmektedir. Kadıların atanması, yükseltilmesi ve görevden alınması “kādılıkudât” ya da “kādılcemâa” adı verilen kişilerin yetkisindedir. Kadının yerine yargılama yapmak üzere görevlendirilen yardımcılar ise “halife”, “nâib” veya “vekil” olarak adlandırılır (Atar, 2001:66).

Osmanlı Devleti'nde kadıların göreve tayini mutlaka padişah beratıyla yapıldı. İlmiye sınıfına mensup kişilerin atama, nakil ve terfilerinden ise Anadolu ve Rumeli kazaskerlerinin daireleri sorumluydu. Kadılık mesleğine girmek isteyenlerin bu iki daireden birini seçmesi gerekiyordu. Tayin ve özlük işlemleri *ruzname* adı verilen defterlere kaydedilir, kadının mesleki ilerlemesi de bu kayıtlar üzerinden takip edilirdi. Eğer bir kadının tayini ruznameye kaydedilmemişse, elindeki berat geçersiz sayılır ve iptal edilirdi. Beratsız olarak göreve başlayan bir kadının tayini ise “butlan ile malûl” kabul edilir ve “beratsız fuzuli mahkeme

kurmak” şeklinde tanımlanırdı. Berat aynı zamanda kadının yetki alanını belirler, bu alan dışında miras taksimi veya teftiş gibi işlemler yapmasını engellerdi. Kadıların çoğu küçük kasaba ve kazalarda görev yaparken, sancak merkezlerinde görev yapan *mevâlî* sayıca daha azdı. 19. yüzyılda ise fiilen görev yapmadan yalnızca rütbe alan payeli kadıların sayısı yaklaşık 300’e yaklaşmıştı. Kadı tayinleri, klasik İslam hukukunda öngörülen genel şartların (erkek, reşit, akıl sahibi, bedensel engeli bulunmamak) yanı sıra Osmanlı’da özellikle eğitim ve hiyerarşik terfi düzenine bağlıydı. İlmiye sınıfında ifta, tedris ve kaza alanları arasında yatay geçiş mümkün olmakla birlikte, kaza silsilesinde erken terfiler pek yaygın olmamıştır. Bu nedenle kadılar meslek hayatları boyunca aşamalı bir yükselme sürecinden geçer, eğitim ve tecrübeleriyle devletin son dönemine kadar seçkin bir zümre olarak kabul edilmiştir (Ortaylı, 2008:264-265).

Osmanlı’da kadılar, görevlerini yerine getirirken yerel yöneticilerden bağımsız bir şekilde hareket etmişlerdir ve atamaları Kazasker ile Şeyhülislam tarafından yapılmıştır. Yöneticilerin, kadıların görevlerine müdahale etmesi ya da yargı süreçlerine doğrudan katılması genellikle söz konusu olmamıştır. Veziriazam başkanlığında toplanan Divan-ı Hümayun ve Cuma Divanı’nda kazasker, Çarşamba Divanı’nda ise İstanbul Kadısı hazır bulunmuştur. Ayrıca, Osmanlı kadılarının merkeze doğrudan yazışma yapma hakkı "Arz yetkisi" bulunmaktadır. Kadılar bazen bu yetkiyi, cemaatin taleplerini temsil etmek amacıyla kullanmışlardır. Diğer mülki erkan, yani ehl-i örf, kadılara icrai görevlerde yardımcı olmakla görevlendirilmiştir. Merkez ise kadıların görevlerini ihmal etmemelerini sağlamak, adaleti yerine getirmelerini temin etmek amacıyla denetim ve hatırlatma görevini üstlenmiştir (İslamoğlu, 2019:72).

Kadılar, padişah ve meclis üyeleriyle doğrudan iletişim kurabiliyor olması sayesinde, halkın şikayetlerini ve taleplerini üst düzey yöneticilere iletebilmiş ve yönetimdeki sorunları doğrudan üst mercilere taşıyabilmişlerdir (Doğan, 2019:36). Merkezle doğrudan yazışma yetkisi “arz” adıyla anılmış, kadıların asıl bağlı olduğu merci ise eyalet beyleri değil, Anadolu ve Rumeli kazaskerleri olmuştur (Ortaylı, 1976:97).

Ayrıca, kadı şehrin güvenliğini sağlamakla birlikte, şehrin idaresinden de sorumlu olup, bulunduğu bölgenin mülki idare amiri olarak bölgedeki memur kesimini denetlemiştir. Devlet için toplanan vergilerin toplanması görevini de üstlenmişlerdir. Bunun dışında, kadı cami ve vakfın yönetiminden ve denetiminden de sorumlu tutulmuştur (Doğan, 2019:38). Klasik Osmanlı döneminde şehir yönetiminde beledî ve mülkî idare görevleri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmamıştı. Kadı, yalnızca yargı işlerinden sorumlu olmayıp aynı zamanda şehirde asayişin sağlanması, vakıfların denetlenmesi ve beledî hizmetlerin yürütülmesi ile kolluk

işlerinin gözetiminde de yetkili bir makam olarak görev yapmıştır (Ortaylı, 2008:283). Kadının yargıçlık görevi tarihsel süreç içerisinde farklı aşamalardan geçmiştir; Emevîler döneminde kadılar, valilerin hukuk danışmanı konumunda bulunmuş, ceza davaları ve infaz yetkileri tamamen idari amirlerin sorumluluğu altında kalmıştır. Abbasilerin ilk dönemlerinde kadılık kurumu genel idareden ayrılmış, bu gelişmeyle birlikte kadıya yalnızca yargı görevleri değil aynı zamanda idari ve mali alanlarda da sorumluluklar yüklenmiştir. Osmanlı döneminde de kadı, kurumsal evrim gereği sadece yargıyla değil, mülkiye ve belediye hizmetleriyle de ilgilenmekle yükümlü kılınmıştır. Bu çerçevede kadıların görevlerini kesin kategorilere ayırmak mümkün olmamıştır (Ortaylı, 1976:96). Mülki görevler arasında, vüzera haslarının denetimi, narh fiyatlarının belirlenmesi, lonca denetimleri, mukataa işlerinin izlenmesi ve kaydedilmesi gibi önemli görevler yer almıştır. Ayrıca, ordunun yiyecek ve diğer ihtiyaçlarının temin edilmesine yardımcı olmak da kadıların sorumluluğundaki bir diğer önemli mülki görevleri arasında bulunmaktadır. Kadı, kentte Pazar yerlerinin yer değiştirilmesi veya derbentçilerin<sup>8</sup> muafiyet talepleri gibi durumlarda, bu taleplerin merkeze iletilmesinden sorumludur. Kadı, kentin imarı ve düzeninden sorumlu olarak, şehrin düzenini sağlamak için çeşitli kararlar almıştır. Örneğin, su yollarının korunması, yollar üzerindeki binaların yapılmaması, sundurmaların sokağa taşmaması, azınlık semtlerindeki evlerde hamam yapılmaması, mezarlıkların ve pazar yerlerinin taşınması gibi önemli konularla ilgilenmişlerdir (Ortaylı, 1976:104).

İstanbul kadısı, şehrin belediye hizmetlerini ve idaresini üstlenerek, güvenlik ve asayişin sağlanmasından sorumlu kişi olarak görev yapmıştır. Kadı, bu görevini yerine getirirken düzenli olarak teftiş yapmış, bu teftişlere "kol gezmesi" veya "kol çıkması" denilmiştir ve genellikle çarşamba günleri yapılmıştır. Teftiş sırasında uygunsuz davranışlar sergileyenler, herkesin gözü önünde cezalandırılmıştır. Vezir-i Azam da bu teftişlere katılmış ve kadı, şehrin sorunlarıyla ilgili bilgileri ona ileterek, vezir-i azama bağlı olduğunu göstermiştir (Anıl, 1993:88-89).

Kadıların geniş görev alanı, çeşitli yardımcı görevliler aracılığıyla paylaşılmıştır. Kadının yanında yer alan subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yeniçeri ocağına bağlı zabıtlar; güvenliğin sağlanmasından temizlik işlerine, imar düzenlemelerinden kamu düzenine kadar farklı alanlarda kolluk görevlerini yürütmüşlerdir. Ayrıca büyük şehirlerde kadının adına görev yapan *ayak naibleri* bulunmaktaydı. Bu naibler, narhın uygulanmasını

---

<sup>8</sup> "Derbent" kelimesi, Farsça "der" (geçit) ve "bend" (tutma) kelimelerinin birleşimiyle, engel, geçit, boğaz, set, sınır bölgeleri gibi zor geçilen yerler için kullanılırdı. Türkçe karşılığı ise "belen" olarak ifade edilmektedir (TDV Ansiklopedisi).

denetlemek, esnafın teftişini gerçekleştirmek ve semtlerde ortaya çıkan davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmakla sorumluydu. İstanbul kadısına doğrudan bağlı olmamakla birlikte, Eyüp, Galata ve Üsküdar kadılarının da kendi bölgelerinde ayak naibleri görev yapıyordu. İstanbul surları içinde ve Bilâd-ı Selâse’de (Eyüp, Galata, Üsküdar) toplamda kırk adet nahiye, yani ayak naibliği yer almıştır (Ortaylı, 2008: 283).

Kadıya, asayişin sağlanması ve güvenliğin korunmasında yardımcı olan subaşılar yer almıştır. Subaşılar, günümüzdeki zabıta ve adli kolluk kuvvetlerinin görevlerini yerine getiren kişilerdir. Bir diğer yardımcı grup ise "yasakçılar" ya da "asesler" olarak bilinen kişilerdir. Asesler, görevli oldukları bölgedeki esnaftan aldıkları gelirle geçinip ve geceleri çarşı ve pazarlarda devriye gezerek hırsızlıkları önleyip kamu düzenini sağlamaya çalışmışlardır. Ayrıca, şehrin kalelerinde bulunan hazine ve belgelerin korunmasından sorumlu olan kale dizdarları da kadıya yardımcı olan önemli görevliler arasındadır (Dülger ve Güven, 2017: 47). Subaşı, sancak beyi ve kadıdan sonra en yetkili kişi olarak anılmaktadır. Yerel işlerde, kanunların ve düzenin uygulanmasında önemli bir rol oynar ve ehl-i örf (gelenekçi) grubunun bir parçasıdır. Subaşı, öncelikle suçluyu araştırıp bulup ardından adalet önüne çıkarmıştır. Ayrıca, gerektiğinde denetim görevini de yerine getirmiştir (İlgürel, 2009:447).

Vakıflar yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir rol oynamış, yaşlılar ve diğer ihtiyaç sahiplerine yardım sağlamış, ayrıca köprüler, yollar, limanlar, kütüphaneler ve çeşmeler gibi sosyal ve imar hizmetlerini hayata geçirmiştir (Demir, 2019:435).

Osmanlı’da, yerleşim birimlerinin birbirine bağlanarak ticaretin kesintisiz devam etmesini sağlayan yollar büyük öneme sahiptir. Bu yolların altyapı çalışmaları ve yol üzerindeki konaklama ile güvenlik hizmetleri ise vakıflar tarafından sağlanmıştır (Bayartan, 2008: 163).

Vakıflar, Osmanlı döneminde cami, mescit ve türbe gibi dini hizmetlerin yanı sıra eğitim ve sağlık alanlarında da önemli görevler üstlenmişlerdir. Özellikle vakıflar, sıbyan mektepleri ve medreseler gibi eğitim kurumlarını işletip, buralarda görev yapan öğreticilerin maaşlarını ve medreselerin diğer giderlerini karşılamışlardır. Ayrıca, hastaneler, tımarhaneler ve darüşşifalar gibi sağlık kuruluşları da vakıflar tarafından yapılmıştır. Belediyecilik hizmetlerinde ise halktan alınan vergilere ek olarak vakıfların yaptığı yatırımlar da bulunmaktaydı. Yol, çeşme, köprü ve kanal gibi altyapı projeleri de vakıflar tarafından gerçekleştirilmiştir (Dülgerve Güven, 2017:48).

Osmanlı’da loncalar ve meslek birlikleri, her şeyden önce dini ve ahlaki temellere dayalı bir ideolojiye sahipti. Her loncanın veya birliğin manevi önderi sayılan bir “pir”i bulunur,

bu pirler genellikle peygamberler ya da din büyükleriyle ilişkilendirilirdi. Lonca sistemi, üretim ve tüketimi sınırlandıran bir ekonomik düzen olarak, feodal yapının şehirlerdeki yansıması niteliğindeydi. Bu düzenin temel unsurları; fiyatların serbest bırakılmaması, kalitenin belli ölçütlere göre sabitlenmesi, işçi sayısının ve işgücünün sınırlandırılması ve dolayısıyla üretim miktarının kontrol altında tutulmasıydı. Bu sınırlamaların en önemli nedeni, hammadde kıtlığı ve kırsal alanda üretim fazlasının olmaması sebebiyle pazarın dar kalmasıydı. Üretim serbest bırakıldığında bazı zanaat dalları kıt hammaddeleri tekeline alabilir, bu da diğer üretim alanlarında hammadde yetersizliğine yol açabilirdi. Bu nedenle devlet, loncaların ortak kararları doğrultusunda kalite standartlarını ve fiyatları belirlerdi; bu uygulama “narh” olarak adlandırılırdı. Böylece üretim, istihdam, kalite ve fiyatlar üzerinde denetim sağlanır, rekabetin doğurabileceği işsizlik ve iflas gibi sonuçların önüne geçilirdi. Narh sistemine uyulup uyulmadığını denetleme görevi ise devlet adına *muhtesibe* verilmişti. Bununla birlikte lonca düzeninin bozulmaya başladığı dönemlerde esnaf teşkilatları, devlet otoritesini düzeni korumaya çağırılmış ve yöneticilerin müdahalesini talep etmiştir. Narh tespitinde ve kalite kontrolünde esnafın önde gelenleriyle birlikte kadı da etkin rol oynamış, özellikle muhtesib bu konuda kadının en önemli yardımcısı olmuştur (Ortaylı, 2008:299).

Loncalar da tıpkı vakıflar gibi Osmanlı yönetimi içinde hem kentin siyasi ve idari işleyişine katkı sağlamakta hem de yerel hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol oynamıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 106).

### 3.2.2. TANZİMAT SONRASI

Osmanlı İdaresi, klasik dönemde genellikle koruma ve asayiş sağlama işlevine dayanmıştır; bununla birlikte, bu amaçla vergi toplama gibi işlemleri de yürütülmüştür. O dönemin teknolojik imkanları (örneğin telgraf gibi iletişim araçlarının bulunmaması), daha karmaşık bir yönetim anlayışını mümkün kılmamıştır. Klasik Osmanlı yönetimi, bu temel işlevinin yanı sıra ekonomik ve sosyal hayatta da denetleyici ve düzenleyici bir rol oynamıştır. Özellikle loncaların denetimi, İstanbul'un iâşesinin temini, inşaat işlerinin düzenlenmesi gibi alanlarda etkin bir denetim ve organizasyon yapılmıştır. Sağlık ve eğitim gibi alanlarda ise Osmanlı toplumu, anonim bir yapıda teşkilatlanarak sayısız hayır kurumu ve vakfın faaliyetlerini yürütmüştür. Ancak, bu tür hizmetlerin düzenli ve sürekli bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli olan ilgili birimlerin kurulması, XIX. yüzyılda mümkün olmuştur (Ortaylı, 2005:71).

XIX. yüzyılda belediye teşkilatının bugünkü yapısına ulaşması, özellikle II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen reformlarla mümkün olmuştur. Selçuklu ve Osmanlı şehirlerinde

esnaf loncaları başkanları ve ayan gibi yerel yöneticiler olsa da bu kişileri belediye reisi olarak tanımlamak zordur. Osmanlı şehirlerinin yönetimi ve yargı yetkileri genellikle ilmiye sınıfına ait kadılara verilmiştir. Kadılar, sadece şehrin değil, çevresindeki köylerin ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıci olmuştur. Bu yönetim birimine "kaza dairesi" denmiştir. Merkez bürokrasisinin bir parçası olarak görev yapan kadılar, belirli bir süreliğine tayin edilerek, bulundukları bölgede yargı, güvenlik, mali işler ve genel şehir yönetimi gibi çeşitli sorumlulukları üstlenmişlerdir. Klasik Osmanlı döneminde, kadılar adli, mülki ve belediyecelikle ilgili görevleri bir arada yürütüp şehirdeki güvenliği sağlamak ve vakıfların denetimini yapmak gibi önemli görevleri yerine getirmişlerdir (Ortaylı, 2005:69).

II. Mahmud döneminde yeniçeri ocağının kaldırılmasının ardından, 1827'de İhtisab Nezareti kurulmuş ve bu, Tanzimat dönemi şehir yönetiminin temellerini atmıştır. Şehirlerde vergi toplama, güvenliği sağlama, çarşı ve pazar denetimi, sağlık kontrolü gibi görevler başka yöntemlerle yapılmak istenmiştir. Ancak zamanla İhtisab Nezareti bu görevlerde yetersiz kalmıştır, çünkü XIX. yüzyılda şehirlerin büyümesi ve altyapı ihtiyaçları, inşaat denetimi, yangın önlemleri gibi daha aktif ve yapılandırılmış bir yönetim anlayışını gerektirmiştir. Klasik dönemde, Hassa baş mimarının planlarına sahip olan memurun unvanı "Şehremini"dir ve bu unvan, şehrin yönetiminden sorumlu belediye reisleri için kullanılmaya başlanmıştır. "Belediye", "daire-i belediye" ve "meclis-i belediye reisi" gibi terimler ilk kez İstanbul'un Galata Beyoğlu Belediyesi için kullanılmıştır. Ancak, modern belediye teşkilatının başlangıcı, aslında Şehremaneti olarak kabul edilebilir. İstanbul ve 1921'de Ankara'daki belediye başkanlarına da hep "şehremini" denmiş, ancak taşra şehirlerinde belediye başkanlarına "Meclis-i Belediye Reisi" veya "Belediye Reisi" unvanları verilmiştir (Ortaylı, 2005:70).

1836'da kurulan Evkaf Nazırlığı ile birlikte kadıların çoğu yetkisi elinden alınarak yalnızca yargı görevine odaklanmıştır. Bu durum, yönetim açısından yeni bir arayışa yol açmış ve 1855 yılında İstanbul'da Şehremaneti (belediye) kurulmuştur. Bu belediye, şehrin temel ihtiyaçlarını karşılamak, fiyatları denetlemek, temizlik işlerini yapmak, esnafı denetlemek ve yol ile kaldırımları inşa edip bakımını sağlamak gibi görevler üstlenmiştir. Belediyenin iki ana organı ise, merkezi hükümet tarafından atanan şehremini ve şehir meclisi olmuştur (Dülger ve Güven, 2017:49).

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye yönetimi girişimleri, Tanzimat döneminin sonrasında ve özellikle 1854-1856 yılları arasında yaşanan Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleriyle artan ilişkilerle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, Fransız komün

yönetimlerinden ilham alınarak 1855 yılında İstanbul'da ilk belediye organizasyonu kurulma çabalarına başlanmıştır (Ünal, 2011:243).

Kırım Savaşı'nın ardından 1855 yılında İstanbul'da ilk belediye kurulmuştur. Bu belediyenin başında hükümet tarafından atanan bir Şehremini yer almıştır. Şehreminin muavin memur olarak adlandırılan iki yardımcısı bulunmaktadır. Şehremini, on iki kişiden oluşan bir kent meclisine başkanlık etmiştir. Meclis üyeleri, atama yoluyla göreve gelmiş ve bu üyeler, İstanbul'da yaşayan Osmanlı tebaası olan saygın esnaf ve mutemetlerden seçilmiştir. Meclis üyelerinin güvenilir ve saygın kişiler olmaları gibi kriterler aranmıştır. Ayrıca, meclis üyelerinin üçte ikisi her yıl yenilenmiştir. Belediye örgütü kurulmadan önce, İstanbul'da üyelerinin çoğu yabancı uyruklu olan bir "İntizam-ı Şehir" yani Kent Düzeni Komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonun amacı, kurulması planlanan belediye örgütü için önerilerde bulunmak olmuştur. Yapılan öneriler doğrultusunda, 1858 yılında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan ve Paris'teki belediye teşkilatından ilham alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu dairenin müdürü, hükümet tarafından atanan bir kişi olup, meclis ise yedi üyeden oluşturulmuştur. Daire-i Belediye Meclisi üyeliği için Daire-i Belediye Meclisi'ne üye olabilmek için, kişi İstanbul sınırları içinde en az 100 bin kuruş değerinde taşınmaz mülke sahip olmalı ve en az 10 yıldır İstanbul'da ikamet ediyor olmalıydı. Ayrıca, bu meclis yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyor ve resmi dili olarak Fransızca kullanıyordu (Keleş, 1994:111).

Altıncı Daire, Osmanlı İmparatorluğu'nda oldukça renkli bir yapıya sahip olmuştur. Dairenin müdürü, Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle atanmış ve devlet memuru olarak görev yapmıştır. Daire müdürünün yanında iki vekil bulunmaktadır; bu vekiller, Haziran 1858 tarihli nizamnameye göre her üç yılda bir seçilip, fahri olarak görev yapmışlardır. Daire meclisi üyeleri, bölgede emlak sahibi olan ve en az 10 yıldır İstanbul'da ikamet eden kişiler arasından seçilmişlerdir. Bu üyelerin sayısı 7 ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca, yabancı uyruklu dört müşavir üye de tayin edilmiştir. Müşavir üyelerin, birinci dereceden yakınlarından birinin bölgede 500.000 kuruşluk emlak sahibi olması ve en az 10 yıldır İstanbul'da yaşamış olması şartı aranmıştır. Altıncı Daire'nin yapısı, oldukça kozmopolittir ve yazışmalar hem Türkçe hem de Fransızca yapılmıştır. Meclis; mühendisler, mimarlar ve tabiat uzmanları gibi farklı profesyonel üyeler de içermiştir. Daire, Bab-ı Ali'nin denetiminde çalışıyor olsa da belirli bir hareket serbestliğine sahip olmuş ve devlet ofisi gibi faaliyet göstermiştir. Daireye ait nizamnameler, Bab-ı Ali ve hükümdarın onayıyla yürürlüğe girmiş, ancak daire meclisi kendi kararlarını almış ve daire reisi de bu kararları onaylamış ve uygulama sürecini yönetmiştir. Altıncı Daire, mahalle, çarşı ve dükkanların temizlik ve düzenine dair kararlar alıp talimatlar hazırlayarak ve

yasaklar koyarak idareyi sağlamıştır. Ayrıca, yapı ve onarım işlerinin ihalelerini düzenlemek, mukaveleleri yapmak ve bütçeyi hazırlayıp Bab-ı Ali'nin onayına sunmak gibi görevleri de yerine getirmiştir. Bu bütçe, padişahın iradesiyle yürürlüğe girmiştir. Altıncı Daire, yalnızca kendi faaliyet alanındaki mülk sahiplerinden alınacak vergilerin miktarını ve nasıl toplanacağını belirlemek için nizamnameler hazırlama yetkisini kullanmıştır. Ancak, daire tamamen serbest hareket edemiyor; gelirlerini belirlemek için her zaman Bab-ı Ali'nin denetimi altında olmuştur ve daire, bu gelirler konusunda her defasında Bab-ı Ali'yi ikna etmek zorunda kalmıştır. Giderler ise iki gruba ayrılmış: Birinci sınıf giderler, meclisin kararıyla daire reisi tarafından ödenirken, ikinci sınıf giderler ise olağanüstü giderlerdir ve bunların yapılabilmesi için Bab-ı Ali'nin onayı gerekmiştir. İstanbul'un yapı işleri ve imar denetimi, 1868 yılına kadar Ebniye-yi Hassa Müdürlüğü tarafından, yani doğrudan Sultan'a bağlı bir örgüt tarafından yürütülmüştür. Ancak, bu tarihten sonra görev, Şehremaneti'ne devredilmiştir. Altıncı Daire, bu konuda da özel bir ayrıcalığa sahiptir. Daire, kendi bölgesinde yapı işleri ve imar denetiminde özel yetkilere sahiptir ve ayrı bir imar örgütü kurmuştur. Bugün bile belediyelerimizde bulunmayan bir etkiye sahip olan Altıncı Daire, daire müdürünün başkanlığında, belediye cezaları verebilecek bir sulh mahkemesi kurma yetkisine sahiptir (Ortaylı, 1985:132-137).

Altıncı Daire-i Belediye, 19. yüzyıl ortalarında Osmanlı başkentinde kurulan ilk modern belediye örneğidir. Beyoğlu-Galata bölgesinde faaliyet gösteren bu kurum, dönemin şartları içinde oldukça geniş yetkilere sahip olmuştur. Daire Meclisi; mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzeni konusunda kararlar alabilmiş, talimatnameler hazırlayabilmiş ve yasaklar koyabilmiştir. İnşaat ve onarım işleriyle ilgili ihaleleri düzenlemek, bu süreçleri Bab-ı Ali'nin onayına sunmak da dairenin sorumluluk alanına dâhil olmuştur. Kurumun mali yapısı ise doğrudan padişah iradesine bağlı olarak şekillenmiştir. Altıncı Daire, yalnızca kendi hizmet alanındaki mülk sahiplerinden toplanacak vergilere ilişkin düzenlemeler yapabilme yetkisine sahiptir. Personel alımı konusunda da yetkili olan daire, bu konudaki kararları kendi meclisinde almış, ancak atamalar Bab-ı Ali'nin onayı ile yürürlüğe girmiştir. Dairenin görevleri arasında fiyat ve gıda denetimi gibi klasik belediye işlevlerinin yanı sıra bir itfaiye teşkilatı kurma zorunluluğu da bulunmaktadır. Ancak kurumun özel bir zabıta teşkilatına sahip olmadığı görülmektedir. Beyoğlu-Galata bölgesi Altıncı Daire tarafından yönetilirken, İstanbul'un geri kalan kesimleri ise yetersiz personel ve kaynaklarla faaliyet gösteren Şehremaneti'ne bağlı olarak idare edilmiştir. Bu durumun yarattığı kurumsal boşluğu gidermek amacıyla, 6 Ekim 1868 tarihinde Şurâ-yı Devlet tarafından hazırlanan ve yürürlüğe konulan “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” ile İstanbul genelinde belediye teşkilatının

yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda şehir, 14 ayrı belediye dairesine ayrılarak; söz konusu daireler, Altıncı Daire'den farklı olarak, özerk yapılar değil, doğrudan Şehremaneti'ne bağlı şubeler olarak faaliyet gösterecek şekilde planlanmıştır. Yeni yapılanma kapsamında, Şehremaneti üç temel organdan oluşmaktaydı: Şehremini (belediye başkanı), altı üyeden oluşan Şehremaneti Meclisi ve çeşitli belediye daire temsilcilerinin katılımıyla oluşturulması planlanan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye. Her belediye dairesinde Bab-ı Ali tarafından atanacak bir reis (başkan) ve halk tarafından seçilmesi öngörülen 8 ila 12 meclis üyesi bulunacaktı. Bu dairelerin başkanları ve üçer temsilcisiyle, toplam 56 kişilik bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediye teşekkül ettirilecekti. Bu organın temel görevi, belirli dönemlerde toplanarak bütçe, gelir-gider dengesi ve genel belediye politikaları üzerine kararlar almak ve denetim görevini üstlenmektir. Şehremaneti Meclisi ise haftalık toplantılarla daha güncel konuları ele alacak, uygulamaya dair kararlar alarak yürütmeyi yönlendirecektir. Bu yapı, günümüz belediyelerindeki encümen sistemine benzemektedir. Ancak planlanan halk seçimleri gerçekleştirilememiş, dolayısıyla daire meclisleri oluşturulamamış ve buna bağlı olarak Cemiyet-i Umumiye-i Belediye de fiilen kurulmamıştır (Adıgüzel, 2010:9-10).

Osmanlı döneminde belediyecilik anlayışı henüz tam olarak yerleşmediği için, Şehremaneti'nin bağımsız bir bütçesi bulunmamaktadır. Şehremaneti'nin kendi maliyesinin olmadığını, masraflarının devlet tarafından karşılandığını ve topladığı vergileri devlete teslim etmektedir (Argunhan, 2022:171). İstanbul Şehremaneti, kendi gelir kaynaklarına sahip olmayan, harcamaları devlet tarafından karşılanan ve topladığı parayı da doğrudan maliyeye aktaran bir yapıdadır. Bu yüzden bağımsız bir bütçesi bulunmamaktadır. Personel sayısı da oldukça azdır. Tüm bu nedenlerle, Şehremaneti modern anlamda belediyecilik için yeterli bir kurum değildir. Aslında yapılan değişiklik sadece kurumun ismiyle sınırlı kalmış; görev yapan kişiler ne yetki sahibi ne de bu alanda bilgi ya da deneyime sahiptir. Yaşanan yetersizlikler nedeniyle hükümet duruma müdahale etmek zorunda kalmıştır. Bu kapsamda, şehirde nasıl bir belediye yapılanması kurulması gerektiğini araştırmak ve bir tasarı hazırlamak amacıyla “İntizam-ı Şehir Komisyonu” adında bir kurul oluşturulmuştur. 9 Mayıs 1855'te resmen kurulan bu komisyon, Avrupa görmüş, farklı diller bilen ve çeşitli milletlerden kişilerden oluşturulmuştur. Komisyon, belediyelerin görevleri, gelir kaynakları ve yapıları üzerine raporlar hazırlamıştır. Bir süre sonra Ticaret Nezareti'ne bağlanan komisyon, dağılmadan önce önemli tespitlerde bulunmuştur. 1 Mart 1856'da hazırladığı raporda, yolların ve altyapının düzenlenmesi, sokakların temizliği ve aydınlatılması, belediyelerde düzgün işleyen bir muhasebe sisteminin kurulması gibi öneriler sunmuştur. Ayrıca bir genel yönetmelik

hazırlayarak hükümete iletilmiştir. Bu yönetmelik, padişahın onayıyla Aralık 1857'de yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğe göre İstanbul 14 ayrı belediye bölgesine ayrılacaktır. Ancak bu plan tam anlamıyla uygulanamamış ve sadece Beyoğlu-Galata bölgesinde anlamlı bir belediye yapılanması kurulabilmiştir (Adıgüzel, 2010:7).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile il özel idarelerinin temeli atılmıştır. Ardından 1871'de kabul edilen İdare-i Umumiyesi Vilayet Nizamnamesi ile il genel meclisinin görev alanı genişletilmiştir. Bu düzenlemeler, İkinci Meşrutiyet'e kadar devam etmiştir. Bu süreçte 1877 yılında Birinci Meşrutiyet döneminde yasama meclisi, Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu'nu kabul etmiştir. Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul'daki yeni belediye yönetim yapısını düzenlerken, Vilayet Belediye Kanunu ise her vilayet ve kasabada bir belediye teşkilatının kurulmasını öngörmüştür. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e aktarılan yerel yönetim sistemi, eski kurumların yerini alarak yeni ihtiyaçlara göre şekillenmiş ve merkezin taşradaki bir uzantısı halini almıştır (Erençin, 2004:2).

1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul'un on dört farklı semtine de yayılmıştır (Dülger ve Güven, 2017:49-50). 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yayılmıştır ve İstanbul Şehremini örgütü kurulmuştur. Bu yeni yapı, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir sistem oluşturmuştur. Alt düzeyde, Galata ve Beyoğlu modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu on dört daire bulunmaktadır. Her dairenin yarısı her yıl yenilenmiş ve her dairenin başında hükümet tarafından atanan bir başkan yer almıştır. Üst düzeyde ise hükümet tarafından atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almıştır. Ayrıca, Şehremininin başkanlığında, on dört belediye dairesinin başkanları ve her daireden seçilip gönderilen üçer üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye de mevcuttur (Keleş, 1994:112).

Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla birlikte, Osmanlı'nın taşra yönetiminde yeni bir anlayış dönemi başlamıştır. Bu yenilikçi yaklaşım, 19. yüzyılın sonlarına kadar devam etmiştir. Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı İmparatorluğu, altı askeri bölgeye ayrılmıştır; bunlardan ikisi Rumeli'de, ikisi Anadolu'da ve biri de Arabistan'da yer almıştır. Her bir bölgeye birer müşir atanarak, vilayetlerin yönetiminde askeri yapıdan sivil yapıya geçilmiştir. Bu dönemde Ahmet Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve Mithat Paşa gibi reformist isimler, vilayet yönetiminin yeni düzeni üzerinde çalışmalar yapmışlardır. 7 Kasım 1864 tarihli Nizamname ile sancakların temel birim olarak kabul edildiği yeni bir vilayet teşkilatı kurulmuştur (Ortaylı, 2005:78).

Nizamname ile, bu dairenin genel yönetimi, ilerleyen zamanlarda belirlenecek olan yönetim heyetine devredilmiş ve bu idare merkezi bir yerde kesinleşmiştir. Merkezi idare, bulunduğu

sancakla birlikte yedi livaya (bölgeye) ayrılmıştır; her sancakta bir kaymakamlık idaresi olacak ve her sancak merkezinde o bölgenin başşehri belirlenerek, yönetim burada sağlanacaktır. Her sancak, birden fazla kazaya (ilçeye) ayrılacak ve her kazanın başkenti olan kasaba, o kazanın idare merkezi olacaktır. Ayrıca, her kaza, köylere ayrılacak ve her köyde, belirtilen şekilde bir belediye idaresi kurulacaktır. Bazı köylerin birleşmesiyle oluşan küçük daireler, bağımsız bir kaza olamayacak, başka bir kazaya bağlı olarak idare edilecek ve "nahiye" olarak kabul edilecektir. Kasaba ve şehirlerde ise en az elli hanelik bir yerleşim birimi bir mahalle olarak kabul edilip, her mahalle bir köy gibi değerlendirilecektir. Vilayetin idari, mali, zabıta ve siyasi işlerinin denetimi ve hukuki hükümleri uygulamak, padişah tarafından atanacak bir vali tarafından yürütülecek. Vali, devletin bütün emirlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olacak ve belirli sınırlar içinde vilayetin iç işlerini de yürütecektir. Valiye bağlı bir idare meclisi kurulacak. Bu meclis, valinin denetiminde olup, müfettişler, muhasebeciler, mektupçular, dışişleri müdürleri ve farklı dini gruplardan seçilecek altı kişi ile oluşturulacak. İdare meclisinin başkanı vali olacak ve meclisin üyeleri, valinin temsilcisi tarafından atanacaktır. (1964 Tuna Nizamnamesi). Bu nizamname, Osmanlı'daki yerel yönetim yapısını daha düzenli ve verimli hale getirmiş ve yerel yönetim üzerindeki merkezi otoriteyi arttırmayı hedeflemiştir. 22 Ocak 1871'de ise bu düzenleme İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi olarak yeniden şekillendirilmiştir. Eyaletlerin adı değişerek "vilayet" halini almış ve sınırları daraltılarak yeni bir vilayet yapısı oluşturulmuştur. Vilayetler, livalara, livalar kazalara, kazalar da nahiye ve köylere bölünmüştür. Bu düzenleme ile vilayetlerdeki en yüksek mülki amir vali, livalarda mutasarrıf, kazalarda ise kaymakam olmuştur. Bu yöneticiler, doğrudan padişah tarafından atanan memurlardı ve köylerde muhtarların seçimle işbaşına gelmesi sağlanmıştır. Her vilayet, liva ve kazada yöneticiye bağlı bir idare meclisi kurarak, bu meclislerin üyeleri hem memurlar hem de eşraf ile gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşmuştur (Ortaylı, 2005:79).

Vali, güvenlikten mülkiye işlerine kadar geniş bir sorumluluk taşımıştır. Vali görevde değilse, yerine vali muavini veya merkez vilayetinden seçilen biri geçmiştir. Tanzimat'tan sonra valilerin yetkileri siyaset, maliye ve güvenlik alanlarında artmıştır. En temel görevi, kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasını denetlemektir. Ayrıca, merkezden gelen emirleri uygulamak ve vilayet içindeki memurları denetlemek de valinin sorumluluğundaydı. Valiler, mülkiye memurlarını nizamnâmelere göre seçer ve atamalar vilayetlere bırakılırdı. Nahiye meclislerinin toplantı zamanlarını da vali belirlerdi. Valiler, vilayetlerini yılda bir ya da iki kez denetler, olağanüstü durumlarda bu süre sınırlandırılmazdı. Mali sorumlulukları da bulunur, gelir ve vergilerin toplanmasından ve yönetilmesinden sorumlu olup, vergi düzenlemeleri

yapabilirlerdi. Valiler, eğitim, bayındırlık hizmetleri ve vilayet güvenliğinden de sorumluydular; yolların, köprülerin emniyetini sağlamak, asayişini temin etmek ve eşkıya hareketlerini bastırmak görevlerindendi. Acil durumlarda, durumu merkeze bildirir ve askerî yardım alırlardı (Gençoğlu, 2011:37).

1871 Vilayet Nizamnamesinde özel idarenin çekirdeği sayılan vilayet umumi Meclislerine daha fazla yer verilmiştir. Ancak, bu meclislerin karar alma ve uygulama yetkileri bulunmamaktadır. Yalnızca, merkezi yönetime danışmanlık yapmakla görevli bir meclis olarak işlev görmüşlerdir. Yani, vilayet umumi meclisleri, sadece görüş ve öneriler sunarak, karar alma süreçlerinde etkin bir rol oynamaktan ziyade, danışma meclisi hüviyetini taşımışlardır (Kaştan, 2016:82). Bu meclislerin görevleri arasında, memurların denetimi, gayrimenkul işlemleri gibi idari kararlar yer almaktadır.

Bu Nizamname, köye tüzel kişilik tanımamıştır. 1871 Vilayet Nizamnamesinde ayrıca, köyler ve çiftliklerin birleşiminden oluşan yeni birim olan nahiyeler kurulmuştur. Nahiyeler, bir müdürün yönetiminde olup, köylerin yerel idare meclislerinin seçtiği temsilcilerle yönetiliyordu. Batılı ülkelerin baskıları sonucu bu nahiyeler kurulmuş, ancak Osmanlı yönetimi bu değişimi gönülsüzce kabul etmiştir. Nihayetinde 1876'da Nevahi Nizamnamesi çıkarılarak nahiye yönetimi şekillendirilmiştir (Ortaylı, 2005:79).

Nizamname, her köyde iki muhtar olmasını, karma köylerde ise her cemaatin kendi muhtarını seçmesini öngörüyordu. 20 haneden az cemaatlar tek muhtar seçerdi. Muhtarlar, köydeki zabıta, vergi toplama, temizlik ve binaların onarımı gibi işleri yürütürken, İhtiyar Meclisleri vergileri toplar, davaları çözer ve köy görevlilerini seçerdi. Muhtar, meclis tarafından denetlenir, yolsuzluk tespit edilirse kaymakama şikâyet edilip görevden alınması istenebilirdi. Ceza davalarına meclis karar veremezdi, köyler arası sorunlar için kaymakama başvurulurdu. Muhtar ve meclis üyeliğine seçilmek için Osmanlı tebaası olmak, 30 yaşını doldurmak ve yılda en az 100 kuruş vergi ödemek gerekirdi (Gençoğlu, 2011:46).

### **3.2.3. I. MEŞRUTİYET (1876-1908) DÖNEMİ**

Osmanlı'da belediye teşkilatının hukuki temelleri, I. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. Bu dönemde oluşturulan belediye düzeni ve uygulamaları, sonraki yıllarda önemli bir etki yaratmıştır. İlk Osmanlı Mebusan Meclisi, Tanzimat'ın başlangıcında uygulamaya giren bazı yenilikler ışığında, belediye kanununu detaylı bir şekilde tartışarak kabul etmiştir. İstanbul ve vilayetler için 5 Ekim 1877 tarihinde Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanun, belediyelere birçok görev yüklemiştir; bunlar arasında imar, kontrol, bayındırlık

hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, nüfus sayımı, pazar denetimi, sağlık tedbirleri, mezbaha işletmeciliği, okul açma, itfaiye hizmetleri ve belediye gelirlerini toplama gibi görevler yer almıştır. Ancak, bu görevlerin bir kısmı hiç yerine getirilmediği gibi, bazıları da merkezi hükümet organları tarafından yapılmıştır. Koordinasyon eksiklikleri ve finansal yetersizlikler de bu durumu zorlaştırmıştır. Finansal yetersizlik, yerel yönetimlerin etkinliğini ve bağımsızlığını ciddi şekilde olumsuz etkilemiştir. Finansal yetersizlik, aynı zamanda yerel yönetimlerin bağımsız hareket etmelerini de engellemiş, merkezi hükümetin müdahalesine daha fazla bağımlı hale gelmelerine yol açmıştır. Bu dönemde köyde her dini inanca sahip topluluk için ayrı ayrı muhtar ve ihtiyar heyeti seçilmesi planlanmıştır. Ancak muhtar seçimlerinin onayı merkezi hükümete verilmiş ve köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. Köylere tüzel kişilik verilmemiş olsa da köylerin karar ve yürütme organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin görevleri genişletilmiştir (Doru, 2015:78).

1877 tarihli kanuna göre belediye organları belediye reisi ve daire meclisinden oluşmuştur. Belediyeler tüzel kişilik kazanmış ve bunu doğrular nitelikte kanunun 3. maddesinde belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu bildirilmiştir. Şehir ve kasaba nüfusuna göre, dört yıllık dönemler için altı ile on iki kişilik belediye meclisleri seçilmiştir. Meclis üyelerinin yarısı her iki yılda bir kura ile değiştirilmiş ve belediye reisi de bu üyeler arasından hükümet tarafından atanmıştır. Ancak taşralarda, meclis reisleri genellikle yerel eşraftan seçilmiştir. Belediye meclisi, belediyenin işlerini tartışarak karar almış, yıllık bütçeyi hazırlamış ve mali denetimi yapmıştır. Ayrıca, taşra belediye meclisleri yılda iki kez, yerel vilayet, liva veya kaza idare meclisleri ile birlikte toplanarak bütçeyi hazırlayıp onaylamıştır. Bu birleşik toplantılara Cem'iyet-i Belediye denmiştir. Belediye meclis üyeleri, Osmanlı vatandaşı olup en az 25 yaşında, yılda 50 kuruş emlak vergisi ödeyen ve Türkçe bilen kişiler arasından seçilmiştir. İstanbul'dan taşra belediyelerine gelir eksikliği ve hizmet yetersizliği olsa da şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının varlığı kendini göstermiştir (Ortaylı, 2005:85-88).

### **3.2.4. II. MEŞRUTİYET (1908-1923) DÖNEMİ**

Osmanlı Devleti, Rumeli'deki sosyal hareketlenme sonucunda 1908 yılında 30 yılın ardından tekrar anayasal düzene dönmüştür. Bu dönemde devletin idaresi ile ilgili birçok alanda reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmış ve bu bağlamda yeni yasalar yapılmıştır. 26 Mart 1913 tarihinde vilayet idaresi için çıkarılan Kanun-ı Muvakkat (geçici kanun) ile merkezi esaslar İttihat ve Terakki tarafından kuvvetlendirilmiştir. Mutasarrıflıklar kaldırılmıştır. 1913 geçici vilayet kanunu demokratikleşmenin önünü kapatmıştır. İstanbul Belediyesi 1910'da değiştirilen

Dersaadet Belediye Kanunu ile merkezileşmiştir. Buna göre İstanbul Belediyesi dokuz şubeye ayrılmış ve başlarına müdür atanmıştır (Ortaylı, 2005:89).

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin II. Abdülhamit yönetimine karşı özellikle Balkanlar'da başlattığı muhalefet hareketleri sonucunda, 23 Temmuz 1908 tarihinde Kanun-u Esasi yeniden yürürlüğe girmiş ve böylece II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Bu dönem, 30 Ekim 1918'de imzalanan Mondros Mütarekesi'ne kadar sürmüştür ve Osmanlı siyasi tarihinde çok partili hayata geçişin önünü açmıştır. Siyasal örgütlenmeyi mümkün kılan hukuki zemin ise 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 120. maddesindeki değişiklik ile 1909'da kabul edilen Cemiyetler Kanunu olmuştur. Bu düzenlemelerle birlikte önceden gizli yapılanma şeklinde varlık gösteren gruplar, siyasi parti kimliği kazanarak açık faaliyet yürütmeye başlamışlardır. II. Meşrutiyet döneminin iki ana aktörü, iktidardaki İttihat ve Terakki ile muhalefetteki Hürriyet ve İtilaf Fırkasıdır. Bunun dışında Ahrar, Ahali, Sosyalist ve İttihad-ı Muhammedi gibi çeşitli küçük partiler de siyasi alanda yer almıştır. Ancak bu çok partili yapı içinde asıl belirleyici güç İttihat ve Terakki olmuş; demokratik yöntemlerle sağlayamadığı iktidarını 1913 Babıali Baskını gibi darbelerle ve 1912'deki "sopalı seçim" gibi yöntemlerle pekiştirmiştir. On yıllık iktidar sürecinde 22 kez hükümet değişmiş ve bu durum, parlamentodaki çoğunluğa rağmen sürekli bir siyasi istikrarsızlık yaşandığını göstermiştir. İttihatçılara karşı birleşik bir muhalefet cephesi ise ancak 1911 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkası çatısı altında oluşabilmiştir. Bu cephede farklı etnik ve ideolojik gruplar yani azınlık toplulukları, eski İttihatçılar, İslamcılar ve Prens Sabahattin'in âdem-i merkezîyetçi görüşlerinden etkilenenler bir araya gelmiştir. II. Meşrutiyet'in başlarında örgütsel anlamda hâlâ gizlilik esasına göre işleyen ve Cemiyet-Fırka ayrımını aşamayan İttihat ve Terakki, zamanla bu çelişkiyi ortadan kaldırmış; 1913'ten sonra ise daha belirgin bir ideolojik hatta yönelmiştir. Osmanlıcılık ve İslamcılık çizgisinden uzaklaşarak Türkçülük düşüncesini ön plana çıkarmış ve ulusal bir burjuvazi yaratma hedefiyle hareket etmiştir. Bu dönüşüm, partinin hem düşünsel hem de pratik siyasetinde önemli bir kırılmayı temsil etmektedir (Uyar, 2011:56-57).

II. Meşrutiyet döneminde, vilayet meclisleriyle (bugünkü İl Özel İdaresinin muadili) ilgili önemli bir gelişme yaşanmıştır. 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe girmiş ve I. Meşrutiyet döneminde tasarı halinde kalan "Teşkil-i Vilayet Kanunu", 1913'te "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat" adıyla yasalaşmıştır. Bu kanunla il özel idarelerine bayındırlık, sağlık, eğitim, ticaret, sanayi, tarım ve veterinerlik gibi geniş görev ve yetkiler verilmiştir. Ayrıca, bu idareler tüzel kişilik kazandırılarak yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. 1921'deki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na göre, seçimle iş başına gelecek organlarının düzenlemeleri de

yapılmıştır. II. Meşrutiyet döneminde köy yönetimlerinde dikkate değer bir yenilik yapılmamıştır. 1908'de kabul edilen ancak Birinci Dünya Savaşı nedeniyle hayata geçirilemeyen “İdare-i Kurra” (Köylerin Yönetimi) kanunu, köy yönetimini özel bir yasa ile düzenlemeyi amaçlamıştır. 1913'te çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ise önceki yönetmelikleri geçersiz kılmış ve köy yönetimlerinin özel bir yasal düzenlemeye sahip olmasını engellemiştir. Bu sebeple, Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar köy yönetimleri kendi özgün yasalarına kavuşamamıştır (Doru, 2015:80-81).

1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkati, Osmanlı taşra yönetimini yeniden düzenleyen önemli bir yasal belgedir. Bu yasa, vilayet (il) yönetimini iki temel başlık altında toplamıştır: genel yönetim ve özel yönetim. Genel yönetim kısmında, 1864 Vilayet Nizamnamesinin esasları büyük ölçüde korunmuştur. Vali, merkezin temsilcisi olarak yetkilendirilmiş; onun yardımcısı olan memurların (örneğin maarif, nafia, ziraat müdürleri gibi) görevleri netleştirilmiştir. Ayrıca, vali ya da yardımcısının başkanlığında oluşturulan ve içinde müftü, naib, mektupçu ve seçilmiş üyelerin bulunduğu Vilayet İdare Meclisi, il düzeyinde karar alma ve uygulamadan sorumlu yapı olarak görev yapmıştır. Bu düzenlemenin en dikkat çekici yönü ise özel yönetim alanında getirdiği yeniliklerdir. İlk kez, vilayet düzeyinde yerel hizmetlerden sorumlu, özerk bir yapı tanımlanmıştır. Yani, eğitimden yol yapımına kadar çeşitli yerel hizmetlerin yürütülmesi doğrudan bu yerel birime bırakılmıştır. Bu anlayış, günümüzdeki il özel idaresi sisteminin temellerini oluşturmuştur. Nitekim, 1987'de kabul edilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, bu 1913 tarihli geçici yasadaki esinlenerek hazırlanmış; temel yapısını ve işleyiş mantığını büyük ölçüde korumuştur. Bu durum, Osmanlı'dan günümüze taşra yönetiminde bir sürekliliğin olduğunu göstermektedir (Adıgüzel, 2010:15).

1920 yılında şehremini görevinde bulunan Cemil Paşa'nın Nafia Nazırlığı zamanında 18 Nisan 1920 tarihli bir kararnameyle Şehremaneti Nafia Nezareti'ne bağlanmıştır. Ancak, bu durum çok uzun sürmeden 5 ay sonra Şehremaneti tekrar Dahiliye Nezareti'ne bağlanmıştır (Oktay, 2013:438:).

İstanbul Şehremini Cemil Paşa, İstanbul'un fiziki ve sosyal yapısına önemli katkılar sağlamıştır. Bunlardan biri, uygulamaya koyduğu "Zabıta-i Belediye Talimatnamesi" ile gerçekleşmiştir. Bu talimatname, çeşitli tehlikeleri önlemek için alınması gereken önlemleri belirliyordu. Örneğin, yıkılma riski taşıyan binalar için önlemler alınacak ve bu binalar hakkında belediye yetkililerine bilgi verilecekti. Sokaklarda inşaat nedeniyle açılan çukurlar gündüzleri işaretlerle, geceleri ise fenerlerle belirtilecekti. Açık kuyuların içine düşülmemesi için gerekli tedbirler alınacak, yangın riski taşıyan maddelerin depolanması ise sıkı şekilde

denetlenecektir. Ayrıca, bulaşıcı hastalıklar hakkında alınacak önlemler de talimatnamede yer alıyordu; hastalıklar yetkililere bildirilecek ve gerekli sağlık tedbirleri uygulanacaktır. Ruhsatlı olmayan mezbahalarda hayvan kesimi yasaklanacak, denizde açıkta yüzmekten kaçınılacak ve pislik biriktiren evler hakkında belediye dairesine bildirimde bulunulacaktır. Bu düzenlemeler, İstanbul'un güvenliği ve sağlığı için önemli adımlar atılmasına olanak sağlamıştır (Akan, 2020:205-206).

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra 31 Aralık 1922 tarihinde şehremini Topuzlu Cemil Paşa döneminde “Teşkilat-ı Belediye Kanun-ı Muvakkat” çıkarılmıştır. Belediye teşkilatı, merkeziyetçi bir anlayışla yeniden yapılandırılmıştı. Ancak, bu düzenlemeye rağmen, belediye hizmetleri ve teşkilatlanmasındaki ikilik bu kanunla ortadan kaldırılmamıştır. Şehirdeki vakıflar, nafia (bayındırlık), liman reisliği gibi önemli hizmet alanları ya muhtarlar ya da merkezi hükümete bağlıydı ve belediyeden tamamen bağımsızdı. Bu durum, belediye teşkilatının modern bir şehrin ihtiyaç duyduğu bütünlüğü sağlayamamasına neden olmuştur. Özellikle güvenlik, merkezi devlet organları tarafından sağlandığı için, belediye kendi görev alanındaki kolluk hizmetlerini dahi yerine getirememiştir (Ortaylı, 2005:90).

### **3.2.5. MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER**

30 Ekim 1918 tarihinde imzalanan Mondros Ateşkes Antlaşması, Osmanlı Devleti'nin fiilen sona ermesine neden olan siyasal ve askeri bir dönüm noktası teşkil etmiştir. Antlaşma hükümleri, özellikle Batı Anadolu başta olmak üzere Anadolu'nun pek çok bölgesinin yabancı işgallerine açık hale gelmesine yol açmış, bu durum halk arasında büyük bir toplumsal kaygı ve tepki doğurmuştur. Söz konusu dönemde merkezi yönetimin zayıf düşmesiyle birlikte, halkın kendi geleceğini tayin edebilmesi ancak yerel düzeydeki örgütlenmeler aracılığıyla mümkün hale gelmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkan Müdafaa-i Hukuk-u Osmaniye Cemiyeti, yalnızca bir direniş organizasyonu olarak değil, aynı zamanda yerel demokrasinin erken bir tezahürü olarak da değerlendirilmelidir. İzmir merkezli olarak kurulan ve Aydın gibi çevre vilayetlerde şubeler oluşturan Cemiyet, işgallere karşı halkın kolektif bilincini ve tepkisini örgütleyen bir platform niteliği taşımıştır. Cemiyetin Aydın Şubesi'nin kuruluşu ve faaliyetleri, yerel seçkinlerin, tüccarların ve aydınların öncülüğünde halk iradesinin kurumsallaştırılması yönünde atılmış önemli bir adımı temsil etmiştir. Bu yönüyle Cemiyet, klasik anlamda merkezi otoritenin yönlendirmesiyle hareket eden bir yapıdan ziyade, toplumun tabanından yükselen ve yerel yönetimlerle doğrudan ilişki kuran bir sivil oluşumdur. Nazilli'den Aydın Sancağındaki belediyelere gönderilen beyannameler, yalnızca bilgilendirme işlevi görmekle kalmamış, aynı zamanda yerel yönetimlerin işgale karşı tepkisel ve örgütlü bir duruş sergilemeleri için birer

çağrı niteliği taşımıştır. Bu süreçte belediyeler, klasik idari rolleri dışında, toplumun direniş refleksinin harekete geçirilmesinde ve kamuoyunun şekillendirilmesinde etkin bir rol üstlenmişlerdir. Bu durum, belediyelerin sivil katılımı destekleyen birer demokratik platform işlevi gördüğünü ve Millî Mücadele'nin yerelden örgütlenen niteliğine önemli katkılar sunduklarını göstermektedir (Güneş, 2009:16).

Mondros Ateşkes Antlaşması'nın ardından Osmanlı Devleti'nin otorite kaybına uğraması, Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde yerel sahiplenme duygusunu güçlendirmiş ve halk tabanında birçok sivil örgütlenmenin doğmasına neden olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan Müdafaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak gibi yerel cemiyetler, halkın örgütlü direniş kapasitesini temsil eden önemli yapılar olarak öne çıkmıştır. Ancak Batı Anadolu'daki cemiyetleşme süreci, özellikle diğer bölgelere kıyasla farklı bir dinamik kazanmıştır. Bu farklılık, bölgedeki yerel yöneticilerin ve özellikle dönemin İzmir Valisi Nureddin Paşa'nın aktif rolüyle doğrudan ilişkilidir. Nureddin Paşa, olası bir işgale karşı sadece askeri önlemlerle değil, halkın moralini yüksek tutacak ve direnişi örgütleyecek sivil mekanizmalarla da mücadele edilmesi gerektiğini düşünmüştür. Bu bağlamda Paşa, klasik bir sivil toplum modeli yerine, dini yapılar aracılığıyla cemaat temelli bir direniş modeli geliştirmeyi uygun görmüş, din adamlarını merkeze alan sivil örgütlenme girişimlerini desteklemiştir. Bu yaklaşım, o dönemin sosyal dokusu ve halkın güven duyduğu aktörler göz önüne alındığında oldukça stratejik bir karardır. Nitekim onun öncülüğünde kurulan Cemiyet-i İlmiye, müftüler aracılığıyla organize edilen ve özellikle halkın direniş duygusunu canlı tutmayı amaçlayan bir oluşum olarak Batı Anadolu'nun direniş hattında önemli bir rol üstlenmiştir. Bu tür örgütlenmeler yalnızca halkı harekete geçirmekle kalmamış, aynı zamanda uluslararası kamuoyuna Türklerin haklarını duyurmak amacıyla çeşitli girişimlerde de bulunmuştur. Bu çerçevede Nureddin Paşa'nın en dikkat çekici hamlelerinden biri, 17-19 Mart 1919 tarihlerinde İzmir'de düzenlenen Müdafaa-i Hukuk-ı Osmaniye Kongresi'dir. Kongreye, sadece müftüler değil, belediye başkanları da davet edilmiştir. Paşa'nın çeşitli sancak ve kazalardaki yerel yöneticilere bizzat gönderdiği telgraflarla, her sancaktan dört, her kazadan ise iki temsilcinin kongreye katılması istenmiş; böylece hem yerel idarelerin meşruiyeti güçlendirilmiş hem de kongreye demokratik bir temsiliyet kazandırılmıştır. Toplamda 165 kişinin katılımıyla gerçekleştirilen bu kongre hem dini hem de idari liderliğin bir araya gelerek yerel iradeyi temsil ettiği nadir örneklerden biridir. Belediye başkanlarının, müftülerin ve halk temsilcilerinin aynı platformda buluşması, yerel yönetimlerin merkezi iktidarın yokluğunda halkın siyasi reflekslerini organize eden asli aktörlere dönüşmesini

sağlamıştır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin sadece idari değil, katılımcı demokrasiye katkı sunan siyasal yapılar olarak da işlev görmeye başladığını göstermektedir (Bilgi, 2009:90).

Kuva-yı Milliye döneminde, halkın orduya para ve mal yardımı yapması gerekmiştir. Bu yardımların ne kadar olacağına ise Heyet-i Milliye karar vermiştir. Ancak bu kararlar alınırken, köylerdeki İhtiyar Heyetleri ve bazı bilirkişilerin fikirleri de dikkate alınmıştır. Köy İhtiyar Heyetleri, köyün muhtarı, imamı, öğretmeni ve belli sayıda köylüden oluşmaktadır. Bu heyet, köyde yapılacak işleri organize edip köylüden toplanacak yardımların (salma) miktarını belirlemiştir. Hangi köylünün ne kadar mal ya da para vereceğine bu heyet karar vermiştir. Kuva-yı Milliye'ye sadece malzeme değil, insan gücü ve bu sebeple birliğe katılmak isteyen her vatandaşın bir silah temin edilmesi gerekmiştir. (İnce, 2009: 345).

Mondros Mütarekesi sonrası İstanbul'un işgal altında olduğu karanlık günlerde, vatanın geleceği için endişelenen bazı vatanseverler, Mahmutpaşa Camii avlusunda bir araya gelerek gizli bir direniş örgütü kurma kararı almışlardır. Bu toplantı, daha sonra "Karakol Cemiyeti" adını alacak olan teşkilatın temellerini oluşturmuştur. Teşkilatın içeriği ve tüzüğü, bizzat Miralay Kara Vasıf Bey tarafından Ankara'ya ulaştırılmış ve bu belgeler daha sonra Sivas Kongresi hatıratlarında da yer almıştır. Cemiyetin merkez heyeti; Baha Sait, Refik İsmail, Miralay Kara Vasıf, Kafkas Cephesi kumandanı Çolak Kemal (Kemalettin Sami Paşa), Karadeniz Boğazı Kumandanı Galatalı Şevket, İstanbul Mebusu Ali Rıza ve Edip Servet Bey'den (Edip Servet Tör) oluşmuştur. Karakol Cemiyeti'nin Anadolu ile irtibatı, Galatalı Şevket Bey'in askeri makam şifreleri aracılığıyla sağlanıyordu. Kara Vasıf Bey, İstanbul'da Millî Mücadele'ye sempati duyan aydınlarla iletişimi koordine ederken; Kemalettin Sami Bey askeri organizasyonlara, Ali Rıza Bey ise nakliyat ve lojistik faaliyetlere öncülük etmiştir. Cemiyet, İstanbul'dan Anadolu'ya istihbarat ve malzeme aktarımı için güçlü bir menzil hattı kurmuştur. Bu hattın en etkili gruplarından biri, Üsküdar Grubu olmuştur. Başında Kocaeli Kuvayı Milliye Kumandanı da olan Yenibahçeli Şükrü Bey bulunmuştur. Ayrıca Topkapı Grubu da önemli katkılar sağlamış, burada Teşkilat-ı Mahsusa kökenli subaylar aktif rol almıştır. Karakol Cemiyeti, yalnızca askeri değil, sivil unsurlardan da büyük destek görmüştür. İstanbul'un yükseköğretim kurumlarında öğrenim gören öğrenciler özellikle Harbiye, Darülfünun, Mülkiye ve Hukuk Mektebi gençliği – teşkilatın çeşitli kademelerinde görev almışlardır. Öte yandan, cemiyetin faaliyet alanı olan Kocaeli bölgesi, işgal kuvvetlerinin desteklediği Rum ve Ermeni çetelerinin tehdidi altındaydı. Bu nedenle Karakol Cemiyeti, bu bölgeyi sürekli denetim altında tutmak için büyük çaba göstermiştir (Cebesoy, 1953: 374-375). Karakol Cemiyeti, İstanbul'un işgal altında olduğu dönemde merkezi otoritenin zayıflamasıyla

ortaya çıkan ve yerel düzeyde örgütlenen bir direniş hareketidir. Cemiyetin faaliyetleri, klasik yerel yönetim yapıları işlevsiz kalınca, sivil ve askerî unsurların yerel düzeyde güvenlik, iletişim ve lojistik gibi temel yönetim işlevlerini nasıl üstlendiğini göstermektedir. Özellikle Üsküdar ve Topkapı gibi yerel gruplar, Anadolu ile bağlantıyı sağlayan menzil hatları kurarak, yerel halkı seferber etmiş ve adeta gayri resmî yerel yönetim organları gibi çalışmıştır. Bu yapı, yerel inisiyatifin ulusal mücadeleyle nasıl bütünleştiğini ve halk tabanlı örgütlenmenin yerel yönetim boşluğunu nasıl doldurduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Millî Mücadele yıllarında cephede savaşılan milis kuvvetlerinin silah ve mühimmat ihtiyacı çoğunlukla Osmanlı ordusunun levazım depolarından karşılanmıştır; ancak bazı bölgelerdeki valiler, Osmanlı Hükümeti'nden gelen talimatlara uyararak bu silahların cepheye gönderilmesini engellemiştir. Bu engellemelere rağmen Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri, sadece silah ve cephane değil, aynı zamanda cephedeki askerlerin giyecek, yiyecek ve para gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için büyük bir gayret göstermiştir. Özellikle Yunanlıların İzmir'i işgali sonrasında halkın gösterdiği toplumsal tepki sonucu hızla örgütlenen bu cemiyetler, Batı Anadolu'da cephelerin açılmasıyla birlikte sadece destek sağlamakla kalmayıp mücadeleyi yönlendiren bir güç haline geldiler. Osmanlı Devleti'nin fiilen otoritesini kaybettiği bu dönemde, cemiyetler bulundukları bölgelerde adeta yerel hükümet gibi davranarak askeri, siyasi, idari ve adli konularda bağımsız kararlar almış; kimi zaman vergi koyup toplamış, suçluları cezalandırmış, asker toplamış ve eğitim alanında kararlar alıp uygulamıştır. Cephede Türk milisleri düşmanla savaşırken, cephe gerisinde bu cemiyetler halkı örgütlemiş, toplumu bilinçlendirmiş ve millî duyguları canlı tutmak amacıyla etkili propaganda çalışmaları yürütmüşlerdir; böylece yalnızca bir direniş gücü değil, aynı zamanda halkın güvenini kazanmış birer yerel yönetim organı gibi faaliyet göstermişlerdir (Babacan, 2011: 60).

Millî Mücadele döneminde, Yunan işgalinin gölgesinde hem bağımsızlık mücadelesi yürütülmüş hem de ülkenin idari yapısının düzenlenmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır. İlk TBMM Hükümeti'nin kuruluşundan kısa süre sonra Osmanlı'dan miras kalan mülhak livalar kaldırılarak müstakil hale getirilmiş, bununla birlikte kaza ve nahiyelerde de kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin bir kısmı İcra Vekilleri Heyeti kararlarıyla, bir kısmı ise meclis kanunlarıyla gerçekleştirilmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile taşra idaresinde yapısal bir dönüşüm sağlanmış, mülki teşkilat dört kademedan üç kademeye indirilmiş ve vilayet yapısında köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu süreçte, âdem-i merkeziyetçilik anlayışı doğrultusunda halkla yönetim arasındaki mesafeyi azaltmayı amaçlayan bir yaklaşım benimsenmiştir. İdari düzenlemelerin temelinde, güvenlik sorunlarının

çözümü, coğrafi ve fiziki zorlukların aşılması, yönetim etkinliğinin artırılması gibi zaruri ihtiyaçlar yatmaktaydı. Ayrıca, bir yerleşim biriminin müstakil hale getirilebilmesi için ekonomik yeterliliğe sahip olması şartı da gözetilmiştir. Hükümetler, maddi koşulların yanı sıra halkın memnuniyetini ve hükümete olan bağlılığını da dikkate alarak düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Millî Mücadele döneminde gerçekleştirilen idari taksimat ve mülki teşkilat değişiklikleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin mülki-idari yapısının temelini oluşturmuştur (Tavukçu, 2020:754).

Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasından sonra, milli sınırlar içinde kalan topraklarda toplamda 15 vilayet, 35 bağlı (mülhak) liva, 17 bağımsız (müstakil) liva ve 392 kaza yer almıştır. Millî Mücadele döneminde TBMM Hükümetleri, Mondros Mütarekesi'nden sonra milli sınırlar içinde kalan vilayet, sancak, kaza ve nahiyelerin idari yapılarında değişiklikler yapmıştır. (Tavukçu, 2020:726).

Mondros Ateşkes Antlaşması'nın ardından Osmanlı Devleti'nin otorite boşluğuna düşmesiyle Anadolu'da halk, kendi kaderini tayin etme iradesini doğrudan yerel düzeyde örgütlenmelerle ortaya koymuştur. Bu süreçte kurulan Müdafaa-i Hukuk-u Osmaniye Cemiyeti ve benzeri yapılar, sadece askeri işgale karşı değil, merkezi otoritenin yokluğuna karşı da demokratik bir tepki geliştirmiştir. Cemiyetler, yerel seçkinler, aydınlar, din adamları ve belediye başkanları gibi aktörleri sürece dahil ederek halkın kolektif bilincini ve direniş refleksini örgütlemiş; özellikle İzmir Valisi Nureddin Paşa'nın öncülüğünde düzenlenen Müdafaa-i Hukuk Kongresi, dinî ve idari otoritelerin halkla birlikte hareket ettiği demokratik bir örnek sunmuştur. Yerel yönetimler, klasik idari rollerinin ötesinde halkı örgütleme, bilgilendirme ve kamuoyunu şekillendirme gibi görevler üstlenmiş; Kuvayı Milliye döneminde köy İhtiyar Heyetleri bağış oranlarını belirleyip yardımları düzenleyerek halkın doğrudan karar süreçlerine katılımını sağlamışlardır. Köylüler ekonomik ve insan gücü katkılarıyla milli direnişe destek verirken, yerel yönetimler ve halk temsilcileri merkezi devletin boşluğunu doldurup demokratik sorumluluk üstlenmiş, siyasete ve mücadeleye doğrudan katılım göstermiştir. Millî Mücadele dönemi, Türkiye'de demokrasinin temellerinin yerelden örgütlenen direniş ve dayanışmayla atıldığı, yerel yönetimlerin öneminin yeniden keşfedildiği ve şekillendiği tarihsel bir dönüşüm sürecidir. Merkezi Osmanlı otoritesinin zayıflaması ve işgaller karşısında yaşanan otorite boşluğu, yerel aktörlerin ön plana çıkmasına yol açmış; Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri fiilen bölgesel yönetim işlevi görerek halkın güvenliği, vergi toplama, asker temini, adli kararlar alma ve eğitim gibi alanlarda sorumluluk üstlenmiştir. Böylece yerel yönetimler, salt merkezi yönetimin bürokratik uzantısı olmaktan çıkarak halkla

doğrudan ilişki kuran, ihtiyaçlara hızlı ve esnek cevap veren özerk yapılara dönüşmüştür. TBMM, bu fiilî yerel yönetim pratiklerini hukuki ve idari zemine oturtmak için 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla mülki idari teşkilatta sadeleştirmeye giderek âdem-i merkeziyetçi anlayışı güçlendirmiş; böylece yerel yönetimler hem merkezi otoritenin uzantısı olmaktan çıkmış hem de halkın siyasal katılımının ve toplumsal dayanışmasının temel taşı haline gelmiştir. Bu dönüşüm, Cumhuriyet'in yerel yönetim anlayışının temellerini atmış, halkla devlet arasında daha doğrudan ve etkin bir bağ kurulmasına zemin hazırlamıştır.

### **3.2.6. 1921 ANAYASASI (TEŞKİLAT-I ESASİYE) VE YEREL YÖNETİMLER**

Bu dönemde Mustafa Kemal, Birinci Büyük Millet Meclisi'nin kuruluş sürecinde tüm üyelerin Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti çatısı altından geldiğini ve bu yüzden Meclis'in başta tek bir siyasal çizgi etrafında birleştiğini belirtmiştir. Meclis'in esasları, Erzurum ve Sivas Kongrelerinde belirlenen ve Misak-ı Milli'de özetlenen ilkelere dayanmıştır. Ancak zamanla Meclis içinde görüş ayrılıkları artmaya başlamış ve ortak karar almak zorlaşmıştır. Bu nedenle çeşitli gruplar ortaya çıkmıştır: Tesanüt, İstiklal, Müdafaa-i Hukuk Zümresi, Halk Zümresi ve Islahat Grubu gibi hizipler, Meclis'te oylarda birlik sağlamak amacıyla kurulmuş olsa da tam tersine dağınıklığa ve anlaşmazlıklara yol açmıştır. Özellikle 1921'in başlarından itibaren, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu çıkarıldıktan sonra, Misak-ı Milli etrafındaki birlik bozulmuş ve anayasal düzenlemelerde fikir ayrılıkları daha belirgin hâle gelmiştir. Mustafa Kemal, bu dağınıklığı ortadan kaldırmak amacıyla 10 Mayıs 1921'de "Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu" nu kurmuştur. Bu grubun temel amacı, milletin tüm maddi ve manevi gücünü Misak-ı Milli ilkeleri doğrultusunda birleştirerek bağımsızlığı sağlamak ve devlet yapısını Teşkilat-ı Esasiye çerçevesinde düzenlemek olmuştur. Mustafa Kemal bu grubun başkanlığını bizzat üstlenmiştir. Böylece Meclis içinde hükümete istikrar sağlayacak bir siyasi grup kurulmuştur. Ancak grubun programında yer alan "devlet ve millet teşkilatını belirleme" hedefi, bazı çevreler tarafından kuşkuyla karşılanmış ve bu niyeti boşa çıkarmaya yönelik gizli faaliyetler hız kazanmıştır (Atatürk, 2015:443-444). 1921 Anayasası, Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere en fazla yer veren anayasadır. Ancak savaş koşulları nedeniyle uygulanamamıştır.

1921 Anayasası, yerinden yönetim ilkeleri bakımından diğer tüm anayasalarımızdan farklı bir yapıya sahiptir. Sadece 24 maddeden oluşan bu anayasa, temel haklar ve yargı gücüne yer vermemiştir. Ancak, 14 maddesinin çoğu yönetimle ilgilidir ve bu da güçlü bir yerel demokrasi anlayışını ortaya koymaktadır. Ulusal egemenlik ilkesini kabul eden 1921 Anayasası, Osmanlı ve Türk anayasal tarihinde daha önce örneği görülmeyen bir şekilde

yerinden yönetimi vurgulamıştır. Bunun arkasında ise, Millî Mücadele Meclisi'nde hâkim olan halkçılık anlayışı yatmaktadır. Bu anlayış, halkın iradesini ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ön plana çıkarmıştır.

Daha sonraki anayasalardan farklı olarak 1921 Anayasası bucaklara özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır. Bucak Meclisi, karar alma, Bucak yönetim kurulu ve Bucak müdürü ise yürütme organı olarak belirlenmiştir. Bucak Meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek, Bucak müdürü ise bu üyeler arasında yapılacak bir seçimle belirlenecektir. Komisyon sözcüsü, bucak müdürünün vali ya da kaymakam tarafından belirlenmesi fikrine karşı çıkarak, bu uygulamanın halkın kendi iradesiyle hareket etmesini engelleyip yönetimi araçlar üzerinden sürdürmek anlamına geleceğini vurgulamıştır. Ona göre ülke uzun süre bu yöntemle idare edilmiş, ancak artık kararların doğrudan halka bırakılması gerekmektedir. Sözcü, eğer halkın kendi köylerini dahi yönetemeyeceği düşünülüyorsa, millet iradesini temsil etme iddiasıyla toplananların meşruiyetinin de tartışmalı hale geleceğini dile getirmiştir (Keleş, 1994: 116).

1921 Anayasası, modern yerel yönetimlerin oluşumunda önemli bir rol oynamıştır. Bu anayasada, yerel yönetimlere dair çeşitli düzenlemeler yapılmış ve yerel yönetimlerin yapısı, işleyişi ile ilgili temel ilkeler belirlenmiştir.

1921 Anayasası'nın 10. maddesine göre Türkiye, coğrafi konumu ve ekonomik ilişkileri dikkate alınarak illere; iller ilçelere, ilçeler ise köylere ayrılmıştır. Yerel yönetim organlarının bu şekilde coğrafi ve ekonomik temelde kademelere ayrılması, yönetim işleyişini kolaylaştırmış ve sorumlulukların net biçimde belirlenmesini sağlamıştır. Böylece yerel ihtiyaçlara daha etkili biçimde cevap verebilecek bir sistem oluşturulmuş; her kademede yönetimin etkinliği artırılarak kaynakların yerinde ve verimli kullanılması mümkün hale gelmiştir (Teşkilat-ı Esasiye Anayasası, 1921)

1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre il, yerel işlerde manevi bir kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Dış ve iç siyaset, dini, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ile hükümetin genel yükümlülükleri ve çıkarları dışında kalan tüm konular; Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak kanunlara göre vakıflar, okullar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, ulaştırma ve sosyal yardım gibi alanlarda il meclislerinin yetkisi altındadır. Bu düzenleme, illerin kendi yerel ihtiyaçlarını eğitim, sağlık, ekonomi, tarım ve sosyal yardım gibi alanlarda hızlı kararlar alarak karşılayabilmesini sağlamış; böylece yerel düzeydeki sorunların çözülmesini kolaylaştırarak kaynakların daha verimli kullanılmasına imkân tanımıştır.

1921 Anayasası'nın 13. maddesine göre il meclisi, üyeleri arasından icra amiri olacak bir başkan ile çeşitli birimlerin yönetiminden sorumlu üyelerden oluşan bir idare heyeti seçer ve icra yetkisi sürekli olarak bu heyete aittir. Bu düzenleme, yönetimin etkinliğini artırmak amacıyla il meclisinin, farklı görev alanlarını üstlenen bir başkan ve üyeler aracılığıyla kararları daha hızlı ve etkili şekilde almasını sağlamıştır. İcra yetkisinin sürekli olarak idare heyetinde bulunması ise yerel yönetimlerin günlük işleyişinde kesintisiz bir sorumluluk ve denetim mekanizması oluşturmaktadır.

1921 Anayasası'nın 14. maddesine göre ile, Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisi olarak bir vali atanır. Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanan vali, devletin genel ve ortak görevlerini denetlemekle yükümlüdür ve yalnızca devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında bir çatışma ortaya çıktığında müdahale eder. Bu düzenleme, valiye yerel yönetimleri denetleme sorumluluğu verirken, aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliklerini korumasını ve karar alma süreçlerinde bağımsızlıklarını sürdürmelerini güvence altına almaktadır.

1921 Anayasası'nın 15. maddesine göre kaza, yalnızca idari ve düzenleyici bir birim olup manevi bir kişiliğe sahip değildir. İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında görev yapan bir kaymakama aittir. Bu düzenleme, ilçelerin yerel ihtiyaçlara yönelik hizmet sunarken merkezi yönetimin denetimi altında çalışmasını öngörmekte; böylece belirli sınırlar içinde hizmetlerde esneklik sağlarken, aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki düzenleyici ve denetleyici rolünü korumayı amaçlamaktadır.

1921 Anayasası'nın 16. maddesine göre nahiye, özel hayatında özerkliğe sahip bir manevi kişiliktir. 17. maddeye göre nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti ve bir müdürü bulunur. 18. madde, nahiye meclisinin nahiye halkı tarafından doğrudan seçilen üyelerden oluştuğunu; 19. madde ise idare heyeti ve nahiye müdürünün nahiye meclisi tarafından seçildiğini düzenler. 20. maddeye göre nahiye meclisi ve idare heyeti, hukuki, ekonomik ve mali yetkilere sahip olup bu yetkilerin sınırları özel kanunlarla belirlenir. Bu düzenlemeler, nahiyelere merkezi yönetimden kısmen bağımsız olarak kendi iç işlerini düzenleme ve yerel düzeyde karar alma yetkisi tanımaktadır. Nahiyelere merkezi yönetimden belirli bir derecede bağımsız olarak kendi iç işlerini düzenleme yetkisi verilmiştir. Meclis, idare heyeti ve müdür olması farklı organların görevlerini belirlemeye yardımcı olmuştur. Daha etkin bir çalışma sahası sağlamaktadır. Yerel halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlar ve yönetimin halkın talepleri doğrultusunda daha demokratik olmasını sağlar. Yerel yöneticilerin doğrudan yerel halkın seçimiyle göreve gelmesini sağlayarak, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı olmasını ve yönetimde etkin rol oynamasını sağlamaktadır. Nahiyelere yerel yönetimlerin kendi

kaynaklarını yönetme ve yerel düzeyde kararlar alma yetkisini tanınmış ancak bu yetkilerin sınırları, özel kanunlarla belirlenerek merkezi yönetim denetimi devam etmiştir.

1921 Anayasası'nın 21. maddesine göre nahiye, bir veya birden fazla köyden oluşabileceği gibi bir kasaba da nahiye olarak kabul edilir. Bu düzenleme, bir nahiyenin farklı büyüklükteki yerleşim alanlarını kapsamasına imkân tanıyarak, yerel yönetimlerin çeşitli coğrafi ve nüfus yapısına sahip yerleşimlerin ihtiyaçlarına uygun ve etkili biçimde hizmet vermesini sağlamaktadır.

1921 Anayasası'nın 22. maddesine göre iller, ekonomik ve sosyal ilişkileri dikkate alınarak birleştirilir ve genel müfettişlik bölgeleri oluşturulur. 23. maddeye göre bu bölgelerdeki genel güvenliğin sağlanması, kamu dairelerinin işlemlerinin denetlenmesi ve iller arasındaki ortak işlerde uyumun sağlanması görevleri genel müfettişlere aittir. Genel müfettişler, devletin genel görevleri ile yerel yönetimlere ait görev ve düzenlemeleri sürekli olarak denetler. Genel müfettişlik bölgelerinin kurulmasıyla, benzer ihtiyaç ve özelliklere sahip illerin bir araya getirilmesiyle daha etkili bir yönetim sağlanmaktadır. Bölgesel sorunların çözülmesinde etkili olmaktadır. Yerel yönetimlerin işleyişinin şeffaf ve düzenli olması amaçlanmaktadır. Yerel yönetim açısından, bu düzenleme, iller arasındaki iş birliğini teşvik ederken, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini de sürdürülebilir bir biçimde sağlar. Aynı zamanda, müfettişlerin sürekli denetimi, yerel yönetimlerin daha düzenli ve şeffaf olmasına, kaynakların etkin kullanılmasına ve hizmetlerin daha adil şekilde dağıtılmasına katkıda bulunur.

1921 Anayasası, Türk anayasa tarihinde yerel yönetimlere en fazla yetki tanıyan ve yerinden yönetim ilkesini en güçlü şekilde benimseyen metin olmuştur. Savaş şartlarında kabul edilmesine rağmen, modern yerel yönetim anlayışının temellerini atan bu anayasa, klasik anayasaların aksine temel haklar ve yargı düzenine değil, yönetim yapısına odaklanmıştır. Vilayet, kaza ve nahiye düzeylerinde farklı derecelerde özerklik tanınarak halkın doğrudan yönetime katılımı hedeflenmiş; bucak ve nahiye meclislerinin halk tarafından seçilmesi ve yürütme organlarının yerel meclislerce belirlenmesi, yerel demokrasi açısından önemli bir ilerleme olarak kaydedilmiştir. Eğitim, sağlık, ekonomi ve sosyal yardım gibi alanlarda geniş yetkiler yerel yönetimlere bırakılırken, dış politika, adalet ve güvenlik gibi temel devlet işlevleri merkezî idareye bağlı kalmıştır. Vali ve kaymakamlar yerel idare üzerinde denetim yetkisine sahip olmakla birlikte, doğrudan müdahale ancak devletin genel görevleri ile yerel işlerin çatıştığı durumlarda mümkün kılınmış, böylece yerel özerklik ile devlet bütünlüğü arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Ayrıca, genel müfettişlik bölgeleri oluşturularak yerel yönetimler

arası koordinasyon sağlanmış ve denetim mekanizmaları güçlendirilmiştir. Ancak, her ne kadar 1921 Anayasası yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlamışsa da uygulamada önemli eksiklikler görülmüştür. Savaş koşulları nedeniyle anayasa hükümleri tam anlamıyla uygulanamamış, bu durum yerel yönetimlerde hedeflenen demokratik yapının zayıf kalmasına yol açmıştır. İdari yapının fazla parçalanması ve küçük yerleşim birimlerine geniş özerklik tanınması, kamu hizmetlerinin etkin sunumunu zorlaştırmış, kaynak kullanımında verimliliği azaltmıştır. Ayrıca, vali ve kaymakamların merkezi hükümet tarafından atanması, yerel özerklik ilkesinin sınırlandırılmasına neden olmuş; genel müfettişlik sistemiyle yerel yönetimler üzerinde merkezî otoritenin etkisi devam etmiştir. Ekonomik ve mali özerklik ilkesi getirilmiş görünse de bu yetkilerin sınırlarının açık şekilde tanımlanmamış olması, merkezî müdahalelere açık bir idari yapı doğurmuştur. 1921 Anayasası teoride güçlü bir yerel demokrasi modeli sunarken, uygulamada merkezî denetimin baskın olduğu, yetki ve kaynak dağılımında dengesizliklerin yaşandığı bir sistem ortaya çıkarmıştır.

## BÖLÜM IV

### TEK PARTİ DÖNEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

#### 4.1. CUMHURİYETİN KURULUŞ DÖNEMİ (1923-1930)

Tek bir partinin siyasal alanda mutlak egemenliğini tesis ettiği ve diğer partilerin iktidar mücadelesine katılmasına izin verilmediği yönetim biçimlerine “tek parti rejimi” adı verilmektedir. Oysa siyasal partiler, modern demokrasilerin temel yapı taşlarını oluşturur ve demokratik sistemlerin işleyişinde, farklı toplumsal taleplerin temsil edilmesi açısından vazgeçilmez bir rol üstlenirler. Demokratik rejimlerde partiler, serbest ve adil seçimler yoluyla iktidar için birbirleriyle yarışır. Buna karşın, tek parti rejimleri bu çoğulcu yapıdan saparak siyasal gücün yalnızca bir merkezde toplanmasına neden olur. Tek parti yönetimi, özellikle 20. yüzyıla özgü bir siyasal model olarak öne çıkmış; bu dönemde Batı demokrasileri çoğulculuk ve rekabete dayalı bir gelişim sergilerken, aynı zamanda kendi dışında kalan coğrafyalarda otoriter eğilimlerin ve tek parti rejimlerinin yaygınlaşmasına da dolaylı olarak zemin hazırlamışlardır (Karatepe, 1997:11).

Tek parti rejimlerinde seçimler genellikle biçimsel olarak varlığını sürdürse de bu seçimler demokratik sistemlerde olduğu gibi gerçek bir iktidar değişimini mümkün kılmaz. Adaylar halk tarafından değil, doğrudan parti organlarınca belirlenir; dolayısıyla seçmen yalnızca parti tarafından sunulan isimler arasında bir tercih yapmakla sınırlıdır. Bu yönüyle seçimler, demokratik katılımın bir aracı olmaktan ziyade, mevcut iktidarın halk nezdinde onaylanmasına hizmet eden bir halk oylaması işlevi görür. Gerçek anlamda bir tek parti rejiminden söz edilebilmesi için, siyasi yaşamın tüm alanlarının tek bir partinin denetimi altında olması yeterli değildir. Aynı zamanda bu partinin, kendisini destekleyen sosyal sınıf ve gruplardan özerk bir kurumsal yapıya sahip olması gereklidir. Parti örgütünün bu tür bir bağımsızlığa sahip olup olmadığını değerlendirebilmek için üç temel ölçüt öne çıkar:

1. **Kurumsal disiplin ve işleyiş:** Parti üyeleri ve örgüt yapısı, partinin tüzüğü, programı ve kongre kararları gibi iç işleyişe dair kurallar çerçevesinde hareket etmelidir.
2. **İdeolojik ayrışma:** Parti, kendisini ülkedeki diğer siyasi aktörlerden ayırt eden, tutarlı bir ideolojik çerçeveye ve siyasal programa sahip olmalıdır.
3. **Kadro belirleme yetkisi:** Devletin siyasi karar alma mekanizmaları ile üst düzey yönetim kadroları, doğrudan parti organları tarafından belirlenmelidir.

Bu üç koşulun sağlanması durumunda, siyasi parti yalnızca bir çıkar grubunun temsilcisi olmaktan çıkar; kendi kurumsal yapısıyla devlet mekanizmasını yöneten asli güç hâline gelir.

Böylece siyasi rejim, biçimsel unsurların ötesine geçerek kurumsal anlamda bir “tek parti sistemi” niteliği kazanır (Karatepe, 1997:14).

Türk siyasi hayatında parti temelli ilk örgütlü ve etkili siyasal hareket, İttihat ve Terakki Cemiyeti olmuştur. Başlangıçta gizli bir ihtilal komitesi olarak örgütlenen bu yapı, II. Abdülhamit rejimine muhalif olan askerî, bürokratik ve entelektüel çevrelerin desteğiyle giderek güç kazanmıştır. 1908’de II. Meşrutiyet’in ilanı ile birlikte kurumsal bir siyasi parti kimliği kazanan İttihat ve Terakki, kısa süre içinde siyasal iktidar mücadelesine dahil olmuş ve özellikle 1913-1918 yılları arasında Osmanlı siyasetinde tam bir hâkimiyet kurmuştur. Bu dönemde muhalefete karşı baskıcı bir tutum sergileyen cemiyet, alternatif siyasal oluşumların ortaya çıkmasına engel olmuş, eleştirel sesleri ise çoğunlukla şiddet yoluyla bastırmıştır. Bu otoriter siyaset anlayışı, Cumhuriyet dönemine de miras kalmıştır. 1923’te Cumhuriyet’in ilanından 1946 yılına kadar Türkiye’de tek parti rejimi hâkim olmuş; Cumhuriyet Halk Partisi siyasi yaşamda tek yetkili aktör olarak varlık göstermiştir. Bu süreçte Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (1924) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (1930) gibi muhalefet girişimleri, henüz kuruluş aşamasında sistem dışına itilmiş ve siyasal çoğulculuk gelişme imkânı bulamamıştır. 1946 yılında, uluslararası konjonktürdeki değişimlerin de etkisiyle çok partili hayata geçilmiştir. Ancak bu geçiş, tek parti döneminin dayandığı hukuki ve kurumsal yapılar büyük ölçüde korunarak gerçekleştirilmiş; dolayısıyla çok partili düzene geçiş, demokratikleşme açısından sınırlı bir nitelik taşımıştır (Karatepe, 1997:8).

Osmanlı İmparatorluğu’nun 1878-1918 yılları arasında hızla çözülmesi, Türk aydınları ve bürokratları arasında ciddi bir endişe yaratmış, yüzyıllar boyunca “ebed müddet” anlayışıyla varlığını sürdüren devletin artık yıkılabileceği korkusu yaygınlaşmıştır. 19. yüzyılın sonundan itibaren aydınların en temel meselesi, bu gidişatı durdurmak ve devleti kurtarmak olmuştur. Cumhuriyet döneminin kurucu kadroları da aynı kaygıları taşıyarak, çözümü Osmanlı’nın çok etnisiteli yapısından farklı olarak ulus temelli bir kolektif kimlik oluşturmada görmüşlerdir. Bu anlayışla ulus-devletin inşasına, modern bir toplum yaratmaya ve devlet kurumlarını yeniden biçimlendirmeye yönelmişlerdir. Ancak bu dönemde yaşanan savaşlar, işgaller ve toplumsal dönüşümün ağırlığı nedeniyle ‘demokrasi’ arka planda kalmış; rejim, 1925-1945 arasında otoriter bir tek parti yönetimi biçiminde şekillenmiştir. Yine de bu yönetim, sadece baskıcı bir yapı olmakla kalmamış, aynı zamanda ekonomik kalkınma, toplumsal dönüşüm ve siyasal modernleşme yolunda atılan adımlarla çok partili yaşama geçişin altyapısını da hazırlamıştır. Bu yönüyle Türkiye’deki tek parti yönetimi, benzer dönemlerde Doğu Avrupa ve

Balkanlar'daki otoriter ya da totaliter rejimlerden farklılaşmış; vesayetçi ama modernleştirici bir nitelik kazanmıştır (Uyar, 2011:51-57).

1923 tarihli Halk Fırkası Nizamnamesi, partiye katılımın ön koşulu olarak halkçılığı esas alınmıştır. Bir siyasi cemiyet olarak kurulan Halk Fırkasının amacı, halkın egemenliğini yine halk adına ve halk eliyle gerçekleştirmek, Türkiye'yi çağdaş bir devlete dönüştürmek ve kanunun üstünlüğünü bütün kuvvetlerin üzerinde tesis etmek olmuştur. Parti, halk kavramını herhangi bir sınıfa indirgememiş; ayrıcalık talep etmeyen ve kanun önünde tam eşitliği kabul eden tüm bireyleri halktan saymıştır. Halkçılık, aile, sınıf ya da zümre ayrıcalıkları reddeden ve yasama yetkisinde mutlak özgürlük ve bağımsızlığı tanıyan bir anlayış olarak tanımlanmıştır. Bu yönüyle Halk Fırkası, toplum üzerinde modernleştirici ve yönlendirici bir vesayet kurmayı hedeflemiştir. Parti yapısı, merkeziyetçi ve otoriter nitelikleriyle, özellikle örgütlenme biçimi açısından, İttihat ve Terakki ile benzerlikler taşımaktadır. CHP de selefi gibi güçlü bir merkezden yönetilen ve toplumu yukarıdan dönüştürmeye yönelik bir siyasal çizgi benimsemiştir (Uyar, 2011:77).

1925-1945 yılları arasında CHP, bir ara dönem dışında ülkeyi tek parti olarak yönetmiştir ve bu dönem “tek parti yönetimi” olarak tanımlanmıştır. 1923-1950 arasındaki 27 yıllık CHP iktidarında üç kez çok partili rejim denemesi yapılmış; ancak yalnızca sonuncusu başarılı olmuştur. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasının 1924-25'teki girişimi, savaş sonrası ortamın ağır koşulları, ekonomik yoksulluk, geri kalmışlık ve düşük eğitim düzeyi gibi nedenlerle başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kişi başına düşen yıllık gelirin 60 dolar, okuma-yazma oranının ise %5-10 olduğu bu dönemde, modernleşme çabaları ancak hızlı ve otoriter bir yönetimle mümkün görülmüştür. Bu modernleşme süreci, CHF tüzüğünü de etkilemiştir; 1927'de halkçılık, milliyetçilik, cumhuriyetçilik ve laiklik ilkeleri parti tüzüğüne dahil edilmiş, 1931'de ise devletçilik ve inkılapçılık da eklenerek altı ilke tamamlanmıştır. Toplumun tüm kesimlerini temsil iddiası nedeniyle CHP homojen bir parti yapısına sahip olmamış sağ ve sol görüşleri bir arada barındırmıştır. Başlangıçta taşra örgütleri daha özgür olarak hareket etmiş fakat tek parti yönetiminin pekişmesiyle bu serbesti zamanla ortadan kalkmıştır ve genel merkezden gelen talimatlar sıkı biçimde uygulanmaya başlamıştır. Seçim sistemi iki dereceli olup, halk sadece ikinci seçmenleri seçmiş; milletvekilleri ise esasen Atatürk ve İnönü gibi liderler tarafından belirlenmiştir. Bu sistem, ideolojik çeşitliliğe rağmen parti içinde çatışmalar ve görüş ayrılıklarını beraberinde getirmiştir. 1930'lu yıllarda taşradaki parti örgütleri merkeze sadece yerel kongrelerdeki dilekler aracılığıyla baskı yapılmıştır (Uyar, 2011:81-82).

#### 4.1.1. DÖNEMİN SİYASİ ARKA PLANI

Lozan görüşmelerinin sonlarına yaklaşılrken Ali Fuat Paşa, Mustafa Kemal ile yaptığı görüşmede, İsmet Paşa'nın 2 Temmuz 1923'te müttefiklere gönderdiği notayı değerlendirerek, İsmet Paşa'nın barışa öncelik veren bir tutum sergiliyor görünmesinin batılı güçlerin Türkiye karşısındaki pazarlık avantajını artırdığı yorumunda bulunmuştur. Atatürk ise bu değerlendirmeyi kısmen onaylamakla birlikte, görüşmelerin zorlu geçtiğini ve Batılı devletlerin esasen barıştan ziyade Türkiye ile müzakereye önem verdiklerini vurgulamıştır. Atatürk, sulhun bir an önce sağlanması gerektiğini ve iç siyasette çözülmesi gereken önemli meselelerin bulunduğunu özellikle belirtmiştir. Lozan Antlaşması'nın 23 Ağustos 1923'te Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmasıyla birlikte ülkenin önünde yeni bir siyasi örgütlenme görevi doğmuştur. Bu bağlamda Atatürk, önce parti yapısını güçlendirmeyi amaçlayarak 9 Eylül 1923'te Halk Fırkasını resmen kurmuş; böylece Meclis'teki milletvekillerini disipline bağlamış ve ülke çapında etkili bir kitle örgütü oluşturmuştur. Buna rağmen muhalefet eğilimleri güçlenmiş, hilafet hem içeride hem de uluslararası alanda etkisini artırmıştır. Mecliste Atatürk'ün tercih etmediği isimler, örneğin Rauf Bey ve Sabit Bey, önemli görevlere seçilerek muhalefetin etkinliğini yükseltmiş; Atatürk ise bunu mecliste gizli bir muhalefet grubunun etkisi olarak değerlendirmiştir. Bu siyasi tabloyu fırsata çeviren Atatürk, Cumhuriyet'in ilanı için stratejik bir kriz yönetimi planlamış; 27 Ekim 1923'te Fethi Bey ve Fevzi Paşa dışındaki bakanların istifasını sağlayarak meclisin süreci kontrol etmesini temin etmiştir. Sonuç olarak, 29 Ekim 1923 gecesi 184 üyenin oybirliğiyle Cumhuriyet ilan edilmiştir. Atatürk ilk Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir; böylece Atatürk, hem saltanattan kurtulmuş yeni rejimin temellerini atmış hem de muhalefetin siyasi etkisini sınırlamıştır. (Akyol, 2008:427-430).

Bu dönemde bir fikir olarak Kemalizm etkisini göstermiştir. Kemalizm, adını Birinci Dünya Savaşı sonrası Anadolu'nun işgaline karşı başlatılan millî direnişin lideri Mustafa Kemal'den almıştır. Başlangıçta küçümseyici bir dille "Kemalistler" şeklinde anılan bu hareket, zamanla yalnızca Anadolu'da değil, sömürge altındaki birçok doğu toplumunda da saygınlık kazanmış, bu toplumlar Kemalist direnişi kendi özgürlük mücadeleleriyle özdeşleştirerek maddî ve manevî destek sunmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte, Batılı gözlemciler ve bilim insanları da bu hareketin önemini kavramış, özellikle 1930'lu yıllardan itibaren Kemalizm kavramı yaygın biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak Türkiye'de bu terim ilk kez resmi anlamda 1931 yılında yayımlanan Tarih IV adlı kitapta yer almıştır. Aynı yıl toplanan CHP Üçüncü Büyük Kurultayı, Kemalizm'in ilke sayısını altıya çıkarmış ve bu ilkeler -Cumhuriyetçilik, Halkçılık, Milliyetçilik, Laiklik, Devletçilik ve Devrimcilik- Kemalizm'in

temel direklerini oluşturmuştur. Bu dönemde Kemalizm'in sistematik bir ideolojiye dönüşme çabaları hız kazanmış, Ülkü dergisi gibi yayın organları aracılığıyla bu ideoloji geniş halk kitlelerine anlatılmıştır. Kemalizm başlangıçta belirli bir kuramsal çerçeveye oturmamış, zaman içinde yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmeler doğrultusunda şekillenmiş bir düşünce sistemidir. Özellikle 1930'lu yıllarda yaşanan ekonomik krizler, halkın geçim sıkıntısı, liberal ekonomik politikaların yetersizliği ve dini temelli ayaklanmalar örneğın Menemen Olayı gibi gelişmeler, devletin ekonomi ve toplum üzerinde daha etkin bir rol üstlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu durum da Kemalizm'in devletçilik ve devrimcilik ilkeleriyle güçlendirilmesini doğurmuştur. Sonuç olarak Kemalizm, yalnızca bir ideoloji değil, Türkiye'nin toplumsal ve siyasal dönüşüm sürecinde pragmatik uygulamalarla şekillenmiş, yerli koşullara göre geliştirilmiş bir modernleşme modelidir. Bu model, tarihsel süreç içinde hem Türkiye Cumhuriyeti'nin temel ilkelerini belirlemiş hem de dönemin dünya ideolojileri arasında özgün bir alternatif olarak yerini almıştır (Albayrak, 2010:309-311).

#### **4.1.2. CUMHURİYETİN İLANI VE ANKARA ŞEHREMANETİ KANUNU**

3 Kânun-ı Sâni 1338 (3 Ocak 1922) tarihinde Ukrayna Elçisi General Frunze'nin verdiği ziyafet sırasında yaptığı konuşmada Mustafa Kemal Atatürk, Türk milletinin hem dış tehditlere hem de içerdeki baskıcı ve adaletsiz yönetime karşı direnerek ayağa kalktığını vurgulamıştır. Ona göre, o dönemde millet sadece yabancı güçlerin değil, aynı zamanda bu güçlerle iş birliği yapan yerli idarecilerin baskısı altında ezilmekteydi. Ancak millet hem vatanını savunmak hem de kendi benliğini korumak amacıyla kıyam etmiş, yani direnişge geçmiştir. Bu direnişin sonucunda millet, kaderini kendi ellerine almış ve artık ülke yönetimi, özünde gerçek bir halk idaresi hâline gelmiştir. Atatürk, bu yönetim biçiminin temelini ise "meşveret", yani danışma ve ortak akıl ilkesine dayanan şûra anlayışı olarak tanımlamıştır. Bu da halkın sadece yönetenleri belirlemesiyle sınırlı olmayan, yönetime doğrudan katıldığı, katılımcı ve çoğulcu bir yönetim felsefesini yansıtır. Atatürk'ün bu yaklaşımı, modern Türkiye Cumhuriyeti'nin halk egemenliğine dayalı siyasal yapısının teorik temelini oluşturmuştur (Özgen, 2024a:2).

Atatürk, Cumhuriyet'in ilanı kararını 28 Ekim 1923 akşamı yakın arkadaşlarıyla birlikte yaptığı bir yemek sırasında vermiş, yemekte bulunanlara "Yarın Cumhuriyet'i ilan edeceğiz!" dediğinde, bu fikir hemen kabul görmüştür. O andan itibaren harekete geçilmiş, kısa bir program hazırlanarak görev paylaşımı yapılmış ve ertesi gün bu program adım adım uygulanmıştır. Atatürk, Ankara'da bulunan tüm arkadaşlarını bu kararı almadan önce davet etmeye ya da onlarla uzun tartışmalara girmeye gerek duymamıştır; çünkü onların zaten doğal olarak bu fikre katıldıklarından emin olduğunu belirtmiştir. Cumhuriyet'in ilanının zaten uzun

süredir gelişen bir sürecin doğal ve kaçınılmaz sonucu olduğunu ifade etmektedir (Atatürk, 2015: 606).

29 Ekim 1923 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi oturumunda Gazi Mustafa Kemal Paşa, dünya çapında önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönemde Türk milletinin gösterdiği uyanışın en kıymetli belgelerinden biri olarak, Anayasa Komisyonu tarafından sunulan ve Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun bazı maddelerini açıklığa kavuşturmayı amaçlayan yasa teklifinin kabulünü değerlendirmiş; bu vesileyle, zaten dünyaca bilinen ve bilinmesi gereken Türkiye Devleti'nin mahiyetinin artık resmen de "Cumhuriyet" unvanıyla anıldığını ifade etmiştir. Meclisin bugüne dek doğrudan kendi başkanlığı altında yürüttüğü yürütme görevini, aynı kişi olarak şimdi kendisine "Reisicumhur" (Cumhurbaşkanı) unvanı ile tevdi ettiğini belirterek milletvekillerine teşekkür etmiştir (TBMM, 1961b).

Cumhuriyetin ilanı sürecine dair metin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan tartışmalar ışığında yeni devletin yönetim biçiminin netleştirilmesi yönündeki kararlılığı ve hukuki altyapının oluşturulma çabasını yansıtmıştır. "Hükümetimizin şekli mutlaka cumhuriyet olacaktır" ifadesi, dönemin milletvekillerinin büyük kısmının halk egemenliğine dayalı bir yönetim anlayışını benimsediğini gösterirken, Eyüp Sabri Efendi'nin Meclis'in Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu değiştirme yetkisine vurgu yapması, bu dönüşümün hukuki meşruiyetini pekiştirmeyi amaçlamaktadır. İsmet Paşa'nın dış dünya algısına dikkat çekerek cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması gerektiğini belirtmesi ise hem içerideki kurumsallaşma ihtiyacını hem de dış siyasette meşruiyet arayışını açıkça ortaya koymuştur. Abdurrahman Şeref Bey'in "Hakimiyet milletindir" ilkesini doğrudan cumhuriyetin tanımıyla ilişkilendirmesi, bu kavramın mecliste teorik ve pratik bir karşılık bulduğunu gösterirken, Yusuf Kemal Bey'in teklifi derhal kanunlaştırma çağrısı, geçişin gecikmeden ve kesin biçimde yapılması yönündeki iradeyi pekiştirmiştir. Bu bağlamda, cumhuriyetin ilanının yalnızca bir rejim değişikliği değil, halk egemenliğine dayalı bir siyasi ve hukuki yeniden yapılanmanın somut ifadesi olduğunu ortaya konmuştur (Atatürk, 2015:611).

Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın 29 Ekim 1923 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yaptığı konuşmada cumhuriyetin ilanının hemen ardından hem yeni rejimin meşruiyetini hem de bu rejimin dayandığı halk iradesini güçlü biçimde vurgulayan bir hitabedir. Konuşmanın girişinde, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yapılan açıklayıcı değişikliklerin kabulüyle Türkiye Devleti'nin mahiyetinin artık "beynülmilel" (uluslararası) camiada açıkça tanınır hale geldiği belirtilmekte, bu yönüyle Türkiye'nin yeni siyasi kimliğine bir hukukî zemin kazandırıldığı vurgulanmaktadır. Gazi Paşa, Meclis'in kendisine Cumhurbaşkanlığı

görevini tevdi etmesini büyük bir tevazu içinde değerlendiren, milletin geçmişte kendisi hakkında gösterdiği teveccühün ve itimadın devamının, bu yeni dönemde de görevini hakkıyla yerine getirebilmesi için zaruri olduğunu ifade etmiştir. Konuşmanın ilerleyen bölümünde, uzun yıllar doğuda geri kalmış ve mazlum bir halk olarak görülen Türk milletinin aslında yüksek yeteneklere, idrak gücüne ve medeni vasıflara sahip olduğu; son yıllarda sergilediği başarılarla bunu ispatladığı ifade etmiştir. Yeni rejim sayesinde Türk milletinin sahip olduğu bu nitelikleri daha rahat ortaya koyacağı, dünya medeniyetleri arasında hak ettiği yeri alacağı belirtmiştir. Konuşmanın sonunda ise, Gazi Paşa, bu büyük dönüşümün başarısı için milletin sevgisini ve Meclis'in desteğini arkasında görmeyen gerekliliğini yineleyerek, milletle birlikte ilerlemeye kararlı olduğunu bildirmiştir.

29 Ekim 1923 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi oturumunda Vasıf Bey, Osmanlı yönetimini ve özellikle sultanı ağır biçimde eleştirmiş; sultanın kendi tahtını korumak uğruna milletin namusunun, dininin, mabedinin ayaklar altına alınmasına sessiz kaldığını ifade etmiştir. Konuşmasında, Türk milletinin tarih boyunca fedakârlıklarla devletini ayakta tuttuğunu, ancak sarayın kendi menfaati uğruna bu fedakârlıklara karşılık vermediğini vurgulamıştır. Vasıf Bey, milletin ruhunda ve iradesinde doğrudan doğruya hâkimiyet arzusunun bulunduğunu, Yeni Türkiye Devleti'nin bu iradede doğduğunu ve artık milletin hiçbir şahsın hâkimiyetini kabul etmeyeceğini belirtmiştir. Meclis'in, halkın ruhundan doğan bu kararı açıkça ilan etmesi gerektiğini savunmuş; bu ilanın, tarihte yeni ve mukaddes bir dönemin başlangıcı olacağını ifade etmiştir. Konuşma, Cumhuriyet rejiminin ilanını sadece hukuki değil, aynı zamanda ahlaki ve tarihsel bir gereklilik olarak ortaya koymuştur (TBMM, 1961b)

29 Ekim 1923 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi oturumunda Konya Mebusu Eyüp Sabri Efendi, Cumhuriyet rejiminin o gün ilan edilmiş olmadığını, aslında hükümetin kurulduğu ilk günden itibaren fiilen Cumhuriyet olarak işlediğini, yalnızca bazı çevrelerin tepkisini çekmemek için bu unvanın şimdiye dek açıkça kullanılmadığını ifade etmiştir. Anayasa Komisyonu'nun bu fiili duruma uygun olarak rejime açık bir ad kazandırdığı için teşekkürlerini ileten Eyüp Sabri Efendi, basında yer alan meclisin anayasa değiştirme yetkisine dair tartışmalara da değinmiş, meclisin bu konuda hem teamüle hem de yazılı kurallara göre tam yetkili olduğunu vurgulamıştır. Hükümet sistemleri arasında mutlakiyetin geçmişte ülkeye ne denli zarar verdiğini hatırlatarak, halkın doğrudan temas kuramadığı kişilerin milletin kaderi üzerinde söz sahibi olamayacağını belirtmiş; kafes arkasında yaşayanların ya da halkın halini bilmeyen hükümdarların bu milleti yönetme hakkı bulunmadığını savunmuştur (TBMM, 1961b).

Mustafa Kemal Atatürk, Hâkimiyet-i Milliye gazetesine 15 Ekim 1925 tarihinde verdiği demeçte, Cumhuriyet'in ahlaki fazilete dayalı bir yönetim biçimi olduğunu ve bu yönüyle bizzat bir fazilet teşkil ettiğini ifade etmiştir. Buna karşılık, sultanlığın korku ve tehditle ayakta duran bir idare tarzı olduğunu vurgulamıştır. Atatürk'e göre Cumhuriyet erdemli ve dürüst bireyler yetiştirirken, saltanata dayalı yönetimler korkak, kişiliksiz ve aşağılanmış bireyler ortaya çıkarmıştır. Millî mücadelenin gerçek gücünü doğrudan halkın kendisi oluşturmuştur; bu mücadeleye yalnızca askerler değil, aynı zamanda kadınlar, anneler, babalar ve gençler de katılmış, milletin tamamı mücadeleyi bir ülkü ve mefkûre olarak benimsemiştir. Tarihteki birçok büyük zafer halkların kendi idealleri uğruna değil, çoğunlukla başkalarının ihtirasları için kazanılmışken, Türk milletinin millî mücadelesi kişisel çıkarlar için değil, ulusal onur ve yüce bir ülkü uğruna, milletin kendi iradesiyle verilmiştir (Özgen, 2024: 39).

Atatürk, iç yönetimde karşılaşılan sorunların iyi ya da kötü memur tayini gibi bireysel tercihlerle değil, temel ilkelere dayalı yapısal çözümlerle aşılabileceğini savunmuştur. Ona göre, halkın genel eğilimleri ve iradesi doğrultusunda şekillenen bir yönetim anlayışı esastır; bu da halkçılıktır ve halkın doğrudan yönetime katılımıdır. Devlet yönetimini yalnızca memurlara bırakan anlayıştan uzak durulması gerektiğini vurgulayan Atatürk, kalıplaşmış bürokratik kadroları esas alan bir sistem yerine, idarenin halka teslim edilmesini savunmuştur. Böyle bir halkçı yaklaşımla tüm idari sorunların aşılabileceğine olan inancını dile getirmiştir (Özgen, 2024:153).

Lozan Antlaşması'na ek olan tahliye protokolünün uygulanmasıyla Türkiye, tamamen yabancı işgalinden kurtulmuş ve ülke bütünlüğü fiilen sağlanmıştır; bu durum, yeni Türkiye Devleti'nin idare merkezinin artık resmen ve kanunen belirlenmesini zaruri kılmıştır. Coğrafi ve stratejik açıdan yapılan değerlendirmeler sonucunda, başkentin Anadolu'da ve özellikle Ankara'da olması gerektiği fikri öne çıkmıştır. Bu kararın bir an önce alınarak hem iç hem de dış kamuoyundaki tereddütlerin giderilmesi elzem olmuştur; zira özellikle İstanbul'un başkent olarak kalması gerektiğini savunanlar başta Refet Paşa olmak üzere bazı İstanbul milletvekilleri Ankara'nın iklim, ulaşım ve altyapı açısından yetersiz olduğunu ileri sürerek, "payitaht" ifadesiyle eski başkent anlayışını sürdürmeye çalışmışlardır. Oysa Atatürk, bu tür ifadelerin yeni Türkiye'nin yönetim anlayışıyla bağdaşmadığını vurgulayarak, hem "idare merkezi" kavramını hukuken sabitlemek hem de "payitaht" anlayışına son vermek gerektiğini belirtmiştir. Bu doğrultuda, Hariciye Vekili İsmet Paşa ve on dört milletvekilinin imzasıyla hazırlanan kanun teklifi, 13 Ekim 1923 tarihinde Meclis'te yapılan uzun görüşmelerin ardından

büyük çoğunlukla kabul edilmiş ve “Türkiye Devleti’nin idare merkezi, Ankara şehridir.” hükmü yasalaşarak yeni dönemin kurumsal temellerinden biri olmuştur (Atatürk, 2015:601).

13 Ekim 1923 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi oturumunda Malatya Mebusu İsmet Paşa ve arkadaşlarının sunduğu, Ankara’nın Türkiye Devleti’nin makarr-ı idaresi (idare merkezi) olarak tespit edilmesine yönelik kanun teklifinin görüşmeleri sırasında yapılan açıklamalarda, Lozan Antlaşması’nın tamamlayıcı unsurlarından biri olan Tahliye Protokolü’nün başarıyla uygulanarak Türkiye topraklarının tamamının işgalden arındırıldığı belirtilmiş; bu gelişme doğrultusunda, millî egemenliğe dayalı yeni Türkiye Cumhuriyeti’nin idarî merkezinin artık resmî ve sembolik olarak belirlenmesinin kaçınılmaz hâle geldiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, yeni devletin coğrafi, stratejik, askeri ve iç-dış güvenlik açısından merkezî ve uygun bir noktası olan Ankara’nın başkent olarak seçilmesi gerektiği ifade edilmiş; İstanbul’un ise İslam dünyasındaki tarihî ve kültürel konumu sebebiyle muhafaza edileceği belirtilmiştir. Konuşmada ayrıca, yeni Türkiye’nin gelişim ve güç kaynaklarının Anadolu’nun merkezinde inşa edileceği yönündeki kanaat hem iç güvenlik hem de dış tehditler açısından Ankara’nın başkent oluşunun zorunlu ve makul bir tercih olduğunu ortaya koymuştur. Bu karar, yalnızca idarî bir değişiklik değil, aynı zamanda yeni Cumhuriyet’in zihinsel, siyasi ve coğrafi bir istikamet belirleyişinin sembolü olmuştur (TBMM, 1961b).

1923’te Cumhuriyet’in ilanından sonra Türkiye’de modern anlamda belediyeçilik çalışmaları, özellikle başkent Ankara’da başlamıştır. Yeni kurulan devletin başkentini çağdaş bir şehir haline getirmek için yoğun bir çaba gösterilmiştir. Bu amaçla, 1924 yılında tıpkı Osmanlı döneminde olduğu gibi Ankara için özel bir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Aynı yıl kabul edilen 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ise, belediyelere mali kaynak sağlama açısından önemli bir adım olmuştur (Ökde, 2023:525).

Ankara’nın başkent ilan edilmesinden sonra, 16 Şubat 1924’te çıkarılan 417 sayılı yasa ile şehrin adı resmî olarak değiştirilmiş ve Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Bu adımla birlikte, başkent belediyesinin diğer şehirlerden farklı olarak özel bir yasa ile yönetilmesi anlayışı sürdürülmüştür. Yeni başkent, belediyeçilik alanında öncü uygulamaların denendiği bir tür laboratuvar haline gelmiştir ancak 1930 yılında, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırıldı.

#### Ankara Şehremaneti Kanunu:

Birinci maddeye göre Ankara şehri, ona bağlı bağ, bahçe, tarla ve otlaklarıyla birlikte, belirli tepelerden geçirilecek sınırlarla bir belediye teşkil edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu sınırların

tespiti belediye genel meclisine bırakılmış, ancak nihai geçerliliği İçişleri Bakanlığı'nın onayına bağlanmıştır. Bu düzenleme, Ankara'nın başkent olarak ilan edilmesinden sonra kazandığı özel idari statünün bir parçası olarak değerlendirilebilir. Şehir, Cumhuriyet'in simgesi olarak sadece siyasal değil, aynı zamanda kentsel dönüşüm açısından da örnek bir merkez haline getirilmek istenmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim sınırlarının yasal çerçevede belirlenmesi, şehir planlaması, imar uygulamaları ve altyapı projelerinin daha sistemli yürütülmesi adına kritik bir öneme sahiptir. Ancak belediye sınırlarının kesinleşmesinde merkezi idarenin onay yetkisi, yerel yönetimin karar alma süreçlerinde tam anlamıyla özerk olamadığını, merkezi otoritenin gözetiminde bir yerel idari yapının şekillendiğini ortaya koymaktadır. Bu durum, başkent Ankara'nın modern bir şehir olarak yeniden inşasında, merkezi ve yerel düzeydeki yönetim organları arasındaki dengeyi de gözler önüne sermektedir.

İkinci maddeye göre, İstanbul'da yürürlükte olan yönetmelik, talimat ve kararların, Ankara'nın ihtiyaçlarına uygun bulunanlarının Ankara Belediye Genel Meclisi tarafından uygulanabileceği belirtilmiştir. Bu hüküm, Ankara'nın idari yapılanmasında tecrübe aktarımına dayalı bir geçiş sürecine işaret etmekle birlikte, aynı zamanda yerel yönetimlere belirli bir takdir yetkisi tanımaktadır. İstanbul'un uzun yıllara dayanan belediyeçilik deneyiminden yararlanılması, yeni başkent Ankara'nın kurumsal altyapısının oluşturulmasında önemli bir referans noktası oluşturmuştur. Ancak bu uygulamaların doğrudan değil, Ankara Belediye Meclisi'nin değerlendirmesiyle hayata geçirilecek olması, yerel yönetimin kendi kent dinamiklerine uygun çözümler geliştirme kapasitesini ortaya koymaktadır. Böylece Ankara, sadece merkezi otoritenin kararlarını uygulayan bir yerel idare değil, aynı zamanda kendi özgün koşullarına göre yönetsel kararlar alabilen bir belediye olarak konumlandırılmıştır. Bu durum, dönemin yerel yönetim anlayışında özerkliğe yönelik bir adım olarak değerlendirilebileceği gibi, yerel demokrasinin gelişimine katkı sunan bir mekanizma olarak da yorumlanabilir.

Üçüncü maddeye göre Ankara Belediye Başkanı (şehremini), İçişleri Bakanlığı tarafından atanmakta ve İstanbul Belediye Başkanının görev ve yetkilerine sahip bulunmaktadır. Bu hüküm, Cumhuriyet'in erken döneminde benimsenen merkeziyetçi yönetim anlayışının yerel idareye yansıyan bir örneği olarak değerlendirilebilir. Belediye başkanının halk tarafından seçilmek yerine merkezi hükümet tarafından atanması, yerel yönetimlerin özerklik düzeyini ciddi biçimde sınırlandırmakta ve belediye başkanlarını doğrudan merkezi otoritenin bir uzantısı haline getirmektedir. Bu durum, yerel halkın yönetime katılımını dolaylı kılarken, seçme ve denetleme mekanizmalarının da zayıflamasına yol açmaktadır. Öte yandan, merkezi otoriteyle tam uyum içinde çalışan belediye başkanları aracılığıyla başkent Ankara'nın ulusal

politikalar doğrultusunda hızla yapılandırılması hedeflenmiş; böylece modern şehirleşme, kamu düzeni ve altyapı yatırımlarının koordinasyonunda etkinlik sağlanması amaçlanmıştır. Ancak bu model, yerel ihtiyaçlara duyarlılık konusunda sınırlayıcı bir etki yaratmış; yerel yönetimlerin kendi önceliklerini belirleme esnekliğini önemli ölçüde azaltmıştır.

Dördüncü maddeye göre Ankara Belediyesi, yalnızca bir belediye dairesinden oluşmakta ve belediye genel meclisi 24 üyeden teşekkül etmektedir; ancak seçimler 48 aday üzerinden gerçekleştirilmekte ve bu süreç Vilayet Belediye Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Seçme hakkı, şehirde ikamet eden ve seçmen niteliğine sahip bireylerin tamamına tanınmış olup, her seçmenin oyunu bizzat kullanması zorunlu kılınmıştır. Belediye başkanlığı seçimlerinde ise sürelerin yarıya indirilmiş olması, seçim sürecinin hızlandırılarak karar alma mekanizmasının daha dinamik işlenmesini hedeflemektedir. Bu yapı, yerel yönetimin pratikliğini ve idari etkinliğini artırma potansiyeli taşımakla birlikte, belediye teşkilatının yalnızca bir daireden oluşması, artan kentsel ihtiyaçlara cevap vermede yapısal yetersizliklere yol açabilecek bir sınırlılık olarak da değerlendirilebilir. Meclisin 24 üyeye sınırlı olması, temsil kabiliyetini daraltabilecek bir unsur iken, seçimlerin 48 kişi üzerinden yapılması ise katılımı artırarak temsilde adaletin sağlanmasına yönelik bir düzenleme olarak öne çıkmaktadır. Seçimlerin doğrudan katılımı ile gerçekleştirilmesi, halkın yerel yönetime daha yakın durmasını ve demokratik meşruiyetin güçlenmesini sağlarken, aynı zamanda seçmenlerin fiziksel olarak sürece dâhil olma zorunluluğu, katılımın pratik boyutunu da etkilemektedir. Bu hüküm, erken Cumhuriyet döneminde Ankara'nın yönetsel yapısının hem merkeziyetçi hem de halkçı yönlerini birlikte taşıyan özgün bir modelle şekillendirildiğini göstermektedir.

Beşinci ve altıncı maddelere göre, Ankara Belediye Genel Meclisi, belediye başkanının başkanlığında toplanmakta ve İstanbul Belediye Genel Meclisi'nin görev ve yetkilerine sahip bulunmaktadır. Belediye başkanı ile belediye meclisi arasında herhangi bir idari, teknik, sağlık ya da ekonomik konuda anlaşmazlık çıkması ya da meclisin görev sınırlarını aşması durumunda, bu mesele İçişleri Bakanlığı'nın teklifiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Danıştay görevi gören yargı heyetine intikal ettirilmekte ve nihai karar bu yargı organı tarafından verilmektedir. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının açık sınırlarla çizildiğini ve bu sınırların dışına çıkılması hâlinde merkezi denetime tabi olduklarını göstermektedir. Aynı zamanda belediye başkanı ile meclis arasında çıkabilecek anlaşmazlıkların yargı yoluyla ve merkezden çözülmesi, yerel düzeydeki idari işleyişin merkezi otorite ile uyumlu biçimde sürdürülebilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak bu yapı, yerel karar alma mekanizmalarının bağımsız hareket etmesini sınırlayan bir çerçeve sunmakta; halkın

yönetime katılımı ve yerel sorunlara doğrudan müdahale kapasitesini zayıflatmaktadır. Yerel yönetimlerin idari işlevlerini hukuk sınırları içinde ve denetime açık biçimde yürütmesini güvence altına alan bu sistem, aynı zamanda merkeziyetçiliğin pekiştirildiği bir model olarak erken Cumhuriyet döneminin yönetsel yaklaşımını da yansıtmaktadır.

Yedinci maddeye göre Ankara Belediyesi'nin bütçesi, belediye genel meclisi tarafından hazırlanmakta ve İçişleri Bakanlığı'nın on günlük inceleme ve onay sürecine tabi tutulmaktadır. Bakanlık, bu süre içinde bütçeyi onaylamaz ya da iade etmezse, belge kendiliğinden yürürlüğe girer. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin mali planlama ve karar alma süreçlerine katılımını teşvik eden, ancak aynı zamanda merkezi denetimi elden bırakmayan bir yapı öngörmektedir. Belediye meclisinin bütçeyi hazırlama yetkisi, yerel mali özerkliğin bir göstergesi olarak değerlendirilse de bu bütçenin yürürlüğe girmesi için merkezi idarenin sürece dâhil edilmesi, yerel-merkez ilişkilerinde dengeleyici bir mekanizmanın varlığına işaret eder. On günlük süre sonunda bütçenin otomatik olarak yürürlüğe girmesi ise, yerel yönetimlerin merkezi otoriteye tam bağımlı olmadan sınırlı bir hareket alanına sahip olmasına olanak tanır. Böylece sistem, bir yandan merkezi kontrolü korurken, diğer yandan yerel yönetimlerin belirli sınırlar dâhilinde inisiyatif kullanabilmesini mümkün kılan bir denge modeline dayanmaktadır. Bu yapı, erken Cumhuriyet döneminin merkeziyetçi yönetim anlayışı içinde, yerel yönetimlere belirli alanlarda yetki devri yapılmasının bir örneğini sunar.

Onuncu maddeye göre, devlet tarafından atanmış belediye memurlarının maaşları İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenirken, belediye başkanının atadığı memurların maaşları ise belediye genel meclisi tarafından kararlaştırılmakta ve bu memurlar hakkında Mülkiye Emeklilik Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Bu düzenleme, yerel yönetim yapısında hem merkezi otoritenin hem de yerel idarenin belirli düzeylerde yetki sahibi olduğunu göstermekte; böylece yönetsel işleyişte bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. Merkezi hükümetin atadığı personelin maaşlarının doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmesi, merkezî denetimin idari yapı üzerindeki etkisini sürdürdüğünü ortaya koyarken; belediye başkanının görevlendirdiği personelin mali haklarının yerel meclis tarafından belirlenmesi, sınırlı da olsa yerel özerklik alanının varlığını işaret eder. Bu ikili yapı, erken Cumhuriyet döneminde kamu personel rejiminin hem merkezi otoriteyle uyumlu kalmasını hem de yerel yönetimlerin belirli hizmet alanlarında kendi kadrolarını şekillendirme imkânını sağlamaya yönelik bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Dolayısıyla, bu madde yerel ve merkezi otorite arasında kurumsal bir iş bölümü aracılığıyla yönetsel işleyişin düzenlenmesini hedefleyen melez bir yönetim modelinin parçası olarak değerlendirilebilir.

On birinci maddeye göre Ankara Belediyesi'nin zabıta görevleri, doğrudan belediye bünyesinde oluşturulmuş bir birim tarafından değil, polis teşkilatı tarafından yerine getirilmekte; polis, belediyeye ilişkin görevlerde doğrudan belediye başkanıyla temas kurmaktadır. Ancak polislerin bu görevlerdeki usulsüzlüklerine ilişkin işlemler, genel memurların yargılanmasına dair kararnamelere tabi kılınarak, hukuki sürecin merkezi otorite çerçevesinde yürütülmesi sağlanmaktadır. Bu düzenleme, belediyeye ait güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimin doğrudan denetiminden çıkarılarak merkezi devletin kontrolü altında yürütüldüğünü göstermekte ve yerel yönetimlerin kamu düzeni ve güvenlik alanındaki özerkliğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Her ne kadar polis teşkilatının belediye başkanıyla doğrudan iletişim kurması, işleyişin yerel idareyle koordineli olmasına zemin hazırlasa da uygulama yetkisinin yerel değil merkezi bir yapıya ait olması, bu alandaki karar alma ve uygulama süreçlerinde yerel yönetimlerin inisiyatifini kısıtlamaktadır. Dolayısıyla, güvenliğin kamu hizmeti olarak organizasyonunda merkeziyetçi bir model benimsenmiş ve belediye zabıta görevleri, doğrudan yerel yönetim birimlerine değil, merkezden yönetilen bir yapıya devredilmiştir

On dördüncü madde uyarınca, söz konusu yasanın uygulanmasından doğrudan İçişleri Bakanı sorumlu tutulmuştur. Bu durum, erken Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin işleyişinin merkezi idarenin sıkı denetimi ve gözetimi altında gerçekleştirildiğinin açık bir göstergesidir. Yerel yönetimlerin belirli alanlarda sınırlı bir özerkliğe sahip olmalarına rağmen, yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasında merkezi otoritenin nihai yetkili konumda bulunması, merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki hiyerarşik ilişkiyi pekiştirmektedir. İçişleri Bakanı'nın bu denetim ve yürütme sorumluluğu, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkezi politikalar ve düzenlemelerle uyumlu olmasını sağlama amacı taşımakta; böylece merkezi idarenin yerel yönetimlerin üzerinde hâkimiyetini sürdürmesine olanak vermektedir. Dolayısıyla, bu madde yerel yönetimlerin işleyişindeki merkeziyetçi yapının hukuki ve idari temelini oluşturan bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye'de halk egemenliğine dayalı bir yönetim anlayışı benimsenmiş ve bu yeni anlayışın sadece merkezi yönetim düzeyinde değil, yerel yönetimlerde de hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Ancak bu hedefe rağmen, özellikle Ankara özelinde çıkarılan 1924 tarihli yasa, yerel yönetimlerin özerkliğinden çok, merkezi otoritenin denetimi altında çalıştığını ortaya koymaktadır. Ankara'nın başkent olması, onu diğer şehirlerden farklı kılmış; bu nedenle Ankara Belediyesi'ne yönelik özel düzenlemeler yapılmıştır. Bu özel statü, başkentin modernleştirilmesi ve planlı bir şekilde geliştirilmesi amacı taşısa da aynı zamanda merkezi yönetimin doğrudan kontrolünü sağlayan bir araç haline gelmiştir. Yasanın içeriğine

bakıldığında, yerel yönetimlerin halk tarafından seçilen organlar aracılığıyla şekillenmesine belli ölçüde izin verildiği görülmektedir. Örneğin, belediye meclisi seçimle oluşturulmuş ve şehirde ikamet eden, seçmen niteliği taşıyan herkesin oy kullanabilmesine imkân tanınmıştır. Bu durum, Cumhuriyet rejiminin katılımcılığı artırma yönündeki niyetini göstermektedir. Ancak bu olumlu adımlara karşın, yerel özerkliği zayıflatan pek çok hüküm de yer almaktadır. Belediye başkanının seçimle değil, doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından atanması, belediye başkanının halk değil, merkezi otoriteye karşı sorumlu olduğu anlamına gelir. Bu durum, yerel halkın yönetime doğrudan etki etme hakkını sınırlamaktadır. Belediye bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi olması, yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını da kısıtlamaktadır. Her ne kadar onay süresinin sonunda otomatik yürürlüğe girme gibi bir düzenleme bulunsa da bu sistem yerel yönetimin tam anlamıyla kendi kaynaklarını ve harcamalarını serbestçe planlamasına olanak tanımamaktadır. Zabıta hizmetlerinin polis tarafından yürütülmesi de belediyenin güvenlik ve denetim gibi temel alanlarda yeterince bağımsız hareket edemediğini göstermektedir. Güvenlik gibi doğrudan yerel halkı ilgilendiren konuların merkezi otoritenin kontrolünde olması, belediyelerin kendi ihtiyaçlarına göre hızlı ve esnek kararlar almasını zorlaştırmaktadır. Yasa, belediye başkanı ile belediye meclisi arasında ortaya çıkabilecek her türlü anlaşmazlıkta son sözü yine merkezi otoriteye bırakmaktadır. Anlaşmazlıkların İçişleri Bakanlığı'nın teklifiyle Danıştay niteliğindeki bir yargı heyeti tarafından çözülmesi, yerel yönetimlerin kendi içinde çözüm üretme mekanizmalarının yeterince gelişmediğini göstermektedir. Bu durum, yerel demokrasinin gelişmesini engelleyen bir başka faktördür. Yasa uygulamasından doğrudan İçişleri Bakanı'nın sorumlu olması, yerel yönetimin neredeyse her aşamasında merkezi denetimin bulunduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Böyle bir yapı, yerel yönetimlerin bağımsız karar alma kapasitesini sınırlar; merkezi hükümetin politikaları doğrultusunda şekillenmiş bir yerel yönetim pratiğini beraberinde getirir. Bu sistemin bir avantajı, merkezi yönetimin ulusal kalkınma ve modernleşme hedefleriyle uyumlu politikaların yerelde daha hızlı uygulanabilmesi olsa da yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesi, yerinden yönetim ilkesinin zayıflaması ve halkın yönetime katılımının sınırlı kalması gibi ciddi dezavantajları da bulunmaktadır. Cumhuriyet'in ilanından sonra Ankara özelinde uygulanan yerel yönetim modeli, modern ve planlı bir şehirleşme amacı taşısa da demokratik yerel yönetim anlayışından uzak, merkeziyetçi bir yapıyı sürdürmüştür.

#### **4.1.3. İZMİR İKTİSAT KONGRESİ**

Atatürk, 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi'nde yaptığı konuşmada, milli bağımsızlığı bir "hayat meselesi" olarak tanımlamıştır. Ona göre, milletin çıkarları doğrultusunda

uluslararası dostluk ve siyasi ilişkiler önemlidir. Ancak Türk milletini esaret altına almak isteyen herhangi bir millete karşı da kararlılıkla mücadele edilmelidir. Atatürk’e göre halkın sorunlarını doğrudan halkın içinden gelen temsilcilerden dinlemek, doğru çözümlerin bulunması açısından büyük önem taşır. Milletın acılarını ve beklentilerini en iyi bilenlerin halkın kendisi olduğunu belirtir ve halkın sesi, hakkın sesidir görüşünü vurgular (Özgen, 2024b:183).

Lozan görüşmelerinde 6 Ocak tarihinde yapılan kapitülasyonlar oturumunda söz alan İsmet Paşa, Türk milletinin her şeyden önce diğer bağımsız devletler gibi eşit ve adil muamele görmeye hakkı olduğunu vurgulamıştır. İsmet Paşa, bir ülkede yaşayan yabancıların, yerli halktan daha fazla ayrıcalık ve koruma talep etmesinin hiçbir meşru sebebi olmadığını belirtmiştir. Kapitülasyon meselesinin yalnızca makul ve adil bir şekilde çözülmesini istediklerini ifade ederek, müttefik devletlerin de Türklerin meşru egemenliğini tanıdıklarını dile getirmiştir. Nihayetinde, Türk egemenliğinin tam anlamıyla tanındığı ve kabul edildiği gün, barışın sağlandığını belirtmiştir. Bu ifadeler, Türkiye Cumhuriyeti’nin ulusal bağımsızlık ve egemenlik ilkelerini güçlü bir şekilde savunduğu ve kapitülasyonların kaldırılması yolundaki kararlılığını ortaya koyduğu önemli bir tarihi anı temsil etmektedir (Karacan, 1943: 188).

Lozan Konferansı’nda uzun süren ve yoğun tartışmaların ardından, 4 Şubat 1923 tarihinde konferans geçici olarak tatil edilmiştir. Bu karar, özellikle Türk heyetinin bağımsızlığa ve milli egemenliğe aykırı olan şartları kabul etmemesinden kaynaklanmıştır. İsmet Paşa’nın da vurguladığı üzere, “*Ne olacak? Hiç esaret altına girmeyi kabul etmedik.*” ifadesi, Türk delegasyonunun milli bağımsızlık konusundaki kararlılığını ve herhangi bir yabancı boyunduruğu altında olmama iradesini açıkça ortaya koymuştur (Karacan, 1943: 241).

İzmir İktisat Kongresi tam da bu süreçte 17 Şubat 1923’te, İzmir’de toplanmıştır. İzmir İktisat Kongresi’ne, Mustafa Kemal Paşa’nın öncülüğünde Kurtuluş Savaşı’nın siyasi ve askeri lider kadrosu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, büyük toprak sahibi çiftçiler, İstanbullu Türk iş insanları, Anadolu esnafının önde gelen temsilcileri ile işçiler katılmıştır. Ancak işçiler adına kongreye katılan delegelerin büyük kısmı, İstanbullu sermaye çevrelerinin denetiminde bulunan kişilerden oluşmuştur. Delegasyon içinde, sayıları bine yaklaşan katılımcılar arasında en etkili grup, İstanbullu Türk iş insanları olmuştur. Kongreye katılan dört temel toplumsal kesimi yani tüccar, çiftçi, sanayici ve işçiyi temsil eden delegelerin seçimi ise belirli ve şeffaf bir kurala dayanılarak yapılmamış, birçok sivil, asker ve bürokrat da delege olarak davet edilmiştir. Bu bağlamda, edebiyatçı Aka Gündüz’ün işçi temsilcisi sıfatıyla kongrede yer alması

ve Kazım Karabekir'in kongre başkanlığını sanayici temsilcisi kimliğiyle yürütmesi, temsil edilen gruplar ile unvanlar arasındaki geçişkenliği ifade etmektedir (Avcı, 2024: 1947).

Kurtuluş Savaşı'nın ardından Türkiye ekonomisinin yönünü belirlemek amacıyla 17 Şubat- 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiştir. Mustafa Kemal'in açılış konuşmasıyla başlayan ve Kazım Karabekir'in başkanlığında gerçekleşen kongreye her kazadan seçilen çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi temsilcilerinden oluşan 1135 kişi katılmıştır. Hükümet, bir yandan Lozan görüşmeleri sırasında karşılaştığı zorluklarla ilgili halkı bilgilendirmek, diğer yandan da ülkenin ekonomik sorunlarını tartışmaya açmak istemiştir. Kongrede Türkiye'nin ekonomik bağımsızlığını sağlamak ve kalkınma politikalarını belirlemek amaçlanmıştır. Bu çerçevede hem toplumun farklı kesimlerinin sorunları dile getirilmiş hem de yabancı yatırımcılara güven verilmek istenmiştir. Mustafa Kemal, Türkiye'nin bir tarım ülkesi olduğunu vurgulayarak, kalkınmanın çiftçilerin katkısıyla sağlanabileceğini belirtmiştir. Kongrede, sanayileşme, dış ticaret, borçlanma ve maliye gibi pek çok konu ele alınmış; demiryolu yapımı, tütün ekimindeki kısıtlamaların kaldırılması, tarım araç ve gereçlerinin gümrükten muaf tutulması gibi kararlar alınmıştır. En çok tartışılan konulardan biri ise Aşar vergisinin kaldırılması olmuştur. Kongre sonunda kabul edilen Misak-ı İktisadî adlı belgeyle, ekonomik bağımsızlığın temel ilkeleri belirlenmiş ve bu ilkeler 1923-1929 yılları arasında uygulanan liberal ekonomi politikalarının temelini oluşturmuştur. Yeni kurulan devletin sınırlı kaynakları, özel girişime dayalı bir ekonomi modelini zorunlu kılmıştır (Engin, 2024: 28).

### Misak-ı İktisadi Esasları

Bu esaslar, Türkiye'nin ziraat, sanayi, ticaret ve işçi zümrelerinden seçilmiş 1135 delegenin katılımıyla İzmir'de toplanan ilk Türkiye İktisat Kongresi tarafından oybirliğiyle kabul edilmiştir.

1. Türkiye, milli sınırları içinde lekesiz bir istiklal ile dünyanın barış ve ilerleme unsurlarından biridir.
2. Türkiye halkı, milli egemenliği kanı ve canı pahasına kazandığı için onu hiçbir şeye feda etmez; bu egemenliğe dayanan meclis ve hükümetine her zaman destek verir.
3. Türkiye halkı yıkmaz, yapar. Tüm emeğini, ülkesini ekonomik açıdan kalkındırmaya yöneltir.

4. Türkiye halkı, tükettiği malları mümkün olduğunca kendisi üretir. Çok çalışır, zaman, servet ve ilişkilerde israftan kaçınır. Milli üretimi sağlamak için gerekirse gece gündüz çalışmayı ilke edinir.
5. Türkiye halkı, servetinin bilincindedir. Ormanlarını evladı gibi sever, bayramlar düzenleyerek yeni ormanlar yetiştirir. Madenlerini milli üretim için işletir, doğal kaynaklarını tanımaya ve değerlendirmeye çalışır.
6. Hırsızlık, yalancılık, ikiyüzlülük ve tembellik en büyük düşmanlardır. Bağnazlıktan uzak, bilinçli bir inanç anlayışı esastır. Faydalı yeniliklere her zaman açık olunur. Türk halkı, kutsal değerlerine, toprağına, canına ve malına yönelmiş düşman propagandalarını reddeder ve bunlarla mücadeleyi görev bilir.
7. Türkler bilgi ve öğrenme aşkıyla doludur. Türk bireyi her yerde hayatını kazanabilecek biçimde yetiştirilir; ama her şeyden önce memleketine aittir. Eğitime verdiği kutsiyet nedeniyle kandil günlerini aynı zamanda kitap bayramı olarak kutlar.
8. Savaşlar ve yokluk nedeniyle azalan nüfusun artırılması ve halk sağlığının korunması başlıca hedeflerdir. Türk halkı hastalıklardan ve pislikten sakınır, temizliği ve güneşi sever. Atıcılık, binicilik, denizcilik gibi geleneksel yeteneklerin yaşatılmasına önem verir; hayvanlarına da aynı özeni göstererek türlerini ıslah eder, sayılarını artırmaya çalışır.
9. Türk halkı, dinine, milletine, toprağına ve kurumlarına düşman olmayan milletlerle dosttur. Yabancı sermayeye karşı değildir; ancak kendi ülkesinde Türk diline ve hukukuna uymayan kuruluşlarla ilişki kurmaz. Bilim ve sanat yeniliklerini doğrudan alır, aracı kurumlara gerek duymaz.
10. Türk milleti açık havayı ve serbest çalışmayı sever. Ekonomik faaliyetlerde tekelciliğe karşıdır.
11. Türkler, hangi sınıf ve meslekten olursa olsunlar birbirlerini candan severler. Meslek grupları el ele verir; ülkeyi ve birbirlerini daha iyi tanımak için seyahatler ve toplantılar düzenlerler.
12. Türk kadını, öğretmeni ve çocukları, bu iktisadi misaka uygun biçimde eğitilir ve yetiştirilir (Ökçün, 1968: 59-60)

#### 4.1.4. AŞAR VERGİSİ'NİN KALDIRILMASI

Osmanlı toprak sisteminde tarım yapılan araziler genellikle devlete ait mîrî topraklardı ve bu topraklar tımarlara ayrılmıştır. Rumeli ve Ege adalarının harâcî, Anadolu'nun ise öşrî topraklar olduğu kabul edilmiştir. Bu sistemin temeli, Şeyhülislâm Ebüssuûd Efendi tarafından belirlenen ve İslam fetih hukukuna dayanan kurallara dayanmıştır. Fethedilen topraklardan alınan vergiler iki şekildeydi: Harâc-ı muvazzaf, yani sabit miktarda alınan vergi ve harâc-ı mukâseme, yani ürün üzerinden alınan oranlı vergi. Köylü toprağı işler, ürünün sahibi olmuş ve genellikle %10 oranında olan vergisini öşür adıyla sipahiye verilmiştir. Buğday, arpa, çavdar gibi temel ürünlerden alınan vergiler yaygın olmuştur. Bunun yanında meyve, sebze, üzüm, pamuk, bal ve ipek gibi ürünlerden de belirli oranlarda vergi toplanmıştır. Bu vergiler ürünün ağırlığına, miktarına ya da ekim alanına göre belirlenmiştir (Tabakoğlu, 2007: 100).

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun büyük bölümü köylerde yaşadığı için hükümet, köylüleri destekleyen politikalar uygulamıştır. 1925 yılında aşar vergisinin kaldırılmasıyla tarım üretimi teşvik edilmiş ve ekili alanlar giderek genişlemiştir. Tarımın finansmanı devletin görevi olarak kabul edilmiş, çiftçilere verilen krediler artırılmıştır. İhtiyaç sahibi çiftçilere öküz, saban ve tohum almaları için bütçeden ödenek ayrılmış ve bu destekler uzun vadeli, faizsiz krediler şeklinde sağlanmıştır. Ayrıca 1924 yılında Ziraat Vekâleti kurulmuş ve devletin tarıma yönelik kurumsal yapısı oluşturulmuştur. Uygulanan bu politikalar sonucunda hem tarım alanları hem de üretim miktarında önemli artışlar meydana gelmiştir (Engin, 2024: 27).

17 Şubat 1925 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan görüşmeler sonucunda, 151 kabul ve yalnızca 1 ret oyuyla “Aşarın İlgasıyla Yerine İkam Edilecek Kanun” kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kararla birlikte, köylü üzerindeki büyük bir yük olan aşar vergisi kaldırılmış ve tarımda üretimi teşvik eden önemli bir adım atılmıştır (TBMM, 1976).

Osmanlı döneminde tarım arazilerinin büyük çoğunluğunu oluşturan mîrî topraklar, devlet mülkiyetinde olup tımar sistemine göre yönetilmiştir; bu yapı içerisinde köylü üretim sürecine katılsa da mülkiyet ve karar alma süreçlerinden dışlanmış, merkeziyetçi yapının bir nesnesi konumunda kalmıştır. Öşür ve harâc gibi dolaylı vergiler, özellikle kırsal halk üzerinde ekonomik bir baskı unsuru oluşturmuş, halk-devlet ilişkisini olumsuz yönde etkilemiştir. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte, halkın yönetime katılımını esas alan yeni bir anlayış benimsenmiş; bu doğrultuda 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi, farklı üretici kesimlerin temsil edildiği ve ekonomik geleceğin halkla birlikte şekillendirilmeye çalışıldığı katılımcı bir platform olarak öne çıkmıştır. Mustafa Kemal'in açılış konuşmasında tarımın kalkınmadaki belirleyici rolünü vurgulaması ve çiftçilerin desteklenmesine yönelik

politikaların geliştirilmesi, demokratik bir ekonomi yönetimi anlayışının temelini atmıştır. Kongrede dile getirilen sorunlar ve öneriler doğrultusunda, 1925 yılında aşar vergisinin kaldırılmasıyla hem kırsal kesimin üzerindeki ağır yük hafifletilmiş hem de devletin yerel ihtiyaçlara duyarlı bir modele yönelmesi sağlanmıştır. Aynı dönemde kurumsallaşan Ziraat Vekâleti ve çiftçilere yönelik finansal destekler, yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmada rol üstlenmesinin önünü açarken, halkın üretim süreçlerinde yalnızca bir emek gücü değil, aynı zamanda karar süreçlerine dolaylı olarak katılan bir aktör haline gelmesini sağlamıştır. Bu durum, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ekonomik politikaların demokratikleşme süreciyle eş zamanlı olarak şekillendiğini ve vatandaş ile devlet arasındaki ilişkinin daha katılımcı ve adil bir zemine taşındığını ortaya koyan anlamlı bir gelişmedir.

#### **4.1.5. 1924 ANAYASASI VE YEREL YÖNETİMLER**

Atatürk 1 Mart 1924'te TBMM'nin açılışında yaptığı bu konuşma, doğrudan anayasa maddelerini tartışmaktan ziyade, hazırlanmakta olan 1924 Anayasası'nın temel dayanaklarını ve ruhunu ortaya koyan bir konuşma yapmıştır. Atatürk, Cumhuriyetin milletin iradesiyle kesinleştiğini, halk tarafından büyük bir coşkuyla benimsendiğini vurgulamış; 1924 Anayasası bu irade üzerine inşa edilmesinin zorunluluğunu belirtmiştir. Cumhuriyetin güvence altına alınması, adaletin çağdaş hukuk esaslarına dayandırılması, eğitimin millî bir nitelik kazanması ve öğretimde birliğin sağlanması, ordunun siyasetten uzak tutulması, dinin siyasete alet edilmemesi, Ankara'nın modern bir başkent olarak imarı, basın özgürlüğünün korunması, ekonomik kalkınma, sağlık ve nüfus politikaları ile dış ilişkilerde barışçı çizginin sürdürülmesi gibi konulara değinerek, Meclis ve hükümetin görevlerini bu çerçevede tanımlamıştır. Bu nedenle söz konusu konuşma, 1924 Anayasası'nın kabulünden önce, Cumhuriyetin temel ilkelerini ve anayasal düzenin dayanaklarını açıklayan yol gösterici bir metin niteliği taşımaktadır (TBMM, 1970).

1924 Anayasası'nın görüşmeleri sırasında Meclis'te yapılan tartışmalar, anayasa değişiklikleri için gerekli çoğunluk meselesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bazı milletvekilleri, anayasa gibi devletin temelini belirleyen bir kanunun müzakeresinde üye tam sayısının üçte ikisinin mutlaka hazır bulunması gerektiğini savunurken; diğerleri bunun pratikte imkânsız olduğunu, Meclis'in kuruluşundan bu yana hiçbir zaman böyle bir çoğunluğun sağlanmadığını ileri sürmüştür. Ayrıca anayasa değişikliklerinde salt çoğunluğun yeterli olduğu görüşü de dile getirilmiş; aksi hâlde Meclis'in işleyemez hâle geleceği belirtilmiştir. Bunun yanında, böyle bir teklifin bireysel önerilerle değil, usule uygun olarak encümenlerde (komisyonlarda) görüşülmesi gerektiği, devletin temel yapısını ilgilendiren meselelerin ciddi bir inceleme

sürecinden geçmeden Genel Kurul’da tartışılmayacağı vurgulanmıştır. Bu tartışmalar, 1924 Anayasası’nın yalnızca içeriğiyle değil, aynı zamanda yapılış usulü ve meşruiyet temelleriyle ilgili önemli fikir ayrılıklarını ortaya koymuştur (TBMM, 1970).

1924 Anayasası üzerine yapılan tartışmaların özünde, yeni kanununun hangi esaslar üzerine oturtulacağı sorusu yer almaktadır. Görüşmelerde bir kısım milletvekilleri, anayasa hazırlıkları sırasında seçimlerin yenilenmesi (tecdid-i intihap), Cumhurbaşkanına veto hakkı verilmesi ya da ikinci bir meclisin kurulması gibi öneriler üzerinde durmuş; fakat bu konuların anayasanın genel ruhunu ve temel felsefesini belirleyecek konular olmaktan çok, ilgili maddeler üzerinde ayrıntılı şekilde tartışılması gereken teknik düzenlemeler olduğu vurgulanmıştır. Buna karşılık bazı vekiller, daha geniş ve tarihsel bir perspektiften yaklaşarak, mutlakiyet idaresinden meşrutiyete, oradan da cumhuriyete uzanan sürecin bir “millet iradesi mücadelesi” olduğunu dile getirmişlerdir. Bu çizgiye göre halk, uzun mücadeleler sonucunda egemenlik hakkını parça parça geri almış, nihayetinde cumhuriyet rejimiyle birlikte bunu tamamen kendi eline geçirmiştir. Bu nedenle, anayasa hazırlanırken en temel ilke, milli hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu anlayışı olmalıdır. Tartışmalarda ayrıca, Batı’daki bazı teorilerin öne sürdüğü gibi kuvvetler ayrılığı ya da kuvvetler dengesi prensiplerinin tarihsel tecrübeye başarılı olamadığı, bu tür sistemlerin ya monarşiye ya da oligarşiye kapı aralayarak millet iradesini sınırladığı ifade edilmiştir. Gerçek ve asli kuvvetin yalnızca milletin kendisinde olduğu, dolayısıyla millet adına yetki kullanan Büyük Millet Meclisi’nin iradesinin hiçbir organ, makam veya şahıs tarafından sınırlandırılmayacağı özellikle vurgulanmıştır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanına veto veya Meclis’i fesih gibi yetkiler verilmesi, milletin egemenlik hakkının paylaşılması anlamına geleceğinden, doğrudan doğruya irticaya zemin hazırlayacak bir adım olarak görülmüştür. Tartışmaların ortak paydasında ise, yapılacak anayasanın amacının yalnızca teknik bir kanun hazırlamak değil, aynı zamanda Millî Mücadele ve inkılâbın kazanımlarını kalıcı kılmak, millet egemenliğini geri dönülmez biçimde tesis etmek ve Büyük Millet Meclisi’nin iradesini tek ve asli güç olarak tanımak olduğu yönünde güçlü bir vurgu bulunmaktadır (TBMM, 1970).

1924 Anayasası görüşmelerinde 3. madde, “*Hâkimiyet bilâkaydû şart milletindir*” ifadesiyle halk egemenliğini mutlak ve bölünmez bir ilke olarak ortaya koymuş, ancak bunun “gayrikabili terk ve tecezzi” gibi ek kayıtlarla güçlendirilip güçlendirilmeyeceği tartışılmıştır. Yapılan konuşmalarda, hâkimiyetin kaynağının hiçbir şekilde devredilemeyeceği, hükümetin yalnızca millet adına yetki kullanan bir araç olduğu, dolayısıyla her türlü siyasal yetkinin doğrudan Meclis’ten çıkması gerektiği vurgulanmıştır. 4. madde ise bu düşüneyi

somutlaştıracak, “Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin yegâne ve hakiki mümessili olup millet namına hakkı hâkimiyeti istimal eder” hükmünü kabul etmiştir. Hâkimiyetin yalnızca Meclis’in uhdesinde olduğu kabul edildiğinde, yerel yönetimler de bağımsız karar organları değil, merkezin iradesini uygulayan idari birimler hâline gelmiştir. Dolayısıyla bu maddeler, tek parti yönetiminin “millet adına hareket eden tek merciin Meclis” olduğu anlayışını yansıtarak, yerel yönetimlerin merkeze mutlak bağlılığını pekiştirmiştir (TBMM, 1970).

7. madde tartışmaları, icra yetkisinin (yürütme) nasıl kullanılacağı ve Meclis ile Hükümet arasındaki dengeyi konu almaktadır. Maddenin birinci fıkrası, Meclis’in icra yetkisini, kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla kullanacağını belirtir. Ancak ikinci fıkrada yer alan “Meclis, Hükümeti her vakit murakabe ve iskat edebilir” ifadesi, bazı üyeler tarafından Hükümet kavramının belirsizliği nedeniyle eleştirilmiştir. Şefik Bey, burada “Hükümet” yerine doğrudan “İcra Vekilleri Heyeti” ifadesinin kullanılmasını önererek, yetkinin muhatabının netleştirilmesini istemiştir. Niyazi Bey, maddeyi Meclis’in yürütme yetkisini tamamen Hükümete devretmek gibi yorumlayarak, bu yaklaşımın Türkiye’nin Meclis merkezli yapısıyla uyumsuz olduğunu ve Avrupa sistemlerinden farklı olduğunu belirtmiştir. Celâl Nuri Bey ve Ahmed Süreyya Bey ise, maddenin özü itibarıyla Meclis’in yürütme yetkisini elinde tuttuğunu, İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla yalnızca uygulamanın yürütüldüğünü vurgulamış, dolayısıyla hâkimiyetin millet ve Meclis üzerinde olduğunu açıklamışlardır. Halis Turgut Bey ise uygulama sürecine dair pratik bir eleştiri getirerek, İcra Vekilleri Heyeti’nin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından değil, Başvekili ve Meclis içinden seçilen üyeler aracılığıyla oluştuğunu, bu nedenle madde metninde ifadenin daha açık olmasının gerektiğini savunmuştur. Bu tartışmalar, Tek Parti Dönemi’nde merkeziyetçi yönetim anlayışının anayasal dayanağını ve yerel yönetimlerin konumunu göstermesi açısından önemlidir. Maddenin kabulüyle, yürütme yetkisi Meclis’in uhdesinde kalmakta, İcra Vekilleri Heyeti yalnızca Meclis’in verdiği yetkiyi uygulayan bir organ olarak konumlanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlandıran ve merkezi otoriteyi güçlendiren bir yapı oluşturmuştur; Meclis, millet adına tüm yürütme faaliyetini denetleyebilmekte ve gerektiğinde icra yetkisini doğrudan feshedebilme hakkına sahiptir (TBMM, 1970).

Onuncu ve on birinci maddeler, seçme ve seçilme hakkını düzenlemektedir. Onuncu maddeye göre, on sekiz yaşını tamamlayan her Türk, mebus seçme hakkına sahiptir. On birinci madde ise, otuz yaşını tamamlayan her Türk, mebus seçilme hakkına sahip olduğunu belirtir.

Şefik Bey, “her Türk” ifadesi içinde kadınların da dahil olduğunu belirterek, onların da seçme ve seçilme hakkına sahip olabileceğini vurgulamıştır. Refik Bey ve Feridun Fikri Bey, kadınların da rey verme hakkına sahip olduğunu desteklemişlerdir. Ahmed Süreyya Bey, mevcut maddelerin kesin ifadeleriyle kadınların seçilme hakkının doğrudan kabul edilmediğini, ancak ileride çıkarılacak kanunlarla bu hakkın netleştirileceğini ve tanınacağını belirtmiştir. Mazbata Muharriri Celâl Nuri Bey, kadınların bu hakkı kullanmasını istek ve arzu ile kayda geçirmiş, bunun ilerde sağlanabileceğini belirtmiştir. Bazı üyeler, maddenin açıklığa kavuşturulması için “kadın ve erkek her Türk” ifadesinin kullanılmasını önermiş, fakat bu teklif oy çokluğu ile kabul edilmemiştir. Sonuç olarak maddeye “her erkek Türk” ifadesi eklenmiş ve kadınlar doğrudan seçilme hakkından dışlanmıştır. Bu tartışmalar, 1920’lerde Türkiye’de kadınların siyasal haklar konusunda yaşadığı sınırlamaları ve Meclis tutumunu göstermesi açısından önemlidir. Kadınların seçme ve seçilme hakkı, o dönemde resmî olarak kabul edilmemiş, ancak gelecekte çıkarılacak kanunlarla bu hakkın tanınacağına dair bir niyet ve tartışma zemini bırakılmıştır (TBMM, 1970).

1924 Anayasası, 1921 Anayasasında yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini aynen kabul etmiştir. Her iki anayasada da belirtilen görev ayrımının amacı, yasama, yürütme ve yargı arasındaki farkı ortaya koymaktan ziyade, devletin merkezi yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki görev sınırlarını belirlemektir. 1876 Anayasasının hazırlanmasında Anayasa Komisyonu sözcüsüne göre meşrutiyet gereği, yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması zorunludur. Ancak, devletin siyasal ve yönetsel görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette özerklik gereklidir, ancak yönetimde görev ayrımı olmalıdır. Dışişleri, milli savunma, adalet, maliye ve güvenlik gibi alanlar siyasal görevlerdir. Bayındırlık, tarım, ticaret ve ilköğretim gibi alanlar ise yerel çıkarlarla ilgilidir ve bu tür işler yönetsel özerklikten olumsuz şekilde etkilenebilir (Keleş, 1994: 116-117).

İllerin yönetimine ve yerel yönetime ilişkin üç madde yer almaktadır.

1924 Anayasası’nın 89. maddesine göre, Türkiye coğrafi konumu ve ekonomik ilişkileri dikkate alınarak; iller, ilçeler, beldeler ve kasabalar/köyler şeklinde kademeli bir idari yapıya ayrılmıştır. Bu düzenleme, yalnızca idari bir sınıflandırma değil, aynı zamanda yerel yönetim sisteminin işlevselliğini artırmaya yönelik bir yapılandırma olarak değerlendirilmelidir. Yerel birimlerin coğrafi ve ekonomik ölçütler esas alınarak teşkilatlanması, yönetim sorumluluklarının daha açık bir biçimde tanımlanmasına olanak tanımış; hizmet sunumunda etkinlik ve yerellik ilkelerinin güçlenmesini sağlamıştır (1924 Anayasası, 1924).

89. madde, yerinden yönetim anlayışını dolaylı olarak destekleyen bir zemin sunmuş; yerel yönetim birimlerinin yetki ve görev alanlarının, bulundukları coğrafyanın özelliklerine ve ekonomik potansiyeline göre farklılaştırılmasının önünü açmıştır. Böylece, merkezi idare ile yerel idare arasında daha dengeli bir iş bölümü sağlanmış, yerel ihtiyaçların yerinde ve hızlı biçimde karşılanması amaçlanmıştır. Bu madde, aynı zamanda 1921 Anayasası'nda yer alan yerel yönetim anlayışının devamı niteliğinde olup, merkeziyetçi devlet yapısı içinde sınırlı da olsa yerel özerklik unsurlarının korunmasına olanak tanımıştır. Özellikle kırsal alanlardaki belediye ve köy idarelerinin, bulundukları ekonomik çevreyle uyumlu bir şekilde teşkilatlanması, hizmetlerin merkezden değil, doğrudan ilgili yerel yönetim birimleri tarafından organize edilmesini mümkün kılmıştır.

1924 Anayasası'nın 90. maddesi, iller, şehirler, kasabalar ve köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu anayasal hüküm, yerel yönetim birimlerine sadece idari değil, aynı zamanda hukuki bir özerklik tanıdığını da göstermektedir. Tüzel kişilik, bu birimlerin kendi adlarına hak ve borç sahibi olabilmelerini, mal edinip dava açabilmelerini ve aynı şekilde dava edilebilmelerini mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla bu madde, yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız olarak işlem yapabilme ve karar alabilme kapasitelerini güvence altına alır. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin kendi bütçelerini oluşturabilmeleri, gelir ve giderlerini planlayabilmeleri ve kendi hizmet alanlarına özgü çözümler geliştirebilmeleri açısından büyük önem taşır. Tüzel kişilik sayesinde belediyeler ve köy idareleri gibi yerel birimler, merkezi idareden emir beklemekten, yerel ihtiyaçlara doğrudan ve hızlı yanıt verebilme imkanına kavuşur. Bu da subsidiarite yani yetki yerelliği ilkesinin uygulanmasına katkı sağlar. Ayrıca bu anayasal hüküm, yerel yönetimlerin hukuki denetime açık olmasını da beraberinde getirir. Tüzel kişiliğe sahip her kurum gibi, yerel yönetimler de faaliyetlerinden dolayı idari, mali ve hukuki denetime tabi tutulur. Bu yönüyle Madde 90, sadece yerel özerkliği tanımakla kalmaz, aynı zamanda bu özerkliğin hesap verebilirlik ilkesiyle dengelenmesini de temin eder.

1924 Anayasası'nın 91. maddesi, illerin idaresini; görevlerin genişletilmesi, yetkilerin ayrılması ve işlerin belirli bir düzene göre yürütülmesi ilkelerine dayandırmıştır. Bu anayasal çerçeve, yerel yönetimlerin klasik anlamda sadece alt yapı ve temizlik gibi dar hizmet alanlarıyla sınırlı kalmayıp, eğitim, sağlık, çevre düzenlemesi, sosyal yardım ve kent planlaması gibi daha kapsamlı kamu hizmetlerini yürütmesini mümkün kılmıştır. Böylece yerel yönetim birimlerinin halkın yaşam kalitesine doğrudan etki eden politikaları üretme ve uygulama kapasitesi artırılmıştır. Görevlerin genişletilmesi ilkesi, merkezi idarenin yükünü azaltmakla kalmaz; aynı zamanda yerel dinamiklere uygun, esnek ve yerinden karar almayı teşvik eden bir

idari yapılanmayı da destekler. Yetkilerin ayrılması ilkesi ise, her bir yerel birimin kendi görev alanına uygun şekilde uzmanlaşmasını sağlar. Bu, görev karmaşasının ve yetki çatışmalarının önüne geçerek verimliliği ve kurumsal etkinliği artırır. Ayrıca bu maddenin öngördüğü idari düzenlilik ilkesi, yerel yönetimlerin işleyişinde uyum, denge ve hesap verebilirliği temin eder. Yönetim birimlerinin hangi alanlardan sorumlu olduğu açıkça belirlendiğinde, denetim süreçleri daha şeffaf ve sistematik hale gelir. Böylece yerel yönetimlerin hukuki ve mali sorumluluğu da somutlaşır.

91. madde, yerel yönetimlerin sadece idari birimler olarak değil, katılımcı, etkin ve halka duyarlı yönetim aktörleri olarak işlev görmesini sağlayan anayasal ilkeleri içermektedir. Bu çerçeve, modern yerel yönetim anlayışının erken bir temsili olarak değerlendirilebilir ve Türkiye’de kamu yönetiminin yerelleşme sürecine önemli bir katkı sunmuştur.

#### **4.1.6. BELEDİYE VERGİ VE RESİMLERİ KANUNU**

Cumhuriyet rejimine geçildikten sonra belediye gelirleriyle ilgili düzenlemeler İçişleri Bakanlığı’nın yakın ilgisiyle yürütülmüş ve bu doğrultuda 1924 yılında yeni bir Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte mevcut vergi kaynaklarının yanı sıra milli ve milletlerarası sergilerle piyango ve ikramiyelerden vergi alınması, ayrıca yeni bir vergi türü olarak oktrova vergisinin uygulanması gibi yenilikler getirilmiştir. Ayrıca bina vergisinin %25’inin belediyelere bırakılması ve kazanç vergisine belediyeler lehine %25 zam yapılması öngörülmüştür. Buna karşılık tarik bedeli (yol vergisi) gibi bazı gelirlerden belediyelere hiçbir pay verilmemiştir. Ancak kısa süre sonra Maliye Vekâleti, her yıl çıkardığı bütçe kanunlarıyla belediyelere ayrılan bu payları azaltmaya başlamış; örneğin bina vergisi hissesi %15’e, kazanç vergisi payı ise %3’e düşürülmüş, oktrova vergisi gümrük vergisi olarak %10 zamlı uygulanmaya başlanmış, Türk Hava Kurumu’nun müracaatı üzerine milli sergi, piyango ve ikramiyelerden alınan vergiler tamamen kaldırılmıştır. Ayrıca imtiyazlı şirketlerden alınması gereken hisseler konusunda da herhangi bir ilerleme sağlanmamış, önceki yıllarda olduğu gibi bürokratik güçlükler devam etmiştir. Bu gelişmeler belediyelere teoride bazı haklar tanınsa da icra gücünün arkasında durulmaması nedeniyle uygulamada gelirlerin artmak yerine azaldığını göstermektedir. Devletin resmî istatistiklerine göre, söz konusu kanunun yürürlüğe girdiği 1925 yılında belediyelerin toplam geliri 16.611.000 lira iken, 1926’da bu rakam 23.328.000 liraya çıkmış, ancak sonraki yıllarda bahsi geçen vergi oranı indirimleri ve gelir kaynaklarının kaldırılması nedeniyle bu miktar her yıl azalarak 10 yıl sonra 15.992.248 liraya kadar gerilemiştir. Yani belediye gelirleri, kanunun çıkarılmasından önceki seviyenin bile altına düşmüştür. Bu denli sık ve keyfi değişikliklerin belediyelerin mali yapısını olumsuz etkilediği,

kurumların işlevselliğini zayıflattığı ve bu ortamda yerel hizmetlerin sağlıklı biçimde yürütülmesinin mümkün olmadığı açıkça görülmektedir (Ergin, 1945: 39-40).

Cumhuriyet'in ilanını izleyen dönemde belediyelerin mali yapısını düzenlemek amacıyla çıkarılan 1924 tarihli Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, ilk bakışta yerel yönetimlerin gelir tabanını genişletmeyi ve kurumsal işlevselliğini güçlendirmeyi hedefleyen bir düzenleme olarak görülmektedir. Kanun ile belediyelere yeni vergi kalemleri tahsis edilmiş, mevcut vergilerden paylar aktarılmış ve böylece yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin artırılması amaçlanmıştır. Ancak kısa süre içerisinde Maliye Vekâleti'nin bütçe kanunları aracılığıyla belediyelere ayrılan payları düşürmesi, bazı gelir kaynaklarını tamamen kaldırması ve imtiyazlı şirketlerden alınması gereken hisseler konusunda herhangi bir ilerleme sağlanamaması, söz konusu düzenlemelerin beklenen etkiyi yaratmasına engel olmuştur. Nitekim devletin resmi istatistikleri, 1925 yılında yükselişe geçen belediye gelirlerinin birkaç yıl içinde yeniden düşüşe geçtiğini ve on yıl gibi kısa bir süre zarfında kanunun çıkarılmasından önceki seviyenin dahi altına gerilediğini ortaya koymaktadır. Bu durum, merkezî idarenin müdahaleleri nedeniyle belediyelerin mali açıdan istikrarsız bir yapıya sürüklendiğini, gelir kaynaklarının sürdürülebilir biçimde güvence altına alınamadığını ve bunun sonucunda yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesinin mümkün olamadığını göstermektedir. Dolayısıyla, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetimlere mali açıdan tanınan hakların uygulamada merkezî idarenin kontrolü altında kaldığı, belediyelerin özerk mali birimler olmaktan ziyade merkezî yapıya bağımlı kurumlar niteliğini koruduğu söylenebilir.

#### **4.1.7. KÖY KANUNU**

18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen 442 Sayılı Köy Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndan bir ay önce kabul edilmiştir. Bu kanunla, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun 148. maddesi gereği 1864-1871 tarihli Nizamnamelerin kaldırılmasının ardından hukuki olarak geçersiz hale gelen köyler, on yıl sonra yeniden hukuki haklarına kavuşmuştur. Köy Kanunu kabul edildiğinde, Türkiye'de 40.230 köy bulunuyordu.

Cumhuriyet dönemiyle birlikte köy idaresi ve örgütlenmesi düzenlenmeye başlamış, köy yaşamında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Aşar vergisinin kaldırılması, İzmir İktisat Kongresi, İskân Kanunu, Köy ve Ziraat Kongreleri ve Köy Enstitüleri gibi düzenlemeler de bu süreçte hayata geçmiştir (Akdeniz, 2018:86-86).

Köyler, iktisadi, idari ve mali açıdan genellikle kapalı bir yapıya sahip oldukları için, idari anlamda tanınmaları XIX. yüzyıl yönetim reformlarıyla mümkün olmuştur. İlk muhtarlık

teşkilatları, 1829-1830 yıllarında II. Mahmut döneminde, İstanbul'a göçün engellenmesi ve kentteki güvenliğin sağlanması amacıyla Üsküdar ve Eyüp gibi mahallelerde, padişahın emriyle kurulmaya başlanmıştır. Anadolu'daki ilk köy ve mahalle muhtarlığı ise, 1833 yılında Kastamonu'ya bağlı Taşköprü ilçesinde kurulmuştur. Köylerle ilgili ilk yasal düzenleme, 1864 tarihli Nizamname ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile ülke yönetimi iller, iller livalar, livalar ilçeler (kazalar) ve ilçeler de köylere (karyelere) ayrılmıştır. Ayrıca, köy yönetiminde halk tarafından seçilen muhtarın yanı sıra, ilk kez ihtiyar meclislerinin kurulması sağlanmıştır. Ancak, 1871 tarihli İdarei Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi'nde köylerin tüzel kişiliği bulunmamaktadır ve ihtiyar meclislerinin yerel kararlar alma yetkisi de yoktur. 1864 ve 1871 tarihli Nizamnameler, 1913'te yürürlükten kaldırılmış ve 18 Mart 1924'te kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu ile köy yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla birlikte köylere tüzel kişilik kazandırılmış ve köyler, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yasal bir temele dayanarak yeniden yapılandırılmıştır (Türkoğlu, 2009: 146).

Köy, insanların birlikte yaşadığı en küçük yerleşim alanıdır ve bu yerleşimlerin yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan yönetim birimi ise köy idaresidir. Genellikle kırsal bölgelerde bulunan, küçük nüfuslu yerleşimler olan köyler, tüzel kişiliğe sahip en küçük yerel birimlerdir. Sosyal ve ekonomik açıdan tarım ve hayvancılıkla uğraşan alanlardır. Köy yönetimleri, bu yerleşimlerin ihtiyaçlarını karşılamak, düzenini sağlamak ve kalkınmalarını desteklemek amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerdir (Eldem, 2015: 41).

1924 tarihli Köy Kanunu, köy idaresinin yapılanmasını yerel yönetim birimi olarak ele almayı sağlamıştır. Bu kanun, köylerin yönetim yapısını belirleyerek, köyleri yerel yönetim sistemi içinde önemli bir birim haline getirmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun yaklaşık yüzde 75'i köylerde yaşıyor, ülkenin kalkınması köyde yapılan ekonomik faaliyetlerle sağlanıyordu. Cumhuriyet 1923 yılında kurulduğunda ülke nüfusu yaklaşık on üç buçuk milyondur. 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımının sonucuna göre 13.648.000 olan toplam nüfusun yalnızca %24,2'si, nüfusu on bini aşan yerleşim bölgelerinde ikamet ediyordu (Örmecioğlu, 2019: 731).

Köy Kanunu 1. Maddeye göre nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanunu'na tabidir (Köy Kanunu, 1924).

Köy Kanunu'nun 7. maddesi, köyü yalnızca bir yerleşim birimi olarak değil, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olabilen, kendisine kanunla belirlenmiş görevleri yerine getirebilen, hukuki bir varlık olarak tanımlamaktadır. Metinde bu durum, “şahsı manevi” kavramıyla ifade edilmiştir. Şahsı manevi (tüzel kişilik), bir kuruluşun gerçek kişilerden bağımsız olarak varlık gösterebilmesini; kendi adına mülk edinme, dava açma, sözleşme yapma ve sorumluluk üstlenme gibi yetkilere sahip olmasını ifade eder. Bu hüküm, köylerin idari yapı içinde özerk bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanmasını mümkün kılar. Böylece köyler, sadece merkezi otoritenin denetimi altında görev yapan alt birimler değil, aynı zamanda hukuki sorumluluğu ve mali yetkisi olan kurumsal yapılar hâline gelir. Bu durum, yerel halkın doğrudan yönetime katılımını sağlayan muhtarlık ve ihtiyar meclisi gibi organlar aracılığıyla, demokratik yerel yönetim anlayışının köy düzeyine kadar yaygınlaşmasına olanak tanır. Köylerin tüzel kişilikle donatılması, onların tarımsal üretim, altyapı hizmetleri, kırsal kalkınma, eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerde aktif rol almalarını sağlar. Aynı zamanda bu yapı, yerel karar alma süreçlerinin hızlanmasına ve bölgeye özgü ihtiyaçların daha etkin karşılanmasına katkı sunar. Böylelikle köy, yalnızca bir coğrafi mekân değil; aynı zamanda kamusal hizmetleri yerine getiren, mali kaynak kullanan ve kamu hukuku çerçevesinde sorumlu olan bir yönetsel aktör hâline gelir. Madde 7, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin en küçük birimi olan köyün, hukuki ve idari özerkliğini açıkça tanımlayarak, yerleşmiş kamu hizmeti anlayışının en temel örneklerinden birini sunmaktadır.

Köy Kanunu’nun 8. maddesi, köyün ortak mallarını devlet malı gibi koruma altına alır. Bu düzenleme, köy mallarına zarar veren kişilerin, tıpkı devlet malına zarar verenler gibi cezalandırılacağını belirtir. Böylece köy tüzel kişiliğine ait mal varlığı, hukuki güvence altına alınır. Köy mallarının “orta mal” olarak tanımlanması, bu varlıkların köy halkının ortak kullanımına açık olduğunu gösterir. Bu durum, yerel dayanışmayı ve kamu yararı ilkesini güçlendirirken, aynı zamanda köyün ekonomik kaynaklarının korunmasına da hizmet eder. Bu maddeyle birlikte köyler, sadece hizmet sunan yerel birimler değil; mal varlığına sahip çıkan ve bunu koruyan kamusal aktörler olarak tanımlanmıştır.

Köy Kanunu’nun 10. maddesi, muhtar köyün idari başı olarak tanımlar ve ona köy işlerinde söz söyleme, emir verme ve uygulama yetkisi tanır. Ayrıca muhtar, aynı zamanda devletin bir memuru olarak merkezi idareyle bağlantı kurmakla da görevlidir. Bu yapı, yerel demokrasinin temel taşlarından biri olan halkın doğrudan temsilini mümkün kılar. Muhtar ve İhtiyar Meclisi’nin köy halkı tarafından seçilmesi, katılımcı yerel yönetim anlayışını güçlendirir. Bu organlar aracılığıyla halk, gündelik yaşamı etkileyen kararlarda doğrudan söz

sahibi olur. Muhtar ve ihtiyar heyeti, yerelin ihtiyaçlarına göre karar alır, aynı zamanda merkezi idarenin uygulamalarını köy leğine uyarlayarak iki yönlü bir yönetim köprüsü işlevi görür. Bu sayede hem yerel sorunlara hızlı çözümler üretilir hem de köy yönetiminde halkın iradesi ve merkezi denetim dengeli bir biçimde bir arada iler.

Köy Kanunu'nun 11. maddesi, köy muhtarı ve onunla birlikte görev yapan kişilerin, köy ilerinde bir usulsüzlük ya da kötüye kullanım durumunda devlet memurları gibi yargılanacaklarını hükme bağlamaktadır. Bu düzenleme, köy idaresine kamu görevlilerine özgü etik ve hukuki sorumlulukların yüklendiğini gösterir. Bu maddeyle birlikte, muhtarın sadece yerel halkın temsilcisi değil, aynı zamanda kamu gücünü kullanan bir yönetici olduğu açıkça belirlenmiştir. Bu statü, hem kamu hizmetlerinin etkin ve adil sunulmasını hem de bu hizmetlerin yasal çerçevede yürütülmesini güvence altına alır. Ayrıca, köy yöneticilerinin hesap verebilirliğini vurgulayan bu anlayış, yerel yönetimlerin yalnızca hizmet üretmekle değil, aynı zamanda bu hizmetleri hukuka uygun ve toplum yararına olacak şekilde yürütmekle yükümlü olduğunu ortaya koyar. Böylece, yerel düzeyde de kamu denetimi ve sorumluluk bilinci kurumsallaşmış olur.

Madde 12'de köydeki iler, mecburi ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılır. Köylüler, mecburi ileri yapmazlarsa cezalandırılır. İsteğe bağlı iler ise köy derneğinin kararına bağlıdır; ancak köy halkının yarısından çoğu karar verirse ve vali veya kaymakamın onayı alınırsa, bu iler de mecburi hale gelir.

#### Mecburi iler

- Su birikintilerini kurutmak, temiz su getirmek, yolları onarmak, köydeki gbreyi uzak yerlerde biriktirmek.
- Her evde sağlık ve temizlik önlemleri almak (rneğin, kapalı helalar yapmak).
- Köy yollarını ve meydanını yapmak, köydeki ağaçları dikmek ve korumak.
- Köy halkının ekinlerini, ağaçlarını korumak, zararlıları öldürmek.
- Hastalıklar ve salgın durumlarında Hkmete bildirimde bulunmak ve gerekli önlemleri almak.
- Köydeki hayvanların sağlığını kontrol etmek, hasta hayvanları izole etmek.
- Köydeki rmş eşyaların tamir edilmesi veya kaldırılması.
- Ekilen ve dikilen mahsulleri korumak ve zarar görmelerine engel olmak.

Köyün işlerinin bir düzene koyulması ve halk ile yapılmasının öngörölmüş olması köydeki her bireyin belirli sorumlulukları olduğunu ve köyün ortak çıkarlarını koruması gerektiğini vurgular. Mecburi işler, köy halkının sağlığını ve çevresel düzeni korumayı amaçlamaktadır. Mecburi işler köyün sürdürülebilir kalkınmasını ve halk sağlığını esas almaktadır. Bu tür hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi hem köy halkının sağlığını hem de köyün estetik ve çevresel yapısını iyileştirir. Köy meydanları, köy odaları, mescitler, okullar ve yollar gibi ortak alanların yapımı, köydeki sosyal yapıyı güçlendiren unsurlardır. İşlerin birlikte yapılması Madde 14'e göre yapılması köylünün isteğine bağı olan işler şunlardır:

- Evlerde ahırları ayrı bir yere yapmak, duvarları senede bir kez badanalamak.
- Köy yollarını taş kaldırarak döşemek, mezarlığı uygun bir yere yerleştirip etrafını çevirmek.
- Çamaşırlık, hamam, pazar yerleri gibi sosyal yapılar oluşturmak.
- Orman yetiştirmek ve yolların kenarlarına ağaç dikmek.
- Köydeki tarla ve bahçeleri sulamak için ortaklaşa ark yapmak, ziraat makineleri almak.
- Peynir, yağ yapmak için makine almak, köye değirmen getirmek.
- El sanatları ve meslekler için köylüler yetiştirmek (örneğin, berber, nalbant, demirci).
- Ziraat ve tarım ürünleri için ortaklaşa gübre ve tarım malzemeleri sağlamak.
- Fakirlere ve kimsesizlere yardım etmek, köydeki cenazeler için gerekli malzemeleri temin etmek.
- Yanan veya yıkılan evler için yardımlar yapmak, köyde banka aracılığıyla kredi sağlayarak tarım desteğı sunmak.
- Köyde sosyal etkinlikler düzenlemek (güreş, cirit gibi oyunlar), köy sandığı kurmak ve tarım ürünleri ödünç vermek.
- Tarla ektirip mahsul elde ettikten sonra gelirini köy sandığına yatırmak.
- Sağlık hizmetleri sağlamak için sağlık korucusu bulundurmak veya köylüleri sağlık eğitimi için göndermek.
- Köyde elektrik tesisatı kurmak.

Köy Kanunu'nun 15. maddesi, köy işlerinin büyük bir bölümünün köylülerin imece usulüyle, yani ortak çaba ve iş birliği yoluyla yürütülmesini öngörür. Bu uygulama, sadece bir iş organizasyon biçimi değil, aynı zamanda geleneksel dayanışma kültürünün kurumsal bir uzantısıdır. İmece, bireysel olarak altından kalkılamayacak nitelikteki işlerin toplu katılımı ile daha etkin biçimde yürütülmesini sağlar. Aynı zamanda, köy halkının kamu hizmetlerine doğrudan katılımını teşvik ederek, yerel düzeyde sahiplenme duygusunu ve sorumluluğu artırır. Bu sistem, yerel yönetimin yalnızca bir yönetsel yapı değil, aynı zamanda toplumsal bütünleşmeyi sağlayan bir araç olduğunu da gösterir. Dayanışma ve ortak üretim ilkelerine dayanan imece geleneği, kırsal alanda katılımcı yerel yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır.

Köy Kanunu'nun 16. maddesi, köy gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda, köyde ikamet edenler ile köyle maddi ilişkisi bulunan kişilerden “salma” adı verilen ek bir mali katkı alınabileceğini düzenler. Bu uygulama, ihtiyar meclisinin kararıyla ve bireylerin ekonomik durumları gözetilerek yapılır; katkı miktarı da en fazla yirmi lira ile sınırlandırılmıştır. Bu madde, kırsal yerel yönetimlerde hizmetlerin sürekliliği için halkın doğrudan mali katılımını öngörmekte; aynı zamanda yerel mali sorumluluğu ve dayanışmayı teşvik etmektedir. Salma uygulaması, köy bütçesinin yeterli olmadığı durumlarda köy halkının, yerel kamu hizmetlerinin finansmanında doğrudan sorumluluk üstlenmesini sağlar. Bu sistem hem yerel kaynakların verimli kullanımını hem de halkın kamu hizmetlerine olan bağlılığını artıran bir mekanizma olarak işlev görür. Aynı zamanda, köy ihtiyar meclisinin bu süreci yönlendirmesi, karar alma süreçlerine halk temsilcilerinin katılımını da garanti altına alır.

18 Mart 1924 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan görüşmede Maliye Vekili Hasan Bey'in açıklamaları, Cumhuriyet'in ilk yıllarında köylerin mali yükümlülükleri ve vergi uygulamaları konusunda önemli bilgiler sunmaktadır. Hasan Bey, bazı milletvekillerinin bölgeler arasında vergi dağılımında adaletsizlik olduğu yönündeki eleştirilerine yanıt vererek, her verginin tek başına adil olmasa da farklı vergi türlerinin birlikte ele alındığında toplam yükün dengelenebileceğini belirtmiştir. Ona göre, bir vatandaş bazı vergilerde daha az yük taşırken diğerlerinde daha fazla katkı sağlamakta, böylece toplamda daha dengeli bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, her kişinin mali gücüne göre vergi belirlenmesini komisyonlar aracılığıyla yapmak fikrine de karşı çıkmış; böyle bir uygulamanın kişisel ilişkiler, tarafgirlik ve yerel baskılar nedeniyle daha büyük adaletsizliklere yol açabileceğini söylemiştir. Bu nedenle mevcut vergi yapısının, tüm kusurlarına rağmen, uygulamada daha uygun olduğunu savunmuştur. Bu yaklaşım, 1924'te yürürlüğe giren Köy

Kanunu'nun getirdiği mali görevlerle yakından ilişkilidir. Kanun, köy idarelerine sadece idari değil aynı zamanda mali sorumluluklar da yüklemiş, köylerin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için belirli gelir kaynaklarına sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Hasan Bey'in bu değerlendirmesi, köylerin devletin genel mali sistemi içinde nasıl bir yer tuttuğunu ve merkezi idareyle olan ilişkilerini göstermesi bakımından önemli bir örnektir (TBMM, 1970).

Köy Kanunu madde 17'de köy parası, aşağıdaki gelirlerden oluşur:

- İhtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para ve ceza paraları.
- Köy namına yazılı emlak ve arazi gelirleri, vakfedilen arazi ve emlak geliri, ağaç, arazi, emlak, para gibi avarız gelirleri.
- Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar (ianat ve teberruat).
- Köy namına ekilen tarla gelirleri, köydeki tezgâh, ambar ve dükkân gelirleri.
- Mühürlü ilmühaberlerden alınacak paralar (kaymakam veya vali tarafından tasdik edilen cetvele göre).
- Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para.
- Çay ve nehirlerdeki kayık ve sallardan alınacak para (senenin altı ayı çalışanlar için).
- Köy sınırı içindeki otlaklar ve meralardan alınacak kira paraları.
- Satılmak üzere kesilen hayvanlardan alınacak para (zephyye resmi).
- Satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi.
- Köy sınırındaki sahipsiz ağaç ve yemişlerin geliri.
- Köy sınırındaki kaplıcalar ve maden sularının gelirleri.
- Yetersiz gelirli köylerde muhtar, imam, kâtip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy çalışanlarının aylıkları veya yıllıkları için salınacak para veya mahsuller.

Köylünün isteğine bağlı olmayan harcamalar şunlardır:

- Köy muhtarının köy derneğince kesilen aylığı veya senelik maaşı, varsa kâtip aylığı.
- Köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazisinin vergi ve diğer masrafları.
- Köyün mecburi işlerine gerekli olan paralar.
- 12. Madde gereği isteğe bağlı olarak yapılan işler için harcanacak paralar.
- Köy işlerine bakacak kişilerin aylıkları.

Salma, köydeki gelir durumuna göre kişilere eşit veya adil bir şekilde dağıtılmasıdır. Köyün gelirlerinin ve harcamalarının yönetimi, köy ihtiyar meclisi tarafından yapılır. İhtiyar meclisi mali kaynakların nasıl organize edileceğini belirlemektedir. Paraların halktan toplanıyor olması mali yükü paylaşmalarını sağlamaktadır.

Madde 20'ye göre her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köyde 24'üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır. Köy derneği köyün kadın ve erkek bütün halkın katılımıyla oluşmaktadır. Bu da yerel halkın karar alma sürecine dahil olması açısından önem taşır. Bu durum, yerel demokrasinin güçlenmesine ve halkın yönetime dahilini kolaylaştırır. Kadın ve erkek köylüler arasında eşit bir seçme hakkı verilmesi, toplumsal eşitliği sağlamaktadır. Tüm seçmenlerin sürecin dahilinde olması demokrasinin net bir şekilde hayat geçtiği bir yapıya örneklik teşkil eder. Ayrıca yönetime dahil olan halkın işlere ve işleyişe katılımıyla etkin işleyiş sağlanırken aynı zamanda aktif bir şekilde yönetimde olan halk sorgulayabilir ve işler şeffaf bir şekilde gerçekleştirilir.

Köy Kanunu'nun 23. maddesi, köy imamı ile muallimin veya başmuallimin, ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olduğunu belirtir. Bu düzenleme, eğitim ve dini hizmetlerin yerel yönetim kararları içinde doğrudan yer almasını sağlar. İmam ve muallimin meclise katılımı, bu alanlarda uzman görüşünün alınmasını mümkün kılarak, hizmetlerin daha nitelikli ve yerel ihtiyaçlara uygun biçimde sunulmasına katkıda bulunur. Ancak, imam ve muallimlerin merkezi otorite tarafından atanması, bu kişilerin ihtiyar meclisindeki konumlarının demokratik meşruiyet açısından tartışmalı olmasına yol açmaktadır. Atanmış olmaları, yerel halkın doğrudan tercihleriyle seçilmedikleri için, yerel çıkarlar ve beklentilere yeterince duyarlı olmayabilecekleri eleştirisini beraberinde getirir. Bu durum, yerel yönetimde halk katılımının ve temsilin sınırlandığı bir alanı işaret eder. Eğitim ve dini hizmetlerin yerel yönetimle entegrasyonunu sağlarken, aynı zamanda demokratik katılım ve yerel temsil ilkeleri açısından değerlendirilmesi gereken önemli bir yapısal gerilim taşımaktadır.

Köy Kanunu'nun 34. maddesi, köy sınırları içindeki yerel işlerin yürütülmesinden muhtar ve başkanlığını yaptığı ihtiyar meclisinin sorumlu olduğunu belirtir. Bu yapı, köyün kendi işlerini doğrudan ve yerinde yönetebilmesini sağlar. Muhtar ve ihtiyar meclisinin yetkili olması, karar alma süreçlerini hızlandırır ve yerel ihtiyaçlara uygun çözümler geliştirilmesine olanak tanır. Böylece, yerel yönetimler halkın taleplerine daha duyarlı, esnek ve demokratik bir

şekilde cevap verebilir. Bu madde, köy düzeyinde yönetimin halkın temsilcileri aracılığıyla işlediği, katılımcı ve yerel sorunlara doğrudan müdahale eden bir sistemin temelini oluşturur.

Madde 36'ya göre, muhtar, köydeki düzenin sağlanmasından sorumludur. Hükümetin kanun ve talimatlarını köyde ilan eder ve halkı bilgilendirir. Köyün asayişini korur, salgın hastalıkları takip eder ve ilgili mercilere bildirir. Hekim olmayan kişilerin ilaç yapmasını engeller ve köylüleri aşılatmak için çaba gösterir. Köye gelen ve gidenleri denetler, şüpheli kişiler olduğunda ise yetkililere bildirir. Nüfus kayıtlarını tutar ve her ay düzenli olarak nüfus memuruna teslim eder. Vergi toplama işlemlerinde tahsildarlara yardımcı olur, yolsuzluk durumunda ise Hükümete bildirir. Asker toplama işlemlerine katılır, kaçakları takip eder ve ilgili mercilere bildirir. Eşkıya olaylarında köylüleri uyarır ve gerekiyorsa tutuklama işlemlerini gerçekleştirir. Yangın ve sel gibi afetlerde köylüleri organize ederek müdahale eder. Mahkeme bildirimlerini iletir ve gereken işlemleri yapar. Tutuklama emirlerini uygular ve köydeki şikayetleri araştırarak ihtiyar meclisine bildirir. Muhtarın hem devlet işleri hem de köy işleriyle ilgilenmesi, yerel yönetim açısından hem avantaj hem de dezavantaj barındırmaktadır. Muhtarın devlete ait işleri yapması, merkezi yönetimin yereldeki işleyişini doğrudan etkili bir şekilde denetlemesini sağlar. Merkezi idarenin düzenlemeleri, muhtar aracılığıyla köyde doğrudan uygulanır. Muhtar, devletin talimatlarını köyde hızla uygulayabilir. Fakat aynı zamanda muhtarın köyün ve merkezin işlerine zaman ayırması etkinliğine zarar verebilir. Muhtar, yerel yönetimle devlet arasındaki ilişkileri yürütürken halkın ihtiyaçlarını geri plana atılmasına sebep olabilir. Böylece yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçlarına göre hareket etmesini ve karar almasını zorlaştırabilir.

Madde 37'ye göre muhtarın göreceği köy işleri şunlardır: 13 üncü maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak, 14 üncü maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek, ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak, ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak, köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek, bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında hesabını ihtiyar meclisine vermek, köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir. Buradaki en dikkat çeken kısım ihtiyar meclisi kararı ile harcanacak parayı toplamasıdır. Muhtar bu anlamda finansal bir sorumluluk üstlenmiştir. Meclise hesabını veriyor olması mali yönetim açısından yerel yönetimlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliğine büyük katkı sağlamaktadır. Muhtar bu sayede toplanan parayı verimli şekilde kullanmış olacaktır.

Köy Kanunu'nun 40. maddesi, köy muhtarının köy halkının çıkarlarına aykırı kararlarını kaymakamın bozabileceğini hükme bağlar. Ancak kaymakam, bu kararı kendi başına alamaz; kararın son şeklini yine köy halkı verir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve müdahale yetkisini açıkça ortaya koyar. Kaymakamın müdahalesi, muhtarın halk yararına karar almasını sağlamak amacıyla yapılan bir otorite kontrolüdür ve böylece merkezi devletin yerel yönetim üzerinde dengeli bir denetim mekanizması kurduğu görülür. Öte yandan, karar verme yetkisinin nihayetinde köylüye ait olması, yerel egemenlik ve katılımcı demokrasinin korunmasına yönelik önemli bir garantidir. Bu durum, merkeziyetçi denetim ile yerinden yönetim arasında bir denge arayışını yansıtır.

Köy Kanunu'nun 41. maddesi, il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakamın, muhtarın köy işlerini ve kanunla verilen görevleri yerine getirmediğini tespit etmeleri durumunda muhtara yazılı ihtarla bulunmalarını hükme bağlar. Bu ihtara rağmen muhtar görevini yapmazsa, yetkili idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılabilir. Muhtarın sorumluluklarını yerine getirmemesi halinde merkezi yönetimin hızlı ve etkili müdahalesine olanak tanır. Böylece, yerel yönetimde aksayan işleyişlerin önüne geçilmesi amaçlanır. Ancak bu müdahale mekanizması, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve kontrol yetkisini artırırken, aynı zamanda yerel yönetimlerin bağımsızlığını ve özerkliğini sınırlandırabilir. Merkezi otoritenin bu denetim gücü, yerel karar alma süreçlerinde merkeziyetçi bir denge unsurunu temsil eder.

Madde 43'e göre ihtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır. Madde 44'e göre, İhtiyar Meclisi, köy işlerini değerlendirir ve köylülerin hangi işleri kendi emekleriyle, hangi işleri ise para ya da işçi ile yapacaklarına karar verir. İmece usulü ile yapılacak işlerin, köylülerin boş zamanlarına denk gelmesi gerektiğini belirler. Meclis, köy sınırındaki gayrimenkulleri gerektiğinde değerleriyle satın alabilir, ancak mal sahibi razı olmazsa, bu konuda karar verme yetkisi vilayet veya kaza idare heyetine aittir. Ayrıca, tarlası olmayan köylülere köy sınırından arazi tahsis edilerek, ödemeleri taksitle köy sandığına yapılmak üzere verilmesi sağlanır. İhtiyar Meclisi, köylülerin kaç gün çalışacağı ve köy işlerine ne kadar ücret salınacağı konusunda karar verir. Yerel yönetim statüsüne geçişte önemli bir adım olan ihtiyar meclisleri, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile resmen kurulmuştur. Bu düzenleme, köylerin yerel yönetim yapılarının oluşturulmasında önemli bir rol oynamış ve

köylerin idari açıdan daha organize hale gelmelerine olanak sağlamıştır (Akdeniz, 2018:89). Kaymakam veya vali tarafından yapılacak olan yönlendirme, merkezi yönetimin yerel işlere müdahale etme alanını genişletmektedir. Bu müdahale köy halkının ihtiyaçlarına göre değil, merkezi idarenin yönlendirmelere göre hareket etmesine neden olabilir. Bu sebeple yerel yönetimin bağımsızlığını sınırlayabilir.

Madde 45'e göre paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir.

Köy Kanunu'nun 46. maddesi, mecburi köy işlerini yaptırmayan veya zorunlu paraları toplamayan muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerine, köyün bağlı olduğu idare kurulu tarafından 10 liradan 50 liraya kadar para cezası uygulanacağını belirtir. Bu cezalar, Maliye tarafından tahsil edilerek köy sandığına teslim edilir. Bu hüküm, yerel yöneticilerin mali işlemlerde şeffaflık ve titizlikle hareket etmelerini zorunlu kılarak, köy kaynaklarının etkin ve doğru kullanılmasını garanti altına alır. Mali sorumluluğun yaptırım gücü, yerel yöneticilerin hesap verebilirliğini artırır ve köy halkının kamu kaynaklarına olan güvenini güçlendirir. Öte yandan, bu tür yaptırımların yerel yöneticilerin hareket alanını daraltabileceği, bağımsızlıklarını sınırlayabileceği de dikkate alınmalıdır. Merkezi denetim mekanizmaları ile yerel özerklik arasındaki bu denge, yerel yönetimlerin hem etkin hem de hesap verebilir olması için önemlidir.

#### **4.1.8. UMUMİ MÜFETTİŞLİKLER**

Umumi Müfettişlik, ilk kez II. Abdülhamit döneminde uygulanmaya başlanmıştır. 1878 Berlin Kongresi'nde, Osmanlı İmparatorluğu'na ait Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki Erzurum, Sivas, Van, Bitlis, Mamuratül-aziz ve Diyarbakır illerinde ıslahat yapılması yönünde dış baskılar artınca, bölgeye bir denetim heyeti gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Bu heyetle birlikte, Ahmet Şakir Paşa Umumi Müfettiş olarak görevlendirilmiş ve göreviyle ilgili yetkileri bir talimatla belirlenmiştir. Paşa'ya, bölgede asayiş sağlamak amacıyla gerektiğinde güç kullanma yetkisi verilmiştir. Ahmet Şakir Paşa, doğrudan II. Abdülhamit ve Bâb-ı Âli'ye rapor sunma sorumluluğuna sahip olmuştur. 1902'de çıkarılan bir kararnameyle, Hüseyin Hilmi Paşa da Selanik, Manastır ve Kosova vilayetlerinden oluşan Vilayet-i Selse'ye Umumi Müfettiş olarak atanmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanı ile bu görev sona ermiş olsa da 1913'te tekrar gündeme gelmiştir (Bulut, 2015. 85).

1921 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 22. ve 23. maddelerinde, Türkiye'nin müfettişlik bölgelerine ayrılacağı ve bu bölgelerin başına hem bakanlık hem de valiyle bağlantılı bir konumda olan Umûmî Müfettişlerin atanacağı belirtilmişti. Cumhuriyet dönemiyle birlikte, 25 Haziran 1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı kanunla Umûmî Müfettişlikler yeniden kuruldu. Diyarbakır merkezli olan bu müfettişlik bölgesine daha sonra Ağrı ili de dahil edilmiştir (Özdemir, 2024: 988).

1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı kanuna göre birinci maddede, birden fazla vilayeti ilgilendiren ve bu vilayetlerin ortaklaşa çözebileceği ihtiyaçlar için genel müfettişliklerin kurulacağı belirtilmiş, ihtiyaçlar ortadan kalkarsa bu müfettişliklerin hükümet tarafından kaldırılacağı ifade edilmiştir. Genel müfettişlerin atamaları, İcra Vekilleri Heyeti kararıyla yapılacak ve görevleri yine aynı şekilde sona erdirilecektir. İkinci maddede ise, genel müfettişlik kadrolarının bütçelerle belirleneceği, mali yıl içinde kurulması gereken kadroların Dahiliye Bakanlığı tarafından düzenleneceği ve İcra Vekilleri Heyeti kararıyla uygulanacağı, ertesi yıl ise Meclis'e sunulacağı açıklanmıştır. Ayrıca, genel müfettişlikler için hükümetin belirlediği bakanlıklardan danışman ve diğer personel atanabilecektir. Üçüncü maddede, genel müfettişlerin Dahiliye Bakanlığı'na bağlı olarak iç güvenlik ve düzenin sağlanmasından sorumlu olacakları, kanunların ve düzenlemelerin uygulanmasını denetleyecekleri ve İcra Vekilleri Heyeti tarafından verilen yasal yetkilerle görev yapacakları ifade edilmiştir. Muvakkat maddede, 1927 yılı içinde genel müfettişliklerin kurulması halinde, bu teşkilatın maaşlar ve diğer harcamalar için Dahiliye bütçesinden en fazla 80 bin lira ayrılacağı belirtilmiştir. Dördüncü maddede ise, bu kanunun yayımlandığı tarihten itibaren geçerli olacağı açıklanmıştır. Son olarak, beşinci maddede, bu kanunun uygulanmasından İcra Vekilleri Heyeti'nin sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Uygulamada da örnekleri görülmüştür:

Açık bulunan 3. Umumi Müfettişlik görevine, Giresun Valisi Yahya Sezai'nin atanması, Dahiliye Vekâleti'nin 10.01.1936 tarih ve 227 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu'nun 09.01.1936 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Karar Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır (BCA, 1936: 30-18-1-2/61-2-11).

Varidat Umum Müdürlüğü 3. Şube Müdürü Nazım Çıkar'ın, aylık 70 lira maaşla 3. Umumi Müfettişlik Maliye Müşavirliğine atanması kararlaştırılmıştır. Bu kararın uygulanmasından Maliye Vekili sorumludur. Karar Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır (BCA, 1939: 30-11-1-0/135-42-6).

Mardin Sıhhat ve İctimaî Muavenet Müdürü Doktor Mahir Önbilek, aylık 80 lira maaşla 4. Umumi Müfettişlik Sıhhi Müşavirliğine naklen atanmıştır. Bu kararın uygulanmasından

Sihhat ve İctimaî Muavenet Vekili sorumludur. Karar Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır (BCA, 1943: 30-11-1-0/163-25-3).

Açık bulunan 4. Umumi Müfettişlik Maarif Müşavirliğine, 60 lira maaş almakta olan Hatay Maarif Müdürü Neşat Sarıca, kanuni süresini doldurduğu tarihte kadro maaşı olan 70 liraya yükseltilmek üzere naklen ve terfien atanmıştır. Kararnamenin uygulanmasından Maarif Vekili sorumludur ve karar Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır (BCA, 1944: 30-11-1-0/166-9-7).

Umumi Müfettişlik Emniyet Müşavirliğine, Gaziantep Vilayeti Emniyet Müdürü Ekrem Sokullu, terfien atanmıştır. Kararnamenin uygulanmasından Dahiliye ve İçişleri Bakanlığı sorumludur ve karar Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır (BCA, 1943: 30-11-1-0/164-27-3).

Tek Parti Dönemi'nde yerel yönetimlerin merkezî denetim mekanizmaları arasında önemli bir yer tutan Umumi Müfettişlik uygulamasının dikkat çekici örneklerinden biri Üçüncü Umumi Müfettişliktir. 25 Haziran 1927 tarihli ve 1164 sayılı Kanun'un birinci maddesi uyarınca kurulan bu müfettişlik, merkezi Trabzon olmak üzere Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu'nun geniş bir bölümünü kapsayacak şekilde düzenlenmiş, 27 Mart 1935 tarihinde Atatürk'ün önerisiyle Tahsin Uzer bu göreve atanmıştır. Tahsin Uzer'in faaliyetleri, Umumi Müfettişlik kurumunun yalnızca idari denetim değil, aynı zamanda bölgesel kalkınma ve modernleşme aracı olarak da kullanıldığını göstermektedir. Uzer, bölgenin ekonomik ve sosyal gelişimini hızlandırmak amacıyla Trabzon Limanı'nın inşası, Erzurum'a kadar uzanacak demiryolu hattının tamamlanması, soğuk hava deposu, et ve konserve fabrikaları, suni gübre üretim tesisi ve Trabzon'da bir fuar düzenlenmesi gibi projeleri gündeme getirmiştir. Ayrıca mevcut hapishanenin şehir merkezinde bulunmasının yarattığı güvenlik ve sağlık sorunlarını gerekçe göstererek yeni bir cezaevi inşası için ödenek talebinde bulunmuş, Erzurum'da yarım kalan mahalle inşaatlarının tamamlanması için Başvekâlet nezdinde girişimlerde bulunmuştur. Uzer'in çabaları sonucunda Trabzon Limanı'nın yapımına başlanmış, Erzurum demiryolu hattı çalışmalarında ilerleme kaydedilmiş, Türkiye'yi İran'a bağlayacak transit yol projesi başlatılmış ve Giresun'dan Sovyet sınırına kadar uzanan bir karayolu hizmete açılmıştır. 11 Haziran 1937'de Atatürk'ün Trabzon'u ziyareti de bu dönemin en sembolik olaylarından biri olmuş; Uzer, bu ziyareti bölgedeki modernleşme hamlelerini görünür kılacak bir fırsat olarak değerlendirmiştir. Üçüncü Umumi Müfettişlik örneği, Tek Parti Dönemi'nde yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkisinin, idari özerklikten çok, planlı kalkınma ve denetim ekseninde şekillendiğini; Umumi Müfettişliklerin ise bu sürecin uygulayıcı ve denetleyici organları olarak işlev gördüğünü göstermektedir (Korkmaz, 2011:111-115).

Tek Parti döneminde Umumi Müfettişlik kurumu, devletin taşradaki merkeziyetçi ve denetimci anlayışının en önemli araçlarından biri olarak işlev görmüş; Umumi Müfettişlik geniş yetkilerle donatılmış bölgelerin başına vali kökenli ve deneyimli bürokratların atanması, hem devlet otoritesinin yerel topluluklar üzerinde güçlendirilmesini hem de merkez ile taşra arasındaki bağların sıkı kontrol altında tutulmasını amaçlamıştır. Bu atamaların Bakanlar Kurulu kararı ve özellikle Cumhurbaşkanı onayıyla yapılması, görevlerin sıradan bürokratik tayinler olmadığını, aksine güvenlik, asayiş, idari bütünlük, mali disiplin ve merkezi politikaların taşrada eksiksiz uygulanmasını sağlama hedefinin bir parçası olduğunu göstermektedir. Umumi Müfettişlikler yalnızca idari ve asayişle sınırlı kalmamış; mali denetim, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda da geniş yetkilerle donatılmıştır. Varidat Umum Müdürlüğü'nden yüksek maaşla atanan mali müşavirler, Dr. Mahir Önbilek gibi sağlık uzmanları, Ekrem Sokullu gibi emniyet görevlileri ve Neşat Sarıca gibi eğitim yöneticilerinin bölgesel müşavirliklere atanması, merkezin taşrada hem mali hem sosyal hem eğitim hem de güvenlik politikalarını doğrudan denetlediğini ortaya koymaktadır. Bu sistem, yerel yönetimlerin özerkliğini büyük ölçüde sınırlandırmış ve belediye ile özel idarelerin mali, sağlık, eğitim ve sosyal işleyişinin merkezin tayin ettiği uzman kadrolar üzerinden yürütülmesini sağlamıştır; böylece Umumi Müfettişlikler, devletin taşradaki merkezi denetim ve uygulama mekanizmasının bütüncül bir göstergesi olarak öne çıkmıştır.

Asayiş sağlamaya için kurulmasına Orta Anadolu'nun doğu kesimlerinde, özellikle aşiretlerin yoğun olarak bulunduğu Tunceli çevresinde idari ve asayiş işlerinin düzenlenmesi ve devlet otoritesinin daha etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla yeni bir yapılanmaya gidilmesi örnek gösterilebilir. Bu kapsamda Bingöl ve Tunceli vilayetlerinin yeniden kurulması, ayrıca Elazığ'ın Umumi Müfettişlik bölgesinden ayrılması öngörülmüştür. 27 Eylül 1927 tarihli talimatname ile belirlenen görevleri üstlenmek üzere, 1164 sayılı kanunun 1. maddesine dayanarak 4. Umumi Müfettişlik kurulması, Dahiliye Vekâleti'nin 04.01.1936 tarihli teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na 06.01.1936 tarihinde onaylanmıştır (BCA, 1936: 30-18-1-2/61-1-8).

Müfettişlikler, yerel yönetimlerin çalışmalarını denetleyip, kamu hizmetlerinin ne kadar etkili olduğunu gözlemlemiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin merkezi hükümetle uyumsuzluklarını düzeltmek için kullanılmıştır. Bu sayede, merkezi hükümet yerel yönetimler üzerinde daha fazla denetim sağlamıştır. Ancak, bu durum yerel yönetimlerin bağımsızlığını sınırlandırabilir. Yerel yönetimler, güvenlik ve düzen gibi konularda kendi başlarına hareket etmek yerine, müfettişlerin denetimine tabidir ve merkezi hükümetin belirlediği kurallara uymak

zorunda kalırlar. Bu da yerel yönetimlerin daha az esnek olmalarına ve karar alırken merkezi onay beklmelerine neden olabilir, bu da hizmetlerin sunulmasında gecikmelere yol açabilir. Müfettişlerin yerel mahkemelere müdahale etme yetkisi, yerel yargının bağımsızlığını zedeleyebilir. Mahkemelerden asayiş veya güvenlik açısından sorunlu görülen davaların başka mahkemelere nakledilmesi, merkezi hükümetin yerel yargıyı daha fazla denetlemesine olanak verir. Bu da yerel yargının bağımsızlığını olumsuz etkileyebilir.

Buna örnek olarak Dahiliye Vekili Recep Peker'in seçimler öncesi vali ve müfettişlere gönderdiği yazı gösterilebilir. Yazıya göre yeni mebus seçimlerinde, umumi müfettişlikler ve valilikler yalnızca seçim kanununda belirtilen esasların uygulanması ve takip edilmesiyle sorumlu olacaktır. İkinci seçmenlerin ve milletvekili adaylarının belirlenmesi ya da parti tüzüğünde yer alan yoklamaların yapılması gibi hususlar, hükümet teşkilatının görev alanına girmemekte, doğrudan partinin sorumluluğunda bulunmaktadır. Bu nedenle, söz konusu konularda parti müfettişleri veya başkanlarıyla, belirtilen esaslar çerçevesinde iş birliği yapılacaktır. Öncelikli olarak nüfus yazımına hızla başlanması ve bu işle ilgili duyuruların en kısa sürede ve en hızlı araçlarla ilgili makamlara ulaştırılması büyük önem taşımaktadır. Böylelikle seçim sürecinin ilerleyişinde zaman kazanılarak işlerin daha düzenli ve etkili yürütülmesi sağlanmış olacaktır (BCA, 30-10-0-0/76-504-3, 16.02.1943).

Osmanlı Devleti döneminde kurulan Umûmî Müfettişlikler, daha çok azınlık ıslahatlarını uygulamak amacıyla dış ve iç politikanın bir karışımı olarak işlev görmüştür. Cumhuriyet döneminde ise Umûmî Müfettişlikler, asayişin sağlanması ve ekonomik ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulmuş, iç politikaya dayalı bir sistem haline gelmiştir. Her iki dönemde de Umûmî Müfettişlikler, modernleşme süreçlerine denk gelmiştir; Osmanlı'da Tanzimat, Cumhuriyet'te ise inkılapların yapıldığı yıllarda bu tür bir yapıya ihtiyaç duyulmuştur. Hem iç hem de dış politikanın etkisiyle kurulan bu müfettişlikler, bölgelerde siyasi huzuru sağlamak ve ekonomik gelişmeyi teşvik etmek açısından önemli bir rol oynamıştır. Osmanlı'da Ahmet Vefik Paşa, Cevdet Paşa, Müşir Şakir Paşa, Hüseyin Hilmi Paşa gibi önemli bürokratlar bu görevleri üstlenirken, Cumhuriyet döneminde de İbrahim Tali Öngören, Hilmi Ergeneli, Abidin Özmen gibi güvenilir isimler bu görevleri devralmıştır (Özdemir, 2024: 1016).

Cumhuriyet döneminde uygulamaya konulan Umûmî Müfettişlik sistemi, yalnızca güvenliği sağlama ve kalkınmayı yönlendirme amacıyla değil, aynı zamanda merkezî otoritenin idari bütünlüğü pekiştirme çabasının bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Bu uygulama, özellikle etnik ve kültürel çeşitliliğin yoğun olduğu bölgelerde, toplumsal farklılıkların ortadan

kaldırılması ve ulusal kimliğin merkezî bir anlayışla inşa edilmesi sürecinde önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Umûmî Müfettişlere tanınan geniş yetkiler, seçilmiş yerel yöneticilerin etkisini azaltmış; bu durum, demokratik temsilin zayıflamasına ve yerel halkın karar süreçlerine katılımının sınırlanmasına neden olmuştur.

## **4.2. PARTİ- DEVLET BÜTÜNLEŞMESİ (1930-1938)**

### **4.2.1. EKONOMİK BUHRAN**

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan tartışmalarda, özellikle 1920'lerin başında ülkenin içinde bulunduğu ekonomik buhranın izleri açıkça görülmüştür. Savaş sonrası yıkımın getirdiği kıtlık, mali sıkıntılar ve üretim yetersizliği, mebusların gündeminde önemli bir yer tutmuştur. Kütahya Mebusu Cemil Bey, kahve, çay, sigara, şeker gibi temel tüketim mallarına ek vergi getirilmesini teklif ederek devletin gelir kaynaklarını artırmaya çalışmış, ayrıca nakliyede verimliliği artırmak amacıyla kağıt yerine dört tekerlekli araba kullanımını önermiştir. Bayezid Mebusu Şevket Bey ise bölgesindeki açlığı dile getirerek, hububat ithaline dair tekliflerin encümende bekletilmesini sert bir dille eleştirmiş, “memleket açlıktan öldükten sonra kanunun ne faydası var” sözleriyle yaşanan buhranın vahametini ortaya koymuştur. Burdur Mebusu İsmail Subhi Bey, Rusya'daki açlıktan etkilenen Müslüman çocukların Türkiye'ye getirilmesi için komisyon kurulmasını teklif etmiş ve bu teklif kabul edilmiştir; bu durum, Türkiye'de ekonomik sıkıntılar sürerken dahi uluslararası dayanışma çabasını göstermiştir. Ayrıca harp kazançları üzerine yürütülen tartışmalarda, savaş döneminde haksız kazanç elde edenlerin hesap vermesi gündeme gelmiş, Bitlis Mebusu Yusuf Ziya Bey, “iktisatın alâkası yok mu?” diyerek ekonomik denetimin önemine vurgu yapmıştır. Bu örnekler, TBMM'nin ilk yıllarında ekonomik buhranın yalnızca mali tedbirlerle değil, aynı zamanda toplumsal adalet, üretim düzeni ve insani yardımla ilgili boyutlarıyla da ele alındığını göstermiştir. Ekonomik buhrana dair TBMM'de yapılan tartışmalar, yalnızca merkezi yönetimin mali politikalarını değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin ve halkın gündelik yaşamını doğrudan etkilemiştir. Cemil Bey'in kahve, çay, şeker gibi temel tüketim mallarına ek vergi teklifleri, en çok köylerde ve küçük şehirlerde yaşayan halkı sıkıştırmış, çünkü bu ürünler hem gündelik tüketimde hem de küçük esnafın ticaretinde önemli bir yere sahipti. Bayezid Mebusu Şevket Bey'in açlık karşısında hububat ithalini hızlandırma talebi, yerel yönetimlerin kıtlıkla baş edemediği ve halkın en temel ihtiyacı olan ekmeğe ulaşamadığı bir dönemi yansıtmıştır. Aynı şekilde Rusya'daki Müslüman çocukların Türkiye'ye getirilmesi girişimi, yerel idarelere yeni bir sosyal sorumluluk yüklemiş; zaten yoksullukla mücadele eden Anadolu köyleri ve kasabaları bu çocukların barınma ve bakımı için seferber edilmek zorunda kalmıştır.

Harp kazançları komisyonu tartışmaları ise ekonomik adaletin sağlanamaması halinde yerel düzeydeki güven kaybının derinleşeceğini göstermiştir. Bütün bu örnekler, ekonomik buhranın yalnızca devlet bütçesini değil, köylerdeki üretimi, kasabalardaki esnafı, belediyelerin temel hizmetlerini ve halkın günlük yaşamını doğrudan şekillendirdiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, ekonomik krizle ilgili alınan kararlar yerel yönetimlerin işlevselliğini sınırlandırmış, aynı zamanda yerel halkın yönetime olan güvenini de sınamıştır (TBMM, 1959)

Cumhuriyetin ilanı sonrası Türkiye, ekonomik kalkınma hedefiyle iktisadi model arayışına girmiştir. 1923 İzmir İktisat Kongresi, bu arayışta dönüm noktası olmuş; devletin ekonomi üzerindeki rolü liberalizm ve devletçilik ekseninde tartışılmıştır. Başlangıçta liberal bir ekonomi anlayışı benimsenmiş, özel sektör desteklenerek yasal teşviklerle girişimciliğin önü açılmaya çalışılmıştır. Ancak, dönemin ekonomik ve toplumsal koşulları; sermaye birikimi, mali kaynak, teknik bilgi ve iş gücü eksikliği özel sektörün gelişmesini engellemiştir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı da bu süreci daha da zorlaştırmış; Türkiye gibi ekonomik altyapısı zayıf ülkeler bunalımdan ciddi şekilde etkilenmiştir. 1930'lu yıllarda devletçilik anlayışı benimsenmiştir. Ancak bu, katı bir müdahalecilik değil; özel sektörü de destekleyen "ılımlı devletçilik" modelidir. Atatürk ve arkadaşları, ekonomik kalkınmada devletin öncü rolünü savunurken, özel girişimlerin de sisteme entegre edilmesini önemsemişlerdir. Böylece Türkiye, Batı'daki liberal kapitalizm ile Sovyet tipi sosyalizm arasında, kendi koşullarına uygun karma bir ekonomi modeli oluşturmuştur (Şavlı, 1993: 25).

1929'daki Wall Street Borsası çöküşü, Dünya Buhranının başlangıcı olarak kabul edilse de bu krizin tek başına açıklayıcısı değildir. Bu çöküş, sadece büyük buhranın tetikleyicilerinden biriydi. Krizin kökeni, daha derin ekonomik ve politik sorunlara dayanmaktadır. I. Dünya Savaşı sonrasında, savaşa katılan ülkeler savaş süresince arttırdıkları üretim kapasitelerini, barış dönemiyle birlikte sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu süreçte, 1926-1929 yılları arasında dünya ekonomisinde hızlı bir büyüme yaşanmıştır. Ancak bu büyüme, ekonomik dengesizliklere, aşırı borçlanmalara ve spekülasyona yol açmıştır. Ayrıca, tarım sektöründe yaşanan olumsuz gelişmeler de bu dengesizliklere eklenmiştir. Wall Street Borsası çöküşü, bu dengesizlikleri körükleyen bir etken haline gelmiştir. Ancak asıl sorun, savaş sonrası ekonomik modelin sürdürülebilir olmaması ve 1920'lerin sonlarına doğru ekonomik yapıda meydana gelen bozulmadır. Borsadaki çöküş, küresel ticaretin daralmasına, işsizlik oranlarının artmasına ve ekonomik durgunluğa yol açmıştır. 1929'daki borsa çöküşü tek başına buhranı açıklamak için yeterli değildir. Kriz, daha geniş bir ekonomik ve politik bağlamda ele alınmalı

ve savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yapısal sorunlarla, para politikalarının ilişkisi göz önünde bulundurulmalıdır (Şavlı, 1993:27).

1929 Dünya Ekonomik Krizi, Türkiye’de 1933’ten itibaren devletçi politikaların benimsenmesine yol açmıştır. Bu dönemde devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve tarımdan sanayiye doğru bir yönelim başlamıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra, ekonomik sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde tartışmalar yapılmış, devletin özel sektöre müdahale etmesi gerektiği kararı alınmıştır. Ayrıca, özel sermayenin yetersizliği ve dış sermayeye duyulan güvensizlik, devletin ekonomiye müdahalesini zorunlu kılmıştır. 1929’daki kriz, Türkiye’de ödemeler dengesi ve parasal krizlere yol açmış, küçük imalat işletmelerinin iflasları artmış, özel sektör sanayileşme konusunda başarısız olmuştur. Bunun sonucunda devlet, 1933’ten sonra sanayileşme ve bankacılık alanlarında aktif müdahalelere başlamıştır. 1929’da sanayi sektörü milli hasıla içinde %9,9 pay alırken, 1939’da bu oran %18,3’e yükselmiştir (Açıkgöz ve Özkan, 2009:4).

Dünya Ekonomik Krizi tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletin ekonomiye aktif şekilde müdahale etmesini zorunlu kılmıştır; ancak 1930’lu yıllarda uygulanan devletçi politikaları yalnızca dış gelişmelerle açıklamak yetersiz kalır. Türkiye’nin kendi iç koşulları da devletçiliğe geçişte etkili olmuştur. Halkın tarihsel olarak devletten beklenti içinde olması, özel sektör eliyle yürütülen liberal politikaların sanayileşme ve kalkınma hedeflerinde başarısız kalması, yeterli sermaye birikiminin oluşmaması, düşük gelir düzeyi, altyapı eksikliği, nitelikli iş gücü ve girişimci yetersizliği gibi faktörler bu politikaya yönelişi kaçınılmaz kılmıştır. Ayrıca, bilgi ve tecrübe eksikliğiyle birlikte yabancı sermayeye duyulan güvensizlik, 1929’a kadar sanayiye dış rekabete karşı koruyamayan gümrük politikaları, halkın ekonomik memnuniyetsizliği sonucu Serbest Fırka’ya yönelmesi, hükümetin ilk yıllarda önceliği siyasal ve toplumsal dönüşümlere vermesi, Kadro Dergisi çevresinde devletçilik düşüncesinin savunulması ve Atatürk’ün yurt gezilerinde halkın ekonomik sıkıntılarını doğrudan gözlemlemesi gibi birçok unsur, devletçiliğin benimsenmesinde önemli rol oynamıştır (Bulut, 2003: 90-91).

6 Mart 1930 tarihinde Antalya’ya gerçekleştirdiği ziyaret sırasında Mustafa Kemal, yurt genelinde yaptığı gezilerin izlenimlerini değerlendirerek, dönemin toplumsal ve ekonomik manzarasını şu sözlerle özetlemiştir: Gittiği her yerde halkın şikâyet ve sıkıntılarını dinlediğini belirten Mustafa Kemal, ülkenin dört bir yanında hem maddi hem de manevi anlamda bir yoksunluk ve perişanlık hâlinin hüküm sürdüğünü ifade etmiş; umut verici gelişmelerin ise son

derece sınırlı olduğunu vurgulamıştır. Bu tabloya atıfla, “*Memleketin gerçek durumu budur*” ifadesiyle de gözlemlerini net bir biçimde ortaya koymuştur (Balkaya, 2005: 241).

Dünya Ekonomik Krizi’nin ardından Türkiye’de uygulamaya konulan devletçi ekonomi politikaları, sanayileşme, altyapı gelişimi ve ekonomik bağımsızlık hedefleri doğrultusunda merkezi bir kalkınma anlayışı benimsenmesine yol açmıştır; ancak bu yaklaşım yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde bazı yapısal sınırlılıkları da beraberinde getirmiştir. Ekonomide devletin artan ağırlığı, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinden dışlanmasına neden olmuş; mali kaynaklar ve kurumsal kapasite bakımından zayıf bırakılan yerel idareler, kalkınma politikalarının sadece uygulayıcısı konumuna indirgenmiştir. Merkezî önceliklerin gölgesinde kalan yerel ihtiyaçlar, bölgesel farklılıklar ve potansiyeller yeterince dikkate alınmamış, bu da yerel girişimciliğin gelişmesini ve halkın yönetime katılımını sınırlandırmıştır. Oysa sürdürülebilir ve dengeli kalkınma için yerel yönetimlerin sadece hizmet sağlayıcı değil, aynı zamanda ekonomik gelişmenin yönlendiricisi ve planlayıcısı aktörler olarak güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda 1930’lu yıllarda benimsenen devletçi politikalar, kısa vadede ekonomik büyümeye katkı sağlasa da uzun vadede yerel yönetimlerin kurumsal gelişimini geciktirmiş, iktisadi özerkliklerini sınırlandırmış ve yerel demokrasinin güçlenmesini engellemiştir.

Devletçilik uygulamasının ilk somut örneğini Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1933-38) oluşturur.

#### **4.2.2. BİRİNCİ BEŞ YILLIK SANAYİ PLANI**

1923 yılında Cumhuriyetin ilanı sırasında Türkiye’nin ekonomik durum zayıf olarak tanımlanmıştır. Sermaye birikimi yetersiz kalmış, yerli girişimci sayısı azalmış ve finansman sağlamakta ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Durum; milli gelir düşük, nitelikli iş gücü az, niteliksiz iş gücü ise fazla ve işsizlik yaygın olarak ifade edilmiştir. Kişi başına düşen gelir ve ücretler düşük seviyede olmuştur. Modern üretim teknikleri ve pazarlama yöntemleri henüz gelişmemiş, ekonomik kurumlaşma sağlanamamıştır. Tasarrufları yatırıma dönüştürecek mali kuruluşlar da mevcut değildir. Özetle, Türkiye güçlü ve dengeli bir milli ekonomiden uzak olması büyüme hızı yavaş, dış ticaret açığı ise süreklilik arz etmiştir. Bu koşullar altında, ülke ekonomisini iyileştirmek ve sağlam bir sistem kurmak amacıyla İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiştir. İzmir İktisat Kongresi, her ne kadar istişari bir nitelikte olsa da 1923-1929 yılları arasında izlenen liberal ekonomi politikasının temelini atmıştır. Kongrenin temel amacı, Türkiye’nin ekonomik yol haritasını belirlemek; yani ekonominin devletçi mi yoksa özel girişime dayalı mı olacağına karar vermektir. Alınan kararlar özel sektörü destekleyen yönde olmuş ve devlet müdahalesi en

düşük düzeyde tutulmuştur. Bu nedenle bu dönem, "liberal dönem" olarak adlandırılmıştır. Ancak uygulamada tamamen serbest piyasa kurallarına dayalı katıksız bir liberal politikadan söz etmek mümkün değildir. 1930'lu yıllardan itibaren Türkiye'de kalkınmanın devlet öncülüğünde gerçekleştirilmesi gerektiği düşüncesi giderek ağırlık kazanmış ve bu doğrultuda devletin ekonomide daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği fikri yöneticiler arasında yaygınlaşmıştır. Bu anlayışla, 1932-1939 yılları arasında "devletçilik" resmi ekonomik politika olarak uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu devletçilik, katı ve ideolojik değil; ihtiyaçlara göre şekillenen, pratik bir yaklaşıma dayanmış ve aslında devletin yoğun yatırımlar yaptığı bir karma ekonomi model olmuştur. Bu politikanın üç temel yönü vardır: Birincisi, devletin sanayi yatırımlarına doğrudan katılması, özel sektör yeterince gelişene kadar geçici bir çözüm olarak düşünülmüştür. İkincisi, devletçilik daha çok sanayi sektörünü kapsarken, tarımda devletin rolü sınırlı ve rehberlik edici nitelikteydi. Üçüncüsü ise, devletin aktif olduğu sektörler dâhil tüm alanlar özel girişime açık bırakılmıştı; böylece kamu ve özel sektör birlikte varlık göstermiştir. 1937 yılında devletçilik, anayasal bir ilke haline getirilmiş ve gerektiğinde kamu yararı doğrultusunda bazı alanlarda devletin girişimde bulunabileceği resmen kabul edilmiştir. Bu politikanın temelinde ise devletin bizzat yapması, özel sektöre yaptırması ya da bazı faaliyetlerden caydırması gibi uygulamalar yer almıştır (Özyurt, 2011: 120-123).

Planlı ekonomi anlayışı dünyada ilk kez Sovyetler Birliği'nde uygulanmaya başlanmış ve toplumun tüm yapısı bu planlama sistemiyle şekillendirilmiştir. 1928-1932 yılları arasında yürürlüğe konan ilk Beş Yıllık Plan'ın temel amacı, ülkede hızlı bir sanayileşme süreci başlatmaktır. Otomobil, havacılık, takım tezgâhları, traktör üretimi, metalurji, tarım makineleri ve kimya sanayisi gibi sektörleri kapsayan bu plan, Sovyet sanayisini adeta yeniden inşa etmiştir. Her ayrıntısıyla uygulanamamış olmasına rağmen plan kısa sürede önemli başarılar sağlamış, Sovyetler Birliği'nin kalkınmasının temelini oluşturmuştur. Arka arkaya uygulanan beş yıllık planlar, Sovyetler'di bir tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüştürmüştür. Bu süreçte ekonomik yapılar da değişmiş; bireysel küçük çiftlikler yerine kolhoz adı verilen kolektif çiftlikler ve sovhos adı verilen devlet çiftlikleri kurulmuş, buralarda çalışan köylüler ise yeni bir sosyal sınıf haline gelmiştir. İlk beş yıllık planın en dikkat çeken projelerinden biri ise Dinyeper Nehri üzerine inşa edilen büyük termik santral olmuştur (Arbaç, 2024: 62). 1930'lu yıllarda dünyada yaşanan ekonomik krize rağmen Sovyetler Birliği, planlı ekonomi modeli sayesinde bu süreçten olumsuz etkilenmemiş, aksine avantaj sağlamıştır. Türkiye'de Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü, Sovyetler'deki bu ekonomik başarıları yakından takip

etmiştir. Bu gözlemler sonucunda, iki ülke arasında ekonomi alanında iş birliği gelişmiş ve ilişkiler karşılıklı güven temelinde hızla ilerlemiştir.

1923-1929 yılları arasında Türkiye’de sanayileşme çabalarının yeterince sonuç vermediği yönünde hükümet çevrelerinde ortak bir kanaat oluşmuş, özellikle temel tüketim mallarında ithalatın azaltılarak yerli üretimin artırılması gerektiği düşünülmüştür. Bu bağlamda, İktisat Vekaleti 1930 yılında İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor adlı kapsamlı bir çalışmayı Başbakanlığa sunmuştur. Her ne kadar bu rapor doğrudan 1. Beş Yıllık Sanayi Planı ile ilişkili olmasa da ithal ikameci bir anlayışa dayanması ve uygulanabilir ekonomi politikaları önermesi bakımından önemli bir belge niteliğindedir. Raporda, ulaşım ağlarının ekonomik kalkınmanın temel aracı olduğu, demiryolu taşımacılığının kâr amacı gütmeyen yapılması gerektiği, Merkez Bankası’nın ulusal paranın değerinden sorumlu olması gerektiği ve üretimi koruyacak gümrük politikalarının benimsenmesi gerektiği gibi ilkeler vurgulanmıştır. Aynı yıl Başbakan İsmet İnönü, Kayseri-Sivas demiryolu açılışında bu yeni iktisadi yaklaşımı “ılımlı devletçilik” olarak tanımlamıştır. Öte yandan, Şevket Süreyya Aydemir, Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Vedat Nedim Tör ve Burhan Asaf Belge gibi dönemin önemli aydınları da devletçiliği savunan ideolojik bir hareket başlatmış; 1932-1935 yılları arasında yayımladıkları Kadro dergisi aracılığıyla Türk Devrimi’ni ekonomik ve toplumsal yönleriyle açıklamaya çalışmışlardır. Ancak devletçilik ilkesi, resmi olarak ilk kez 1931 yılında Cumhuriyet Halk Partisi’nin 3. Büyük Kurultayı’nda parti programına dahil edilmiştir. Bu tarihten itibaren devletçilik, Türkiye’nin ekonomik yapılanmasında temel bir yönelim haline gelirken, 1932 yılı bütçe görüşmelerinde Parti Genel Sekreteri Recep Peker, gerekirse özel sektörün faaliyet gösterebileceği alanlarda bile devletin üretici olarak devreye girebileceğini ifade ederek bu yaklaşımı daha da netleştirmiştir (Yücel, 2014: 21-22).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, sadece sanayi sektörüne odaklanmış ve tarım ile hizmetler sektörlerini kapsamamış olduğu için ulusal bir makro plan olarak değerlendirilemez. Ancak, o dönemin şartları göz önüne alındığında, az gelişmiş ülkeler için benzersiz bir örnek teşkil etmiştir. Bu plan, sanayileşme için gerekli altyapıyı hazırlayarak, sonraki yıllarda yapılacak planlamalar için bir temel oluşturmuş ve bu yüzden başarılı kabul edilmiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın başarısı, 1936’da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın hazırlanmasına yol açmıştır. Ancak, bu planın uygulamaya konulması, İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması nedeniyle mümkün olmamıştır (Erdoğan, 2020: 256).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Türkiye Cumhuriyeti’nin erken dönem kalkınma stratejileri içerisinde merkezi planlamaya dayalı, sanayi öncelikli bir atılım olarak öne çıkarken; yerel

yönetim boyutunun ihmal edilmesi açısından eleştiriye açık yönler taşımaktadır. Plan, ekonomik kalkınmanın yönünü ve önceliklerini belirlerken tamamıyla merkezi hükümetin kontrolü altında tasarlanmış ve uygulanmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin, bölgelerin özgün sosyal ve ekonomik yapıları, üretim potansiyelleri ve iş gücü özellikleri gibi kriterler göz önüne alınmaksızın, sürecin dışında tutulması; planın bölgesel uyum ve etkili kaynak kullanımı açısından verimliliğini sınırlamıştır. Yatırımlar, büyük ölçüde ulaşım olanakları ve merkezi idarenin stratejik tercihlerine göre belirlenen bazı kentlerde yoğunlaşmış; buna karşılık yerel yönetimlerin planlama, uygulama ve izleme süreçlerine katılmaması, projelerin sahaya uyarlanmasında çeşitli yönetsel ve lojistik sorunlara yol açmıştır. Özellikle sanayi tesislerinin kurulmasıyla birlikte doğan altyapı, konut, ulaşım ve kamu hizmetleri ihtiyacı karşısında yerel yönetimlerin yetki ve kaynak bakımından yetersiz kalması, bölgesel eşitsizlikleri derinleştirmiş ve kentleşme sorunlarını artırmıştır. Merkezi idare, yatırımların mali, teknik ve idari yükünü tek taraflı üstlenirken; yerel aktörlerin sürece katılımının sağlanmaması hem yerel kalkınma dinamiklerini pasifleştirmiş hem de halkın projelere olan sahiplenmesini azaltmıştır. Yerel yönetimlerin ekonomik planlamaya dahil edilmemesi ayrıca demokratik katılım açısından da eleştirilmelidir; zira sanayi politikalarının halkın gündelik yaşamını doğrudan etkilediği bir ortamda, kararların yalnızca merkezi otorite tarafından alınması, toplumsal meşruiyetin zayıflamasına neden olmuştur.

#### **4.2.3. 1930 SEÇİMLERİ VE BELEDİYE KANUNU**

1930 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Belediye Kanunu görüşülürken söz alan Şükrü Bey, yeni yasanın yalnızca idari bir düzenleme değil, Cumhuriyet devrimlerinin doğal bir uzantısı olduğunu vurgulamıştır. Ona göre, demokrasi yalnızca siyasi bir rejim değil, aynı zamanda mali ve idari dürüstlüğün egemen olduğu bir sistemdir; bu nedenle belediyeler gelir ve giderlerini belirli kurallara bağlamalı, harcamalarını açık, düzenli ve hesap verebilir bir bütçe sistemiyle yürütmelidir. Meclis kürsüsünde yaptığı konuşmada belediyelerin bu şekilde düzenlenmesinin, halkın yönetime katılımını güçlendireceğini ve Cumhuriyet'in temel değerlerinden olan kamu yararı ilkesini yerel düzeyde tesis edeceğini ifade etmiştir. Kanunun hazırlanış sürecinin Cumhuriyet rejimiyle doğrudan ilişkili olduğunu belirten Şükrü Bey, bu düzenlemenin inkılapçı bir yön taşıdığını ve Mustafa Kemal'in çizdiği devrimci rotanın bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Özellikle Türk kadınının belediye seçimlerine katılım hakkını kazanmasını bu tasarının en güçlü yönlerinden biri olarak değerlendirmiş; kadının tarih boyunca vatan savunmasında ve milletin acı-tatlı tüm safhalarında erkekle birlikte omuz omuza yer aldığını hatırlatarak, artık evinin düzeni gibi belediyenin de temizliğinde, tertibinde ve

sorumluluğunda pay sahibi olması gerektiğini savunmuştur. Cumhuriyet'in, kadınlara yalnızca özel alanda değil, kamusal alanda da söz hakkı verdiğini ve bu zihinsel devrimin yerel yönetimlere yansımalarının kaçınılmaz olduğunu dile getiren Şükrü Bey, kadınların yakın gelecekte yasama meclislerinde de yer alacaklarına olan inancını paylaşmıştır. Bu konuşma, yalnızca bir yasa görüşmesi değil; aynı zamanda Cumhuriyet'in halkçı, eşitlikçi ve modernleşmeci kimliğinin yerel yönetimlere nasıl taşındığının, belediyelerin yalnızca teknik birimler değil, inkılapların toplumsal tabana yayılmasında işlevsel kurumlar olarak kurgulandığının da güçlü bir ifadesidir (TBMM, 1930).

Ağaoğlu Ahmet B.'nin meclis konuşmasına göre, belediye kanunu ülkenin temel teşkilatını ilgilendiren çok önemli bir metindir ve İçişleri Bakanlığı ile komisyonun büyük titizlikle hazırladığı bu kanun, Türk belediyeciliğinde dönüm noktası olacak niteliktedir; belediyeler sadece görev yapan kurumlar değil, aynı zamanda sosyal ve siyasi eğitim mekanlarıdır çünkü birçok devlet adamı belediyelerden yetişmiştir; belediye, ortak maddi ve manevi değerler etrafında birleşmiş insanların oluşturduğu bir topluluktur ve tarihsel süreçte köylerden şehirlere, oradan devlete dönüşürken, devletin müdahalesinin sınırları net olmalıdır; ancak merkeziyetçilik ve devletin müdahalesi belediyelerin gelişimini engellemiş, Fransız sistemi bu nedenle başarısız olurken İngiliz sistemi belediyelere daha fazla özerklik tanımış ve başarılı olmuştur; kanunla kadınların belediye seçimlerine katılması Cumhuriyet'in ruhuna uygun önemli bir adım olmakla birlikte, bazı maddeler belediyelerin özgürlüğünü kısıtlamakta, özellikle meclis reisinin vali ya da İçişleri Bakanlığı onayına tabi tutulması belediyelerin bağımsızlığını zedelemekte ve bu durum halk iradesinin tam olarak yansımısını engellemektedir; devletin belediyeler üzerindeki denetim hakkı olmakla birlikte, bu denetim belediyelerin asli işlevlerini engellememeli ve özgürlüklerini kısıtlamamalıdır; sonuçta kanun iyi niyetle hazırlanmış olsa da merkeziyetçi anlayış nedeniyle belediyelerin gerçek anlamda bağımsız ve özgür kurumlar olmasının önünde engeller vardır (TBMM, 1930).

Türk kadınına seçme hakkı verilmesinden dolayı teşekkür amacıyla, İstanbul'da Türk Kadınlar Birliği tarafından 10 Nisan 1930 günü saat 9.00'da bir gösteri düzenlenmiştir. Program çerçevesinde, şehir emaneti ve Cumhuriyet Halk Partisi binaları önünde durularak hükümet erkânına teşekkür edilmiş, ardından Beyoğlu yönüne doğru ilerlenerek Cumhuriyet Anıtı'na çelenk bırakılmıştır (BCA, 1930: 30-10-0-0/80-526-4).

Balıkesir Mebusu Hayrettin Bey, Belediye Kanunu görüşmeleri sırasında yaptığı konuşmada, kanunun teorik boyutlarının ötesine geçerek sahada edindiği deneyimlere dayanan gözlemlerini Meclis ile paylaşmıştır. Ona göre belediyecilik, şehirlerin yalnızca fiziki olarak

imarı değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasal yeteneklerinin gelişimini sağlayan en önemli araçlardan biridir. Fakat uzun yıllar boyunca belediyeçilik alanında ciddi bir ihmal yaşanmış, mevcut kanun zamanın ruhuna ve Cumhuriyet'in ihtiyaçlarına karşılık veremez hâle gelmiştir. Yeni düzenleme, sadece şehirlerin çehresini değiştirecek bir imar inkılabı değil; aynı zamanda halkın yaşadığı çevreyle bağ kurmasını, kentsel yaşama katılmasını ve dolayısıyla vatan sevgisinin günlük hayatta somut karşılık bulmasını sağlayacak bir toplumsal inşa projesi olarak değerlendirilmiştir. Hayrettin Bey'e göre vatanperverlik, doğduğu, yaşadığı yere gösterilen aidiyetle başlar; evine ve mahallesine sahip çıkmayan bireyden memleket sevgisi beklemek beyhudedir. Yeni belediye kanunu ise, halkı sadece hizmetin muhatabı değil, aynı zamanda hizmetin ortağı ve sorumlusu kılacak bir anlayışı getirmektedir. Bu bağlamda kanunun, yalnızca idari bir metin değil, aynı zamanda vatana bağlılık duygusunu kurumsallaştıran bir araç olduğu dile getirilmiştir. Hayrettin Bey, eski belediye kanununun artık yorgun düştüğünü ve genç Cumhuriyetin enerjisini taşıyacak bir yapıya ihtiyaç olduğunu ifade ederken, yeni düzenlemenin özellikle kadın ve erkek aydınları yerel hizmet alanına katmak için geniş bir imkân sunduğunu, bunun da memlekete hizmet idealine katkı sağlayacağını vurgulamıştır. Kendi kanaatine uymayan yönler bulunmakla birlikte, bu kanunun yüksek faydalar temin edeceğine olan inancını dile getirerek, uygulamada da başarılı olmasını temenni etmiştir. Bu konuşma, belediye kanununun yalnızca teknik bir düzenleme değil; aynı zamanda Cumhuriyet'in halkla bütünleşme, vatanseverliği gündelik hayatın pratiğine yerleştirme ve yerel yönetimleri çağdaş bir vizyonla şekillendirme arzusunun bir ifadesi olduğunu ortaya koymaktadır (TBMM, 1930).

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli hedeflerinden biri çağdaş ve modern bir devlet yapısı oluşturmak olmuştur. Bu hedefe ulaşmanın yolu demokratik değerlerin hayata geçirilmesinden geçmiştir. 1930 yılına kadar yapılan inkılaplarla bu alanda önemli bir ilerleme sağlanmış, ancak toplumsal eşitlik tam anlamıyla gerçekleşmemiştir; çünkü kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmamıştır. Oysa Türk kadını tarih boyunca savaşta, tarımda ve üretimde büyük fedakârlıklar göstermiştir. Buna rağmen siyasal alanda söz sahibi olamaması önemli bir eksiklik olarak görülmüştür. Kadınların vergi veren ve üreten bireyler olarak yönetimde de yer almaları kaçınılmaz olmuştur. Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, eski baskıcı anlayışların Cumhuriyet'in aydınlık ilkelerine bırakılması gerektiğini belirtmiştir. Bu doğrultuda 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. 1933'te Köy Kanunu'nda yapılan değişikliklerle kadınların muhtar olabilmesi ve köy ihtiyar heyetlerinde görev alabilmesi sağlanmıştır. Kaya, Türk kadınının tarih boyunca

cesaretin, erdemin ve vatan sevgisinin sembolü olduğunu ifade etmiş, çocukların başarılarının annelerinden aldıkları terbiye ve eğitimle mümkün olduğunu dile getirmiştir. Böylece kadının yalnızca aile içinde değil, toplumsal ve siyasal yaşamda da etkin bir rol üstlenmesi inkılapların ruhuna uygun görülmüş, kadınların şehirlerde olduğu gibi köylerde de yönetime katılmaya başlaması Cumhuriyet'in eşitlik anlayışını daha da pekiştirmiştir (Güneş, 2003:5).

1930 yılında yapılan belediye seçimleri, 1580 sayılı yeni Belediye Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, oy kullanma hakkı 18 yaşını doldurmuş ve en az altı aydır aynı seçim bölgesinde ikamet eden vatandaşlara tanınmıştır. Aynı zamanda bu seçimler, kadınların hem seçme hem de seçilme hakkını ilk kez kullandığı yerel seçimler olarak da tarihe geçmiştir. Seçimlerde oy kullanan seçmen sayısı, toplam seçmenlerin yarısını aşmazsa seçimlerin bir hafta daha uzatılacağı belirtilmiştir. Bu seçimlerin önemli bir özelliği de tek dereceli olmasıdır. Milletvekili seçimlerinin tek dereceli olarak ilk kez 1946'da yapıldığı düşünülürse, 1930'daki bu uygulama halkın doğrudan katılımının arttığını ve hâkimiyet-i millîye yani milli egemenlik ilkesinin daha belirgin bir şekilde uygulandığını göstermektedir. Ancak, aynı kanunda belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından değil, İçişleri Bakanlığı tarafından atanacağı hükmü yer almaktadır. Bu durum, çok partili sisteme geçilmiş olmasına rağmen sistemin tam anlamıyla demokratikleşmediğini ortaya koymaktadır (Gülen, 2023:180).

Belediye Kanunu'na göre:

Nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye teşkilâtı mecburidir.

Seksen binden az nüfusu olan beldelerde, belediye meclisinin kararı ve mahallî idare kurulunun görüşü alındıktan sonra, vilayet idare kurulunun onayıyla kesinleşir. Seksen binden fazla nüfusu olan beldelerde ise, belediye meclisinin kararı, idare kurulunun uygun bulması ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nun onayıyla kesinleşir. Eğer anlaşmazlık aynı ilçeye bağlı belde ve köyler arasında ise, ilgili yerlerin belediye veya köy ihtiyar meclislerine, o bölgedeki en yetkili mülki idare amiri tarafından yazılı bir bildirim yapılır. Bu meclisler, kendilerine yapılan bu bildirime en geç 31 gün içinde görüşlerini bildirir. Bu görüşler incelendikten sonra, ilçe idare kurulunun gerekçeli kararı ve il idare kurulunun bu kararı aynen ya da değiştirerek onaylamasıyla konu kesin olarak karara bağlanır. Eğer anlaşmazlık aynı ile bağlı fakat farklı ilçelerdeki belde ve köyler arasında yaşanıyorsa, yine aynı şekilde yazılı bildirim yapılır. İlgili meclislerin 31 gün içinde bildirdiği görüşler incelenir. Bu durumda karar, il idare kurulu tarafından alınır ve son olarak il genel meclisinin onayıyla kesinleşir. Belediye

ve köy meclislerinin görüşleri alınsa da kararları esas olarak merkezi idarenin temsilciler ve idare kurulları verir. Bu durum, yerel özerkliği kısıtlar ve yerinden yönetim ilkesine aykırıdır. Çünkü yerinden yönetim, kararların yerel düzeyde, halkla en yakın birimlerce alınmasını öngörür. Burada ise yerel meclislerin görüşleri yalnızca tavsiye niteliğindedir ve son kararı merkezi yönetim verir. Ayrıca, sınır gibi yerel yaşamı doğrudan etkileyen konularda merkezi idarenin hâkimiyeti, demokratik katılımı zayıflatabilir ve yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesine neden olabilir.

Dördüncü maddeye ilişkin olarak İstanbul Mebusu Süreyya Paşa bir takrir sunmuştur. Takrirden, şehirlerin yüzölçümlerinin küçültülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Süreyya Paşa, Ankara ve İstanbul'un yüzölçümlerinin çok büyük olduğunu, nüfus yoğunluğunun düşük olduğunu ve bu nedenle imar işlerinin zor yürüdüğünü vurgulamıştır. Örnek olarak:

- Ankara: 150 km<sup>2</sup>, nüfus 70.000 → km<sup>2</sup> başına 400 kişi
- İstanbul: 200 km<sup>2</sup>, nüfus 700.000 → km<sup>2</sup> başına 3.000 kişi

Bu rakamlar, Paris ve Berlin gibi şehirlerle kıyaslandığında imar açısından yetersizdir. Süreyya Paşa, şehirlerin daha küçük alanlara bölünmesinin imar işlerini kolaylaştıracağını belirtmiştir. Aydın Mebusu Tahsin Bey de konuşmada, şehirlerin mevcut geniş alanlarının belediyelerce imar edilmesinin güç olduğunu, ancak belediye gelirlerinin artırılması ve işlerin akıllıca planlanmasıyla sorunların çözülebileceğini ifade etmiştir. Trabzon Mebusu Abdullah Bey de takririn önemine dikkat çekmiş, hükümetin bu konudaki görüşünü öğrenmek istemiştir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, hükümetin yaklaşımını açıklayarak, belediyelerin sınırlarının genişlemiş banliyöleri de kapsayacak şekilde düzenlendiğini, böylece belediyelerin yönetim gücünün ve işlevselliğinin artırıldığını belirtmiştir.

Belediye Kanunu'nun 14. maddesi, belediye sınırları içinde bulunan her kişinin kanun, nizam ve talimatlara uymak ve vergi, resim, ücret ile aidatları ödemekle yükümlü olduğunu düzenlemektedir. TBMM'de yapılan görüşmelerde, Eskişehir Mebusu Emin Bey, belediyenin hizmet sağlamadığı yerlerde vergi alınmasının adil olmayacağını, mezbaha ve okuturva gibi fazla vergilerin kaldırılmasının veya ayrı bir madde ile düzenlenmesinin gerektiğini belirtmiştir. Yozgat Mebusu Süleyman Bey ve Malatya Mebusu Abdülmuttalip Bey ise, belediye kanunlarının prensip olarak vergi ve resim toplama yetkisini içerdiğini, yalnızca miktar, nisbet ve matrahın ayrı kanunlarla düzenleneceğini ifade etmişlerdir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, belediyelerin sınırları ve tasarruf yetkilerini açıklayarak, belediyelerin varidat kaynaklarının sınırlı olduğunu, bu nedenle vergi ve resimlerin hizmete karşılık adil şekilde alınmasının

önemini vurgulamıştır. Tartışmaların ardından madde TBMM üyelerinin oy çokluğuyla kabul edilmiştir.

1930 Belediye Kanunu'nun 14. maddesi, belediye sınırları içindeki herkesin belediye kanunlarına uymak ve vergi, resim, aidat gibi yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu olduğunu öngörmekte olup, TBMM tartışmalarında özellikle Emin Bey'in, belediyelerin hizmet sağlamadığı yerlerden vergi alınmasının adaletsizliği konusundaki eleştirileri öne çıkmıştır. Tartışmalar, belediyelerin mali kaynaklarının sınırlılığı ve hizmet üretim kapasitesi ile merkezi devletin denetim ve müdahale yetkisinin sınırlayıcı etkilerini ortaya koymaktadır; mezbaha, okturma ve elektrik örnekleri, belediyelerin yalnızca gelir sağlamakla değil, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, tartışmalar Tek Parti Dönemi'nin merkeziyetçi anlayışını ve yerel yönetim ile merkezi kontrol arasındaki gerilimi yansıtmaktadır; vatandaşların belediye hizmetlerinden yeterince yararlanmadığı durumlarda dahi vergi yükümlülüğünün devam etmesi, merkeziyetçi yaklaşım ile halkın adil hizmet beklentisi arasındaki çelişkiyi gözler önüne sermektedir ve yerel yönetimlerin hem merkezi denetim hem de mali kaynaklarla sınırlı işlevini ortaya koymaktadır.

Belediye, bir yerleşim yerindeki halkın ortak ve günlük ihtiyaçlarını düzenlemek ve gidermekle görevli, tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur. Tüzel kişilik kavramı, belediyenin hukuki açıdan bağımsız bir yapıya sahip olduğunu, kendi adına karar alıp uygulayabildiğini gösterir. Vatandaşların günlük yaşamını doğrudan etkileyen alanlar yer alır. Bu yönüyle belediyeler, yerel yönetimin en görünür ve vatandaşla en yakın ilişki içinde olan birimleridir. Toplumsal refah ve kültürel gelişimi sağlayan bir aktör görevi görmektedir.

Her Türk, nüfus kütüğüne kayıtlı olduğu beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde oy kullanma, seçilme, belediye idaresine katılma ve belde yönetiminin sürekli yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yerel halk, beldesinin yönetimine katılarak karar alma süreçlerine dahil olmalı ve bu süreçlerden doğrudan etkilenmelidir. Bu durum hem demokratik katılım hem de yerinden yönetim ilkeleriyle doğru orantılıdır. Halkın belediye işlerine aktif katılımı, toplumsal kararların daha adil, şeffaf ve halkın gerçek ihtiyaçlarına uygun şekilde alınmasına katkı sağlar. Hemşehri kavramı da bu katılıma hizmet etmektedir. Ayrıca bu anlayış halkın yapılan iş ve eylemleri sahiplenmesine de fayda sağlamaktadır.

Belediye Kanunu'nun 13. maddesi, her Türk vatandaşının nüfus kütüğüne kayıtlı olduğu beldenin hemşehrisi olarak belediye işlerine katılma, oy kullanma ve belediye idaresine iştirak etme hakkını düzenlemektedir. TBMM'de yapılan görüşmelerde, Giresun Mebusu Tahir Bey, 13. maddenin 23. madde ile çeliştiğini, çünkü intihap hakkının kazanılması için altı ay ikamet

şartının öngörüldüğünü ifade etmiştir. Malatya Mebusu Abdülmuttalip Bey ise iki madde arasında tezat bulunmadığını, hemşehrilik şartının öncelikli olduğunu ve altı ay ikamet süresinin resmî belgelerle ispat edileceğini açıklamıştır. Tahir Bey maddenin yürürlükteki hâlinin karışıklık yarattığını belirtse de tartışmaların ardından madde TBMM üyelerinin oy çokluğuyla kabul edilmiştir.

Belediye başkanları, hemşeriler içinden veya dışından, dört yıllık bir dönem için, meclis tarafından çoğunluk oyuyla seçilir. İlk seçimde çoğunluk sağlanamazsa, en çok oy alan üç aday yeniden seçime sunulur; ikinci seçimde en yüksek oy alan aday başkan olur. Seçim sırasında meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Vilâyet merkezi olmayan belediyelerde seçimin geçerliliği, valinin tasdiki ile kesinleşirken, vilâyet merkezi belediyelerde Dahiliye Vekili'nin onayı ve Reisicumhur'un tasdiki gerekir. Tasdik veya red bildirilmezse, seçim otomatik olarak geçerli sayılır. Eğer vali veya Dahiliye Vekili seçimi reddederse, yeniden seçim yapılır; ikinci seçimde de aynı aday çoğunluğu alırsa, nihai karar Dahiliye Vekili tarafından verilir. Vilâyet merkezi belediyelerde, ikinci seçimde de veto sürerse meclis başka bir adayı seçmek zorundadır. Belediye başkanlarının yeniden seçilmesi mümkündür. Bu düzenleme, erken Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin özerkliği ile merkezi denetim arasındaki dengenin nasıl kurulduğunu göstermektedir. Meclis halkın veya temsilcilerin çoğunluğuna dayanarak seçim yapabilse de nihai onay yetkisi merkezi idareye, yani valiye, Dahiliye Vekili ve Cumhurbaşkanına aittir. Bu sistem, belediye başkanlarının hem meclisle hem de merkezi otoriteyle uyumlu çalışmasını güvence altına almayı amaçlamaktadır ve tek parti döneminde yerel yönetim vesayetinin nasıl uygulandığını ortaya koyar.

Buna örnek olarak Kırşehir Belediye Meclisi, Cevat Tarım'ı belediye başkanlığına seçmiş ve bu seçimin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 89. maddesi uyarınca tasdiki, Dahiliye Vekilliği aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Kararnamenin uygulanmasından sorumlu memur Dahiliye Vekili olarak belirlenmiş ve nihai onay Reisi Cumhur'a sunulmuştur. Bu süreç, yerel meclisin seçim yapma yetkisine sahip olduğunu gösterse de nihai onay ve yürütme yetkisinin merkezi idareye ait olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, belediye başkanlarının seçiminde halk veya meclis iradesi ile merkezi denetim birlikte işlemiş, tek parti döneminde merkezi vesayet mekanizmasının yerel yönetimler üzerindeki belirleyici rolünü açıkça göstermiştir (BCA, 1943: 30-11-1-0/162-18-15).

Madde 94'e göre, belediye başkanlarının atanması ve görevden alınması, belediyenin bulunduğu yere ve önemine göre farklı yetkilere bağlıdır. Ankara gibi başkent belediyelerinde başkanın seçimi, Dahiliye Vekâletinin önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiki ile kesinleşir.

Vilâyet merkezi olan diğer belediyelerde, başkanlar Dahiliye Vekâleti aracılığıyla atanırken, vilâyet merkezi olmayan yerlerde başkanların atanması ve görevden alınması doğrudan bağlı oldukları valiler tarafından gerçekleştirilir. Bunun yanında, Dahiliye Vekâleti ve Cumhurbaşkanı, bu yetkileri vali veya kaymakamlara devredebilir; bu durumda bazı maddeler uygulanmaz. Ayrıca, belediye başkanlarının temsil edilmesi gereken heyet veya komisyonlara, vali veya kaymakamlar bir üyeyi vekil olarak gönderebilir.

Yeni kurulan Güney Cephesi merkezinde belediye işlerini yürütecek kimsenin bulunmaması ve Belediye Başkanlığı seçimle yapılacak olursa birtakım ihtiraslara yol açabileceği gerekçesiyle, bu görevin mevcut başkan tarafından yürütülmesinin uygun olacağı Rize Valiliği tarafından teklif edilmiştir. Bu görüşe 3. Müfettişlik de katıldığından, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 94. maddesinin ilgili fıkrasına dayanılarak gerekli Bakanlar Kurulu kararının alınması arz ve rica edilmiştir (BCA, 1945: 30-10-0-0/82-539-13).

Bu yazışma, yeni kurulan Güney Cephesi merkezinde belediye başkanlığının nasıl yürütüleceğine dair bir idari tartışmayı yansıtıyor. Görüldüğü üzere, yerel yönetimlerde seçim yapılması kimi zaman "ihtiraslara yol açacağı" endişesiyle riskli bulunmuş ve doğrudan mevcut başkan eliyle yürütülmesi önerilmiştir. Bu yaklaşım, Tek Parti Dönemi'nin karakteristik özelliği olan merkeziyetçi ve kontrolcü anlayışı açıkça ortaya koymaktadır. Her ne kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanlıklarının seçimle belirlenmesini öngörse de, uygulamada merkezi idarenin müdahaleleri oldukça belirleyici olmuştur. Bu belge, hukuki dayanağın Kanun'un 94. Maddesi kullanılarak aslında seçim yolunun devre dışı bırakılmasına bir gerekçe üretildiğini göstermektedir.

Muş Belediyesi'nin yönetimi, Belediye Kanunu'nun 94. maddesi uyarınca valinin sorumluluğuna verilmiştir. Bu karar, Dahiliye Vekilliği'nin 17 Ekim 1933 tarihli tezkeresi üzerine İcra Vekilleri Heyeti tarafından 23 Ekim 1933'te onaylanmıştır ve Cumhurbaşkanınca kabul edilmiştir (BCA, 1933: 30-18-1-2/40-74-8).

9 Mart 1944 tarihli ve 3/593 sayılı Yüksek İcra Vekilleri Heyeti Kararnamesi ile, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 94. maddesi uyarınca Musap Belediye Reisliği ve İdaresi kabul edilmiştir. Aynı karar çerçevesinde, Erbaa kasabası merkez belediye başkanlığı görevi, ilgili maddenin öngördüğü yetki uyarınca kaymakamlık birimine devredilmiştir. Kararnamenin uygulanmasından sorumlu memur Dahiliye Vekili olarak belirlenmiş ve nihai tasdik Reisi Cumhur'a sunulmuştur (BCA, 1944: 30-11-1-0/167-12-7).

20 Ocak 1947 tarihli ve 5.257 sayılı Yüksek Bakanlar Kurulu Kararı ile, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 94. maddesi uyarınca Tunceli Merkez Belediye Başkanlığı görevi, ilgili kanun maddesinin öngördüğü yetki çerçevesinde Tunceli Valiliği'ne devredilmiştir. Kararın uygulanmasından İçişleri Bakanı sorumlu kılınmış ve nihai tasdik Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır (BCA, 1947: 30-11-1-0/190-7-1).

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra eski önemini kaybeden Bitlis'in il statüsünden çıkarılarak kaza haline getirilmesi ve Muş vilayetinin kurulmasına dair kanun tasarısı ilgili makamlara sunulmuştur. Ancak Bitlis'teki bazı kişiler, bu düzenlemeyi engellemek amacıyla telgraflar göndererek çeşitli mercilere başvuruda bulunmuş ve farklı gerekçeler ileri sürmüşlerdir. Bu gelişmeler üzerine Bitlis Belediye Reisi hakkında dava açılmıştır. Muş'un vilayet merkezi yapılmasının ise devletin ve milletin yüksek menfaatleri doğrultusunda; idari, güvenlik ve askeri zorunluluklardan kaynaklandığı vurgulanmıştır. Bu durum, İçişleri Bakanlığı adına hem Umumi Müfettişliğe hem de Bitlis Vilayetine resmi yazıyla bildirilmiştir (BCA, 1929: 30-10-0-0/66-441-1).

Bu belge, Tek Parti döneminde yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısındaki sınırlı hareket alanını göstermektedir. Halkın veya yerel yöneticilerin talepleri telgraflarla dile getirilse bile, devlet kararlarının belirleyici unsuru yerel irade değil; merkezi yönetimin idari, askeri ve güvenlik gerekçeleri olmuştur. Bitlis'in il statüsünün düşürülmesi ve Muş'un vilayet merkezi yapılması kararı, aslında yerel ihtiyaçlardan çok devletin genel stratejik çıkarlarına dayandırılmıştır. “Milletin yüksek menfaati” ve “askeri zaruret” gibi kavramlar, dönemin otoriter yönetim anlayışında meşruiyet sağlamak için kullanılan standart gerekçelerdir. Ayrıca belediye başkanının dava edilmesi, yerel yöneticilerin merkezi kararlara karşı muhalefet edemeyeceğini, aksi takdirde hukuki ve idari yaptırımlarla karşılaşacağını göstermektedir. Bu da Tek Parti rejiminin, yerel yönetimleri katılımcı-demokratik bir unsur olarak değil, merkezi iktidarın taşra uzantısı olarak gördüğünü ortaya koymaktadır.

Madde 94, erken Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin merkezi otoriteye olan bağlılığını ve denetim mekanizmalarını açıkça ortaya koymaktadır. Ankara gibi stratejik öneme sahip belediyelerde başkanın atanmasının Dahiliye Vekâleti ve Cumhurbaşkanı onayıyla kesinleşmesi, yerel yönetimlerde merkezi kontrolün ne kadar güçlü olduğunu göstermektedir. Taşra belediyelerinde ise başkanların valiler aracılığıyla atanıp görevden alınabilmesi, merkezi otoritenin yerel düzeyde doğrudan etkisini ve vesayetini vurgular. Dahiliye Vekâleti ve Cumhurbaşkanı'nın yetkileri vali veya kaymakamlara devretme imkânı, yerel koşullara göre merkezi denetimin esnek biçimde uygulanabildiğini gösterir. Ayrıca, belediye başkanlarının

temsil ettikleri heyet veya komisyona vali ya da kaymakamlar tarafından vekil gönderilebilmesi, merkezi idarenin yerel yönetim kararlarını yönlendirme ve kontrol etme kapasitesini pekiştirir.

Kanuna göre belediyeler, umuma açık yerlerin temizliğini ve düzenini sağlamakla yükümlüdür. Bu yerlerin yemek, içecek ve sağlıkla ilgili ürünlerin denetimini yapmalı, hijyen kurallarına uygunluklarını kontrol etmelidirler. Ayrıca, lokanta, kahvehane, otel, hamam gibi yerlerin işletilmesi için gerekli ruhsatları vermek ve bu yerlerdeki çalışanların sağlık koşullarını denetlemek de belediyenin sorumluluğundadır. Bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek için sağlık önlemleri almak, ölümlerin cenaze işlemlerini düzenlemek ve hayvan ölümlerini uygun şekilde bertaraf etmek de belediyenin görevleri arasındadır. Belediyeler, her türlü inşaat ve tamiratın yasalara uygun yapılmasını denetlerken, tehlikeli maddelerin depolanmasına karşı önlemler alır. Ayrıca, çeşitli meslek gruplarının sağlık denetimlerini yaparak, yalnızca uygun sertifikaya sahip kişilerin çalışmasına izin verir. Ayrıca, belediye sınırları içindeki nakliye araçlarının ve ulaşım vasıtalarının güvenliğini, temizliğini ve sağlık şartlarını denetler. Belediye, şehri düzenlemek için çeşitli altyapı projeleri gerçekleştirir; yolları, meydanları, köprüleri yapar ve halkın ulaşımını kolaylaştırmak için gerekli düzenlemeleri yapar. Sosyal hizmetler alanında da çeşitli faaliyetler yürütülür. Belediyeler, fakir ailelere, çocuklara ve hastalara destek sağlar, konaklama ve sağlık hizmetleri sunar. Ayrıca, eğlence yerleri, spor salonları ve diğer sosyal tesisleri işletir ve halkın hizmetine sunar. Belediyeler, aynı zamanda çevre düzenlemesi yapar, orman, bağ, bahçe gibi alanları korur ve yangın gibi afetlere karşı tedbirler alır. Tüm bu görevler, yerel halkın sağlığını, güvenliğini ve yaşam kalitesini artırmak için belediyenin sorumluluğundadır. Belediyelerin yerine getirdiği kapsamlı görevler, yerel yönetimlerin kamu hizmetleri açısından önemli işlevler üstlendiğini göstermektedir. Ancak, bu işlevlerin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi için, kaynakların artırılması, şeffaflık ilkelerinin güçlendirilmesi ve denetim mekanizmalarının etkinleştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Belediyeler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra, belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli girişimlerde bulunma yetkisine sahiptir. Bunun yanı sıra, halkın sağlık, güvenlik ve refahını sağlamak için kanunların verdiği yetkilerle emirler verebilir, yasaklar koyabilir ve bunları uygulayabilir. Bu yasaklara uymayanlara karşı cezalandırma yetkisi de belediyelere verilmiştir.

1930 Belediye Kanunu'nun 15. maddesi üzerine üstteki yapışacak işlerle ilgili TBMM'de yapılan tartışmalar, Tek Parti Dönemi'nde merkeziyetçi yönetim anlayışı ile yerel yönetimlerin işlevselliği arasında yaşanan gerilimi göstermektedir. Hasan Fehmi B., maddelerin

fıkra fıkra müzakere edilmesinin düzenli ve sistematik olacağını vurgularken, Celâl Sahir B., özellikle yenilecek ve içilecek yerlerin denetimiyle ilgili ifadelerin belirsizliğini dile getirmiştir; Abdülmuttalip B. bu belirsizliği gidererek, uygulamanın esas olarak nizamnameye bırakılabileceğini belirtmiştir. İbrahim Alaettin B., mezarlıkların korunması, düzenlenmesi ve tarihî değerlerin muhafazası gibi detayların kanun metnine eklenmesini önermiş, böylece belediyelerin yalnızca hizmet sunan birimler değil, toplumsal ve kültürel sorumluluk taşıyan kurumlar olarak görülmesi gerektiğini savunmuştur. Bu sırada Reis ve Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, merkezi denetim ve nizamnameler yoluyla düzenlemelerin yapılabileceğini belirterek, yerel yönetimlerin inisiyatifini sınırlamış, buna karşın Emin B. belediyelerin hizmet etmediği yerlerden vergi alınmasının haksızlık olacağını ve tasarruf esasına dayalı bir yönetim anlayışının gerekliliğini vurgulamıştır. Genel olarak tartışma, Tek Parti Dönemi'nde belediyelerin hem hizmet hem denetim yükümlülükleriyle sınırlandırıldığını, merkeziyetçi yapı ile yerel ihtiyaçlar arasındaki dengesizlikleri ve uygulamada yaşanabilecek aksaklıkları gözler önüne sermektedir; özellikle mezarlıkların yönetimi ve kamu hizmetlerinden faydalanmayanlardan vergi alınması gibi konular, dönemin yönetim anlayışının hem toplumsal hem de ekonomik boyutlarını eleştirel biçimde ortaya koymaktadır (TBMM, 1930).

28. madde, Tek Parti Dönemi'nde belediye meclisi azalarının katılımı ve sorumlulukları üzerinden vatandaşlık hakları ile devletin zorunlu görev anlayışı arasındaki gerginliği ortaya koymaktadır. Şükrü B. (Çanakkale), belediye azası olarak seçilen bir kişinin görevini reddetmesinin zorla yaptırılamayacağını, bunun kişisel özgürlüklere aykırı olduğunu vurgularken, Ahmet Ağaoğlu (Kars) ve diğer bazı milletvekilleri, belediye meclisindeki görevlerin toplumsal bir sorumluluk ve vatandaşlık vazifesi olduğunu, halkın sosyal ve siyasî hayatına katılımı sağlamak için mecburiyetin gerekli olduğunu savunmuştur. Mazhar Müfit B. (Denizli) ve Aziz B. (Erzurum) ise, özgür bir toplumda seçilme ve seçme hakkının temel bir hak olduğunu, bireylerin kendi iradeleriyle bu hakkı kullanmaları gerektiğini, cezai yaptırımların kişisel özgürlüklere müdahale anlamına geleceğini dile getirmiştir. Abdülmuttalip B. (Malatya) maddeyi yorumlarken, hukuki prosedürler ve mazeretlerin mahkemece değerlendirilmesi gerektiğini belirterek merkeziyetçi yönetim ile yerel özerklik arasındaki dengeyi gözetmeye çalışmıştır. Tartışma, dönemin devlet anlayışının merkeziyetçi ve vatandaşları kamu görevlerine katılmaya yönlendiren yaklaşımını; bununla birlikte bireysel hak ve özgürlüklerin korunması konusundaki tartışmaları eleştirel biçimde göstermektedir (TBMM, 1930).

Kanuna göre bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak yeni bir belediye oluşturulması veya komşu belde ya da köylerle birleştirilmesi, belirli prosedürler çerçevesinde yapılmaktadır. Yeni belediye kurulacak bölgede, sakinlerin en az yarısından fazlasının imzalı talebi veya valinin tespit ettiği idari gereklilik temel alınarak işlem başlatılır. Eğer ayrılan kısım başka bir belde veya köye katılacaksa, iltihak edilecek yerin belediye ve ihtiyar meclisi üyelerinin oyları alınır. Bu süreçte vali, ilgili kazaların idare heyetlerinden üçer kişi seçerek bir tahkik heyeti kurar. Tahkik heyeti, en az on beş gün önceden rey verecek kişileri belirlenen yerde toplantıya davet eder ve oy verme işlemi mevcut belediye seçim usullerine uygun şekilde yapılır. Tahkik heyetinin hazırladığı mazbata vilâyet idare heyetine sunulur; vilâyet heyeti kararını Şurayı Devlete iletir. Şurayı Devlet, ayrılmanın uygun olduğuna ve yeni beldenin gelir kaynaklarının idareyi ve imarı karşılayabileceğine karar verirse, tasdik için Cumhurbaşkanına sunulur. Bu düzenleme, tek parti döneminde yerel yönetimlerde merkezi denetim ve halk katılımını birlikte yürütmeyi amaçlayan bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Söz konusu prosedür, yerel halkın görüşünü almakla birlikte nihai yetkinin merkezi idare ve Cumhurbaşkanında olduğunu gösterir; böylece yerel özerklik formal olarak tanınsa da karar süreçlerinde merkezi otoritenin denetim ve onayı belirleyici rol oynamaktadır.

Buna örnek olarak Mesudiye Köyü'nün araç kazasına bağlı olarak Mesudiye Kasabası belediye sınırına dahil edilmesi, devletin ilgili şurasınca uygun görülmüştür. Bu karar, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin son fıkrasına dayanarak verilmiş ve Dahiliye Vekilliği tarafından onaylanmıştır. Kararın uygulanmasından sorumlu memurun dairesi belirtilmiş olup, nihai tasdik Reisi Cumhur'a sunulmuştur (BCA, 1938: 30-11-1-0/119-6-15).

Alaşehir kazasına bağlı Sarıgöl nahiyesi merkezinde belediye teşkilatı kurulması, devlet şurası tarafından uygun görülmüş ve Dahiliye Vekilliği aracılığıyla onaylanmıştır. Bu karar, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. ve 11. maddelerine dayanılarak verilmiş olup, kararnamenin uygulanmasından sorumlu memur Dahiliye Vekili olarak belirlenmiş ve nihai tasdik için Reisi Cumhur'a sunulmuştur (BCA, 1941: 30-11-1-0/145-9-20).

Ankara Belediyesi sınırları dışında kalan Kayaş ve Etimesgut köylerinin bazı kısımları ile Balgat Köyü'nün tamamının Ankara belediye sınırları içine dahil edilmesi, devlet şurası tarafından imar ve gelişim açısından uygun bulunmuş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca tasdik edilmiştir. Kararnamenin uygulanmasından sorumlu memur Dahiliye Vekili olarak belirlenmiş ve nihai tasdik Reisi Cumhur'a sunulmuştur (BCA, 1943: 30-11-1-0/163-24-17).

Belediyeler, vergi ve harçların tahsilini sağlamakla ve emlakla ilgili düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür. Ayrıca, mülkiyet haklarına zarar vermemek koşuluyla, su, doğalgaz, elektrik gibi altyapı hizmetlerini kurup işletme, hatta vapur taşımacılığı gibi hizmetleri yürütme hakkına da sahiptirler. Bu hizmetler için belirli süreli imtiyazlar verebilirler. Belediyeler ayrıca, çöp toplama, paçavra ve kemik gibi atıkların toplanması gibi hizmetleri düzenleyebilir ve yönetebilir. Belirli alanlar arasında yolcu taşımacılığı yapma ve özel elektrik altyapıları kurma gibi izinleri de verebilirler. Belediye, hizmetlerini yerine getirirken taşınmaz ve taşınabilir mallar üzerinde alım satım, kira, borç verme ya da borç alma gibi işlemler gerçekleştirebilir. Belediye daireleri, şubeleri ve diğer halka ait olmayan alanlar emlak vergisinden muaf tutulur ve belediye malına yönelik haciz işlemi yapılamaz. Belediyeler, kendi mallarını satma, değiştirme, kiralama ve inşa etme gibi işlemleri yasal düzenlemelere uygun şekilde gerçekleştirebilir. Son olarak, belediyeler bu hakları ve yetkileri, kanunların belirlediği sınırlar içinde kullanmak zorundadır.

3 Nisan 1930 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi oturumunda Çorum Mebusu İsmet Bey, belediyelerin borçlanma süreçleri ve bütçe disiplinine ilişkin önemli bir yapısal soruna dikkat çekmiş; belediyelerin borçlarının bir kısmının doğrudan yıllık bütçe uygulamalarından, bir kısmının ise sözleşmeler, davalar ve benzeri hukuki süreçlerden kaynaklandığını belirtmiş ve bu borçların bütçeye dahil edilip edilmeyeceği meselesinin yalnızca belediyelere bırakılmasının, kamu alacaklıları açısından ciddi belirsizlikler doğuracağını ifade etmiştir. Özellikle, belediyelerin tahakkuk etmiş borçlarını yıllık bütçelerine koymaktan imtina etmeleri hâlinde, bu bütçeleri onaylayan idari merciler olan vilayetler ya da İçişleri Vekâletinin (bakanlığın) bu borçların bütçeye eklenmesini zorlama yetkisine sahip olup olmadığının açık bir şekilde belirlenmemiş olmasının, kanun teklifinin etkinliğini zayıflatacağını ve yerel yönetimlerin mali disiplinden uzaklaşabileceğini vurgulamıştır. Bu çerçevede İsmet Bey'in müdahalesi, dönemin yerel yönetim anlayışında mali şeffaflık, hesap verebilirlik ve merkezi denetim arasındaki hassas dengenin sağlanmasında yaşanan sorunlara işaret etmesi açısından dikkat çekicidir (TBMM, 1930).

1937 mali yılına ait Ankara Belediyesi İmar Müdürlüğü bütçesinde, memur ve müstahdem ücretleri, idare heyeti üyelerinin huzur hakkı ve Türk ile yabancı uzmanlara ödenecek ücretler gibi kalemlerde toplam 16,793 lira 75 kuruş tasarruf sağlanmıştır. Bu tutarın, istimlak bedeli ve masraflarını karşılamak amacıyla bütçenin ilgili faslına aktarılması, İmar İdare Heyeti'nin 229 numaralı kararıyla önerilmiş; Dahiliye Vekâleti ve Maliye Vekâleti'nin

uygun görüşleri doğrultusunda, 3196 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından 21 Nisan 1938'de onaylanmıştır (BCA, 1938: 30-18-1-2/83-34-12).

Bu olay, Ankara Belediyesi İmar Müdürlüğü'nün 1937 mali yılı bütçesinde yapılan aktarma işleminin, merkezi denetim ve onay mekanizmaları çerçevesinde nasıl yürütüldüğünü gösteren somut bir örnektir. İmar Müdürlüğü'nün bütçesinin farklı kalemlerinde (memur ve müstahdem ücretleri, idare heyeti azalarının huzur hakkı, Türk ve yabancı uzmanlara ödenecek ücretler) tasarruf edilen toplam 16,793 lira 75 kuruş, 5. fasılın birinci maddesindeki istimlak bedeli ve masrafları için aktarılmıştır. Bu aktarma, ilgili İmar İdare Heyeti'nin 229 numaralı kararıyla önerilmiş ve Dahiliye Vekâleti ile Maliye Vekâletinin onay ve mütalaa önerileri üzerine, 3196 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca İcra Vekilleri Heyeti tarafından resmi olarak onaylanmıştır. Bu sürecin özelliği, yerel yönetimin kendi bütçesi üzerinde tasarruf yapabilmesine rağmen, bu tasarruf ve aktarmaların mutlaka merkezi makamlarca incelenip onaylanması zorunluluğudur. Yani belediye bütçeleri yalnızca yerel ihtiyaçlara göre planlanmakla kalmayıp, Dahiliye ve Maliye Vekâleti aracılığıyla merkezi denetime tabi tutulmuş, İcra Vekilleri Heyeti tarafından da resmî onay süreci ile güvence altına alınmıştır. Bu durum, tek parti döneminde merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki güçlü vesayet ve denetim yetkisini açıkça ortaya koymaktadır.

Maliye Vekilliği'ne, 4500 sayılı Kanun'un uygulanması dolayısıyla özel idareler ve belediyeler bütçelerinden yapılacak yardımlar hakkında Dahiliye Vekilliği'nin 19.10.1943 tarihli yazısının sureti gönderilmiştir. Kanunun 6. maddesi, maaş, ücret ve tahsisat alan özel idare ve belediye memurlarına da yardım yapılabileceğini öngörmektedir. Bu memurların da kamu hizmeti görmekte oldukları ve geçim güçlüklerine maruz bulundukları gerekçesiyle, yardımın yalnızca merkezi idare personeline değil, belediye ve özel idare memurlarına da yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yardımın tüm kamu personeline eşit şekilde verilmesi, farklılık yaratılmaması ve özellikle kış hazırlıklarının yapıldığı dönemde verilmesi uygun görülmüştür. Bu nedenle, uygulamanın belediyelere de teşmil edilmesi ve ilgili makamlara gerekli bildirimlerin yapılması kararlaştırılmıştır (BCA, 1943: 30-10-0-0/67-447-11).

Bu belge, Tek Parti döneminde yerel yönetimlerin merkezî otorite karşısındaki konumunu ve kamu hizmetinin nasıl algılandığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir. 4500 sayılı Kanun'un yalnızca merkezî idare memurlarına değil, belediye ve özel idare personeline de uygulanması gerektiği vurgulanarak, tüm kamu görevlilerinin aynı devlet mekanizmasının parçaları olduğu ve yerel yönetimlerin özgü bir yapı değil, merkezî sistemin tamamlayıcı unsurları olarak görüldüğü ortaya konmuştur. Dahiliye ve Maliye Vekâletinin konuya müdahil

olması ve kararın Bakanlar Kurulu seviyesinde şekillendirilmesi, belediyelerin mali ve idari açıdan bağımsız hareket edemediğini, aksine merkezî vesayete tabi olduklarını göstermektedir. Bununla birlikte, yardımların “kış hazırlıkları” dönemine denk getirilmesinin özellikle vurgulanması, dönemin ekonomik zorlukları karşısında kamu personelinin geçimini gözetten bir yaklaşımı işaret etmekte, bu da Tek Parti yönetiminde sosyal devlet anlayışının ilk nüvelerinden biri olarak değerlendirilebilmektedir.

1931 yılına ait belediye bütçelerinde, Belediye Kanunu’nun 71 ve 123. maddelerine göre yapılan değişikliklere karşı belediye meclislerinin itirazlarının incelenmesi uzun zaman almıştır. Bunun temel nedeni, gönderilen dosyaların gerekli belgeleri içermemesi ve bu eksikliklerin süreci uzatmasıdır. Yeni mali yılın bütçeleri için Şûrâ-yı Devlet’e yapılacak başvurularda, belgelerin eksiksiz hazırlanması istenmiştir. Özellikle gelir ve gider tablolarının ayrıntılı olarak hazırlanması, tahmini gelir ile gerçekleşen gelir arasındaki farkların nedenleriyle açıklanması, hangi gelir kaleminde artış ya da azalış yapılacağı ve harcamaların nasıl dengeleneceğinin belirtilmesi şart koşulmuştur. Ayrıca memur ve işçi kadroları ile maaş ve ücretlerin listeler halinde gösterilmesi, bu kadroların daha önce Bakanlar Kurulu tarafından onaylanıp onaylanmadığının belirtilmesi istenmiştir. Maaş ve ücretlerin belediye gelirlerinin yüzde 30’unu aşmaması gerektiği vurgulanmış, yangın ve sağlık hizmetleri gibi zorunlu harcamaların da bütçeye mutlaka dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir. İtiraz durumunda, belediye meclislerinin kararlarının yanı sıra, Dahiliye Vekilinin görüş yazılarının da dosyaya eklenmesi şart koşulmuştur. Tüm bu esaslara uyulması için vilayetlere talimat verilmiştir (BCA, 1932: 30-10-0-0/125-889-15).

Bu belge, tek parti döneminde belediye bütçelerinin hazırlanışında merkezî idarenin ne kadar ayrıntılı bir denetim ve yönlendirme rolü üstlendiğini açıkça ortaya koymaktadır. Yerel meclislerin kendi bütçelerini hazırlama yetkisi olsa da gelir-gider dengesi, kadro düzenlemeleri, maaş sınırları ve zorunlu hizmetlerin öncelikleri gibi konular doğrudan merkez tarafından belirlenmiş ve kontrol edilmiştir. Özellikle Şûrâ-yı Devlet ve Dahiliye Vekâleti’nin sürece dâhil edilmesi, yerel mali özerkliğin büyük ölçüde sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu durum, belediyelerin kendi ihtiyaçlarını ve yerel önceliklerini bağımsızca belirlemesini zorlaştırmış; yerel mali yönetim, merkezi idarenin onayına ve talimatlarına bağımlı hâle gelmiştir. Dolayısıyla belge, yerel yönetimlerin teknik olarak var olan özerkliklerinin, pratikte merkeziyetçi bir yapı içinde daraltıldığını kanıtlayan önemli bir örnektir.

Meclis toplantıları açıktır. Reis veya meclis üyelerinden biri teklif sunduğunda, meclisin çoğunluğunun vereceği karar doğrultusunda gizli bir oturum yapılabilir. Açık ve gizli

oturularda alınan kararların özeti, yerel en yüksek idari amire verilir ve bu kararlar, alındığı tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asılarak ilan edilmek suretiyle duyurulabilir. Gizli oturumlar ve tutanakları hakkında en yüksek idari amire bilgi verilir. Bu kişiler, gizli oturumlara doğrudan katılabilecekleri gibi, bir memur da gönderebilirler. Açık toplantılar, halkın yerel yönetim faaliyetlerine katılımını teşvik etmek ve belediye kararlarının şeffaf bir şekilde alınmasını sağlamak için önemlidir. Bu durum, vatandaşların belediye faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmalarını, belediye yönetiminin halk tarafından denetlenmesini kolaylaştırır.

Meclis, gerek gördüğü takdirde, içlerinden birkaç üyeyi hesap ve işlemleri denetlemekle görevlendirebilir. Bu denetim heyeti, dışarıdaki uzmanlardan da faydalanabilir. Denetim sonucunda elde edilen bilgiler, bir sonraki meclis toplantısının başında, belediye başkanının görüşü alındıktan sonra meclise sunulur. Belediye meclisi, üyelerini belirli görevlerle yetkilendirerek, belediyenin mali ve idari işlemlerinin denetimini sağlamak adına önemli bir rol üstlenir. Bu süreç, yerel yönetimlerin kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmasını, halkın parasının doğru harcanmasını garanti altına alır. Ayrıca, meclisin dışarıdan uzman kişilerden yardım alabilmesi, belediyenin yönetiminde daha derinlemesine bir bakış açısı sunar ve uzman görüşleri, özellikle finansal ve teknik konularda daha sağlam kararların alınmasına katkı sağlar. Bu da yerel yönetimlerin daha etkili bir şekilde çalışmasına olanak tanır. Denetim raporlarının belediye başkanının görüşü alındıktan sonra meclise sunulması, başkanın süreçlere dâhil olmasını ve kararların daha şeffaf bir biçimde alınmasını mümkün kılar. Ayrıca bu denetim süreçlerinin zamanında ve düzenli bir biçimde yapılmasıdır. Etkin bir denetim ve hesap verme mekanizması, yerel yönetimlerin halkla olan ilişkisini güçlendirir.

Kanunun 92. Maddesine göre, bir belediye başkanı kendisine yazılı olarak bildirilen kanunî görevini geçerli bir mazeret göstermeden yerine getirmeyi reddederse görevden alınabilir; vilâyet merkezlerindeki belediyeler için bu işlem Dahiliye Vekâleti aracılığıyla, diğer belediyeler için ise doğrudan vali tarafından uygulanır ve görevden el çektirilen başkan hakkında Memurin Muhakematı Kanunu hükümleri devreye girer, yani hem idari hem de hukuki yaptırımlar söz konusudur. Bu düzenleme, erken Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin merkezi otoriteye ne denli bağımlı olduğunu göstermektedir; belediyeler formal olarak özerk görünse de merkezi hükümetin taşra yönetimleri üzerinden uyguladığı denetim yerel yöneticilerin karar alma yetkilerini sınırlamaktadır. Bu çerçevede, 92. madde yalnızca görev ihmallerine karşı bir yaptırım mekanizması değil, aynı zamanda tek parti yönetiminin yerel yönetimlerdeki vesayetini pekiştiren bir araç olarak değerlendirilebilir; yerel yöneticiler

hem merkezi idarenin politikalarıyla uyumlu hareket etmek zorunda kalmış hem de olası hatalarda ağır yasal sorumlulukla karşı karşıya bırakılmıştır.

Ulukışla Belediye Başkanı Yakup Ünal, 25 yıldır belediye başkanlığı ve 21 yıldır da partinin çeşitli görevlerinde bulunduğunu belirterek, kendisinin haksız yere görevden alındığını ileri sürmüştür. Başkan, görevinin durdurulması için müfettiş gönderilmesi ve bunun masrafları için 50 Lira yatırıldığını dile getirmiştir. Konu üzerine yapılan mülkiye müfettişi incelemesinde, Yakup Ünal'ın belediye başkanlığının ilk dönemlerinde hamam, mezbaha, belediye binası gibi yapılar inşa ederek hizmette bulunduğu, ancak son yıllarda belediye işlerine gereken ilgiyi göstermediği ve kaymakamlarla uyumsuz davranarak kanuni emirleri yerine getirmediği tespit edilmiştir. Bunun sonucunda muhasebe işlerinde aksaklıklar ortaya çıkmış ve belediye hizmetleri neredeyse ifa edilemez hâle gelmiştir. Ayrıca Başkan'ın bu tutumu, halkın ve belediye çalışanlarının güvenini zedelemiştir. Bu nedenle, müfettiş raporu 92. madde uyarınca Niğde Valiliği'nin Yakup Ünal'ı görevden almasının yerinde olduğunu belirtmiştir. Bakanlık, durum hakkında herhangi bir işlem yapılmadığını ve kararın kendisine bildirilmesi için valiliğe yazı yazıldığını bildirmiştir. Bu olay, 92. madde uygulamasının somut bir örneğini sunmaktadır: Tek parti döneminde yerel yöneticilerin merkezi otoriteye bağlılığı çok önemsenmiş, uzun süre görevde kalmış olsalar bile kanuni yükümlülüklerini yerine getirmeyen belediye başkanları görevden alınabilmiştir. Yakup Ünal örneğinde görüldüğü gibi, merkezin denetimi yalnızca formal bir gözetim değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin etkin yürütülmesini sağlamak ve halkın güvenini korumak amacıyla uygulanmıştır. Bu durum, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hem disiplin sağlayıcı hem de vesayetçi bir otorite olarak işlev gördüğünü göstermektedir. Mülkiye müfettişi tarafından yapılan incelemede, Yakup Ünal'ın görev ihmalinin açık olduğu tespit edilmiş ve bu nedenle 92. madde uyarınca Niğde Valiliği tarafından görevden alınmasının isabetli olduğu bildirilmiştir. Önemle vurgulanmalıdır ki, vilâyet merkezindeki bu işlem, İçişleri Bakanlığı aracılığıyla valiliğe iletilmiş, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve vesayet yetkisinin nasıl işlediğini göstermiştir. Bu örnek, tek parti döneminde merkezi idarenin yerel yöneticilerle doğrudan temas kurarak hem disiplin sağlamasını hem de kamu hizmetlerinin etkin yürütülmesini güvence altına aldığını açıkça ortaya koymaktadır (BCA, 1949: 30-10-0-0/65-437-7, 72).

Belediye başkanı, belediyeye ait işler hakkında meclise gerekli açıklamaları yapmak ve sorulan soruları cevaplamak zorundadır. Belediye başkanı, bu soruların cevaplarını vermek için encümen üyelerini ve daire başkanlarını görevlendirebilir. Verilen açıklamalar ve cevaplar

yeterli bulunmadığı takdirde, meclis, encümen üyelerinden kendiliğinden soru sorabilir (Belediye Kanunu, 1930).

Belediye başkanının, belediyeye ait tüm faaliyetler hakkında meclise açıklama yapma yükümlülüğü, meclis üyelerinin belediyenin işleyişi üzerinde söz sahibi olmalarını sağlar. Bu, yerel yönetimlerin halkın denetimine açık olmasını ve kamu kaynaklarının düzgün şekilde kullanılmasını güvence altına alır. Ayrıca, meclis üyelerinin başkanın verdiği cevaplardan tatmin olmamaları durumunda, encümen üyelerinden ek açıklamalar isteyebilmesi, denetimin daha ayrıntılı yapılmasına olanak tanır. Bu süreç, belediyenin işleyişinin daha şeffaf olmasını sağlar.

1930'larda TBMM'de tartışılan Madde 53, belediye meclislerinin hangi durumlarda feshedilebileceğini ve bu sürecin hangi merciler aracılığıyla yürütüleceğini düzenlemektedir. Maddeye göre belediye meclisi, kanunen belirlenmiş olağan veya olağanüstü toplantı dışında bir araya gelir, toplantı yerini değiştirir, görevlerini süresi içinde yerine getirmez ve işlerin aksamasına yol açarsa, ya da siyasî temennilerde bulunursa fesih sürecine tabi olur; ayrıca üyelerin çoğunluğunu kaybetmesi halinde de meclis kendiliğinden sona erer ve yeni meclis iki ay içinde seçilerek süresini tamamlar. Tartışmalarda özellikle Ağaoğlu Ahmet (Kars) valilerin doğrudan fesih yetkisine sahip olmaması gerektiğini, belediye meclisinin hatalarının merkezi ve bağımsız bir mercinin, yani Şurayı Devlet'in kararıyla cezalandırılması gerektiğini savunmuş; Mazhar Müfit (Denizli) ve Yusuf B. (Denizli) da valilerin fesih yetkisinin bulunmadığını ve fesih sürecinin yalnızca Dahiliye Vekâleti ve İcra Vekilleri Heyeti kararı ile yürütülmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Celâl Sahir (Zonguldak) ise merkezi otoritenin hem asayiş hem de devlet siyasetine uygunluğu sağlamak amacıyla fesih kararına müdahale edilebileceğini, ancak bunun Şurayı Devlet tarafından onaylanması gerektiğini ifade etmiştir. İsmet B. (Çorum) ise Şurayı Devlet'in yetkilerini ve karar türlerini sorgulamış, Ahmet Bey'in izahını tam tatmin edici bulmadığını dile getirmiştir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya (Muğla) ise belediye meclislerinin siyasî temennilerde bulunmasının demokrasiye uygun olduğunu, ancak Cumhuriyetin temel ilke ve yasalarına aykırı hareket eden meclislerin hükümet tarafından cezalandırılabileceğini ve bu sürecin merkezi otorite tarafından yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Tartışmalar, yerel yönetimlerin hataları, siyasi müdahaleleri ve görev ihmalleri ile merkezi denetim arasındaki hassas dengeyi göstermekte ve hukuki, idari ve siyasî sorumlulukların açıkça tanımlanmasının önemini ortaya koymaktadır (TBMM, 1930).

Belediye meclisi, kanunda belirlenen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunda öngörülen yerden başka bir yerde toplantı yaparsa, yasal görevlerini süresi

içinde yerine getirmekten kaçınarak belediye işlerini aksatırsa, siyasi nitelikte tartışmalar veya dileklerde bulunursa ya da üye sayısı yedeklerle dahi tamamlanamayacak şekilde azalır ve gerekli çoğunluğun altına düşerse feshedilir. Bu hallerden ilk, ikinci ve dördüncü durumlarda Dahiliye Vekâletinin önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla; üçüncü durumda Dahiliye Vekâletinin bildirimi ve Şûrâ-yı Devletin kararıyla fesih gerçekleşir. Beşinci durumda ise mülhak belediyelerde vali, vilayet merkezlerinde ise Dahiliye Vekâleti yeni seçim yapılmasına karar verir ve iki ay içinde seçilecek yeni meclis, önceki meclisin görev süresinin kalan kısmını tamamlar.

1937 yılında Bilecik Vilayeti'ne bağlı Gölpazarı kazası Belediye Meclisi, bütçede yapılması gereken bir aktarma nedeniyle olağanüstü toplantıya davet edilmiş, ancak üyeler bu davete katılmamıştır. Böylece, Belediye Kanunu'nda kendilerine yüklenen yasal sorumlulukları yerine getirmemişlerdir. Dahiliye Vekâleti'nin konuyla ilgili tezkeresi üzerine Mülkiye Dairesi tarafından yürütülen inceleme sonucunda, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesi uyarınca meclisin görevlerini ihmal etmesi halinde feshedilebileceği hükmü esas alınmış ve Gölpazarı Belediye Meclisi'nin feshedilmesine karar verilmiştir. Karar, 23 Ağustos 1937 tarihinde kesinleşmiştir (BCA, 1937: 30-10-0-0/82-538-6).

Bu örnek, tek parti döneminde yerel yönetim ile merkezi idare arasındaki güç ilişkisini göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Hukuken yerel özerkliğin bir parçası olarak belediye meclislerine tanınan yetkiler, fiiliyatta merkezin sıkı denetimi altında sınırlı biçimde kullanılabilmektedir. Belediye Kanunu'nda düzenlenen fesih mekanizması, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini güçlendirmiş; böylece seçilmiş organların sürekliliği, halkın iradesinden ziyade merkezin takdirine bağlı hâle gelmiştir. Bu durum, yerel demokrasinin gelişimini engellediği gibi, belediyeleri merkezî otoritenin idari kararlarına bağımlı bir konuma sürüklemiştir.

Belediye kanunu uyarınca 1934'de yerel seçimler yaşanmıştır. Dahiliye Vekâleti tarafından bildirildiğine göre belediye seçimleri tamamlanmıştır. Seçimlere katılım oranı önceki yıllara kıyasla oldukça yüksek olmuş, özellikle Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana gibi büyük şehirlerde bu oran dört katına ulaşmıştır. Katılımın artmasında kadın seçmenlerin rolü dikkat çekicidir; sandığa gidenlerin yaklaşık yarısını kadınlar oluşturmuştur. Bu durum, kadınların siyasi yaşama dâhil oluşunun giderek güçlendiğini ve demokratik katılımın toplumsal cinsiyet boyutuyla genişlediğini göstermektedir. Ancak öte yandan, kullanılan oyların neredeyse tamamının Cumhuriyet Halk Partisi'ne yönelmesi, çok partili bir rekabet ortamının bulunmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Muhalefete giden oyların sayısı yüzü dahi

geçmemiştir. Bu tablo, seçme hakkının kullanılmasının demokrasi açısından olumlu bir gelişme olduğunu gösterse de tek parti hegemonyasının yerel düzeyde de siyasetin çoğulculuğunu sınırladığını ve halkın iradesinin gerçek anlamda farklı siyasal seçenekler arasında bir tercihe dönüşmediğini düşündürmektedir (BCA, 1934: 30-10-0-0/82-538-1).

Bu dönemde 1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu çıkarılmıştır. Kanuna göre bütçesi 50.000 TL'den fazla olan belediyelerle ilgili hükümlerine göre; Sekizinci Madde kapsamında, 1931 mali yılından itibaren her yıl genel, ek ve özel bütçelerde yer alan toplam tahsisatların %1'i oranında bir tutar belediyeler tarafından ödenecektir; ayrıca, gelir fazlalarından ayrılacak herhangi bir ilave meblağın ve hükümetin tahsis edeceği altın veya altına dönüştürülebilen dövizlerin de bankaya ödenmesi zorunludur. Dokuzuncu Madde ise, paranın istikrarını sağlamak amacıyla bankanın kuruluşunu takip eden üç ay içinde devlet, vilayet, belediye ve bağlı kuruluşların ellerinde bulunan külçe veya madeni altınları bankaya satmalarını zorunlu kılar, ancak devletin sahip olduğu tarihî veya koleksiyon değeri taşıyan altınlar bu kapsama dahil değildir. Kırkıncı Madde'de ise banka, devlet, vilayet ve belediyelerin kote edilmiş tahvillerine karşı azami %80, diğer sağlam tahvillere karşı ise %70 oranında avans verebilir; ancak bu işlemler istikrar kanununun yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleştirilecektir.

Birinci ve ikinci maddelere göre, Belediyeler Bankası 15 milyon Türk lirası sermaye ile tüzel kişilik kazanmış ve Ankara'da kurulmuş, doksan dokuz yıl süreyle faaliyet gösterecek bir kurum olarak yapılandırılmıştır. Üçüncü maddeye göre, bankanın temel amacı, belediyelerin şehirlerin düzenlenmesi ve kamu hizmetleri için ihtiyaç duyduğu finansmanı, belediyelerin ödeme kapasitelerine uygun şekilde kısa veya uzun vadeli krediler, avanslar ve cari hesaplar aracılığıyla sağlamaktır. Onuncu ve on birinci maddelere göre, bankanın kuruluşu sermayesi toplandığında tamamlanmış sayılmakta ve yönetimi Dahiliye Vekili'nin önerisiyle İcra Vekilleri Heyeti tarafından atanacak bir idare meclisi tarafından yürütülmektedir. Beşinci madde uyarınca, belediyeler bütçelerinden zorunlu olarak yüzde beşlik bir iştirak payını bankaya ayırmakla yükümlüdür; bu pay ödenmediği takdirde ilgili belediye yetkilileri şahsen faizle birlikte ödeme yapmak zorundadır. Üçüncü maddeye göre, banka belediyelere verdiği krediler karşılığında gerekli gördüğü teminatları talep edebilir; bunlar arasında belediyelerin gelirlerinden pay veya gayrimenkul ipoteki yer almaktadır. Dördüncü maddeye göre ise belediyelerin maaş, ücret ve sürekli giderleri için kredi verilmesi yasaklanmıştır. Altıncı ve sekizinci maddeler doğrultusunda, banka vergi ve resim muafiyetlerinden yararlanmakta, gerektiğinde millî bankalardan avans alabilmekte ve sermayesinin belirli bir oranını aşan dış

kaynaklardan borçlanabilmektedir. Dokuzuncu maddeye göre, bankanın paraları ve malları devletin para ve malları hükmündedir. On üçüncü maddeyle birlikte bankanın denetimi Dahiliye Vekili ve genel heyet tarafından sağlanmakta, belediyeler arasında eşitlik ve şeffaflık esası gözetilmektedir. Bu yapı, belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesini, yerel hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesini sağlarken, aynı zamanda merkezi yönetimin denetim ve destek mekanizmalarının dengeli biçimde işlemlerini hedeflemektedir. 11.06.1933 2301 sayılı Belediyeler Bankası kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca bu doğrultuda Atatürk'ün konuşmasına göre, ileri hükûmet anlayışının temel hedefi, halka hem yönetimin gücüne hem de ona olan samimi şefkatine inandırmaktır. Cumhuriyetin her kademesindeki memurların bu anlayışı en geniş şekilde geliştirmesi son derece önemlidir. Geçen yıl hususi idarelerin faaliyetleri verimli olmuş, ancak bu idareler ve belediyeler, ülkenin kalkınma mücadelesinde daha etkin görevler üstlenmeli, özellikle hayat pahalılığını önleyecek tedbirler bulmalı ve sahip oldukları yetkileri tam anlamıyla kullanmalıdırlar. Şehirlerin planlı ve teknik esaslara göre düzenlenmesi zorunludur; bu amaçla belediyeleri sürekli bilgilendirip rehberlik edecek merkezi bir teknik birimin kurulması önerilmektedir. Ayrıca, inkılabın ve yenilikçiliğin Türk vatandaşına yüklediği önemli görevlerden biri de sağlığını ve dayanıklılığını korumaktır ki, bu da milli meselelerimizin başında yer almalıdır (Özgen, 2024c: 248).

#### **4.2.4. TEK PARTİ DÖNEMİ PARTİ-DEVLET BÜTÜNLEŞMESİ**

Demokratik siyasal sistemlerde, farklı temsil esaslarına göre gerçekleştirilen seçimler sonucunda çoğunluğu elde eden parti ya da partiler, yürütme yetkisini üstlenerek hükümeti oluşturur. Bu hükümetler; dış politika, eğitim, ekonomi, tarım ve yatırımlar başta olmak üzere birçok alanda kamu politikaları üretme ve uygulama sorumluluğunu taşır. Siyasal sorumluluğun önemli bir yönü de bürokratik yapı ile kurulan ilişkinin etkin biçimde yönetilmesi, koordinasyonun sağlanması ve iletişimin sürdürülebilir kılınmasıdır. Hükümetler, bürokrasiye politika belirleme konusunda yön verici oldukları gibi, bu politikaların uygulanmasında da hem yasal hem siyasi açıdan yetki sahibidir. Türkiye özelinde, siyaset-bürokrasi ilişkilerinin tarihsel evrimi içinde dikkat çeken kırılma noktalarından biri, Tek Parti döneminde özellikle 1936 yılında gerçekleşen parti-devlet bütünleşmesidir. Bu süreçte yaşanan dönüşüm, yalnızca kurumsal bir yapı değişimini değil, aynı zamanda bürokratik aktörlerin siyasal kimlikleriyle bütünleşmesini ifade eder. Bürokratlar bu dönemde yalnızca kamu yönetimi işlevlerini yerine getiren teknik görevliler değil, aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi'nin aktif mensupları olarak siyasal sistemin doğrudan parçası hâline gelmişlerdir. Dolayısıyla bu dönem, siyaset ile bürokrasi arasındaki sınırların silikleştiği, bürokrasinin ideolojik ve örgütsel olarak partiyle

bütünleştigi özgün bir dönem olarak değerlendirilmektedir. Sivil ve askerî bürokrasinin, dönemin tek partisiyle kurduğu organik bağ, Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkilerinin kurumsal temellerini oluşturur (Ertugay, 2024:576).

Tek Parti sistemi, bir ülkede yalnızca bir siyasi partinin var olduğu ve tüm yönetim gücünün bu partinin elinde bulunduğu bir sistemdir. Türkiye Cumhuriyeti’nde bu sistemin temsilcisi, kurucu parti olan CHP olmuştur. 1923-1946 yılları arasındaki dönemde meclis, hükümet ve devlet tamamen CHP’nin kontrolünde yönetilmiştir. 1924’te kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TCF) ve 1930’da kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) gibi çok partili hayata geçiş girişimleri kısa süreli ve etkisiz kalmış, bu nedenle Tek Parti düzeni Türkiye’de uzun yıllar boyunca hâkim olmuştur (Mutlu, 2013:56).

Mustafa Kemal Atatürk, İzmir Belediyesi’nde yaptığı konuşmada, Türk milletinin yenilik, ilerleme ve gelişmeye ne kadar istekli olduğunu vurgulamış; bu arzusun yalnızca bir devlet göreviyle değil, yüce ve millî bir sorumlulukla karşılanması gerektiğini ifade etmiştir. Geçmişte devlet ve hükümet teşkilatlarının millete yabancı, onu görünüşte bir esir gibi gören yapılar hâlinde işlediğini; ancak Türk milletinin özünde özgürlükçü bir karaktere sahip olduğunu ve asla gerçek anlamda esaret altında yaşamamış olduğunu belirtmiştir. Ona göre asıl sorun, halkın yönetime yabancılaştırılmasıdır; bu kopukluk, tarih boyunca büyük felaketlere ve devletlerin yıkımına neden olmuştur. Ancak Cumhuriyet rejimiyle birlikte halkın doğrudan kendi iradesiyle devletini kurduğu ve yönettiği bir dönem başlamıştır. Bu yeni düzende artık hükümet ile millet arasında bir fark kalmamıştır; “hükümet millettir, millet hükümettir.” Bu anlayışa göre kamu görevlileri, halktan ayrı değil, doğrudan onun temsilcisi ve hizmetkârıdır. Ne var ki, bu idealin tek parti dönemindeki pratiği tartışmalıdır. Cumhuriyet Halk Partisi, bu “milletin ta kendisi olma” iddiasıyla devleti ve halkı kendi bünyesinde bütünleştirmiş; siyasal çoğulculuğa ve alternatif temsile alan bırakmamıştır. Parti-devlet özdeşliği, halkın doğrudan yönetime katılımını sınırlayan bir yapı oluşturmuş, böylece Atatürk’ün bu konuşmada çerçevesini çizdiği halk egemenliği fikri uygulamada tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. (Özgen, 2024:38).

Mustafa Kemal Atatürk’ün “*Halk Fırkası’nın kadrosu bütün efradı millettir*” sözü, Cumhuriyet Halk Fırkası’nın (CHF) yalnızca bir siyasi parti değil, aynı zamanda milletin tüm kesimlerini temsil eden bir devlet organı olarak tasarlandığını göstermektedir. Bu anlayış, parti ile devlet arasında organik bir bütünlük kurarak, siyasal meşruiyetin halkın temsili yoluyla değil, doğrudan halkın kendisiyle özdeşleşen bir yapı aracılığıyla sağlandığını ima eder. Bu bağlamda, CHF’nin varlığı devletin ideolojik ve kurumsal taşıyıcısı olarak görülürken, alternatif

siyasal örgütlenmelerin “millet dışı” ya da “millete aykırı” olarak algılanmasına zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla bu tür bir retorik, çok partili hayatın gelişmesinde ciddi bir engel teşkil etmiş; çünkü siyasal rekabet değil, ulusal birliğin tek çatı altında temsil edilmesi fikri ön plana çıkarılmıştır. Bu durum, tek parti döneminin karakteristik özelliği olan parti-devlet bütünleşmesinin en çarpıcı göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir (Özgen, 2024c:30).

Atatürk, 16 Eylül 1924 tarihinde Trabzon’da yaptığı konuşmada, Halk Fırkası’nı sadece bir siyasi yapı değil, aynı zamanda milletin tamamını içine alan, ulusal direnişi örgütleyen ve Türkiye Cumhuriyeti’ni kuran kutsal bir topluluk olarak tanımlamıştır. Ona göre Halk Fırkası, milletin her türlü destekten yoksun bırakıldığı karanlık ve tehlikeli günlerde ortaya çıkmış; halkı bir araya getirerek hem dış düşmanları kovmuş hem de iç tehditleri ortadan kaldırmıştır. Bu parti, inkılapçı ruhun yurdun her köşesinde hayata geçirilmiş biçimidir. Atatürk, bu partinin başında İsmet Paşa’nın bulunmasından memnuniyet duyduğunu ve kendisinin de Halk Fırkasının genel başkanlığını bir onur vesilesi olarak gördüğünü ifade etmiştir. Bu konuşma, Cumhuriyet Halk Fırkasının Atatürk nezdinde yalnızca bir siyasi organizasyon değil, milletin tamamını temsil eden ve devletin kurucu öznesi olarak konumlandırıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Parti, ulusal egemenliğin taşıyıcısı ve devrimlerin uygulayıcısı olarak görülmekte; halkın iradesiyle parti adeta özdeşleştirilmektedir. Bu anlayış, ilerleyen yıllarda parti-devlet bütünleşmesini meşrulaştıran temel ideolojik zeminlerden biri hâline gelmiştir. Halk Fırkası dışında bir siyasal temsile alan tanınmaması, bu özdeşliğin sonucudur. Her ne kadar bu söylem, partiyi bir halk hareketi gibi tanımlasa da çok partili siyasal yaşamın gecikmesi ve muhalefet hareketlerinin bastırılması, bu vizyonun uygulamada otoriter bir tek parti rejimiyle sınırlı kaldığını göstermektedir. Yine de Atatürk’ün bu tanımı, Cumhuriyet’in kuruluş döneminde Halk Fırkasına yüklenen tarihsel rolü ve meşruiyet iddiasını net biçimde yansıtır (Özgen, 2024b:340).

Serbest Cumhuriyet Fırkası, 1930 yılında Ali Fethi Bey tarafından kurulmuş olsa da bu girişim Mustafa Kemal Atatürk’ün önerisi ve bilgisi doğrultusunda gerçekleşmiştir. Paris Büyükelçisi olarak görevdeyken yıllık izni için Türkiye’ye dönen Fethi Bey, Yalova’da Atatürk ile yaptığı görüşmede parti fikrini öğrenmiş ve bu doğrultuda hızlı bir şekilde harekete geçmiştir. Mustafa Kemal, çok partili siyasi hayata geçişin gerekliliğine işaret ederek, ülkede muhalif bir fırkanın kurulmasının zaruri olduğunu ifade etmiştir. Ona göre, böyle bir partinin teşkil edilmesi, Meclis’te fikirlerin daha serbestçe tartışılmasına imkân tanıyacak; bu sayede uygulamada karşılaşılan çeşitli hataların önüne geçilmesi mümkün olacaktır. Hatta, muhatabına hitaben, eğer söz konusu muhalif fırkanın başına geçerse, sahip olduğu düşünceleri meclis

kürsüsünde açıkça dile getirebileceğini belirterek, bu durumun siyasal denetim ve karar alma süreçlerine olumlu katkılar sağlayacağını vurgulamıştır (Balkaya, 2005:245).

Serbest Cumhuriyet Fırkası, belediye seçimleri öncesinde yayımladığı bildiride vatandaşlara özgür iradeleriyle oy kullanma çağrısında bulunmuştur. Halkın hiçbir baskı ya da tehdide boyun eğmeden seçimlerde tercih yapması gerektiği vurgulanmıştır. Parti, özgürlük ve refahın teminatı olarak kendini göstermiş; halkın yücelmesini, geleceğinin güvence altına alınmasını hedeflediğini ifade etmiştir. Serbest Cumhuriyet Fırkası, zulme ve adaletsizliğe karşı çıkan, özgürlüğe inanan yurttaşların iradesinden doğduğunu belirterek, halkın sesi ve umudu olduğunu ileri sürmüştür. Bildiride ayrıca, partinin halkın kurtuluşunu sağlayacak tek güç olduğu vurgulanarak seçmenler oy vermeye davet edilmiştir. (BCA, 1930: 30-10-0-0/82-536-29).

Düşünsel temeli Atatürk'e, uygulama süreci Fethi Bey'e ait olan bu siyasal oluşum, kuruluşundan itibaren özellikle liberal ekonomi politikalarıyla dikkat çekmiş, devletçilik anlayışına karşı çıkmış ve serbest piyasa ekonomisini savunmuştur. SCF, yalnızca ekonomik alanda değil, düşünce özgürlüğü ve siyasal katılım bakımından da yeni bir umut olarak görülmüş, özellikle İstanbul başta olmak üzere birçok şehirde halktan büyük ilgi görmüştür. Vatandaşlar, gönüllü olarak teşkilatlar kurmuş, parti merkezine yoğun şekilde telgraf ve mektuplar göndererek desteklerini iletmışlerdir. SCF'nin mecliste yaratacağı çoğulculuk sayesinde siyasal gerilimlerin azalacağı, ekonomik reformların uzlaşıyla hayata geçirileceği ve Türkiye'nin dış dünyadaki imajının güçleneceği yönünde beklentiler oluşmuştur. Bu yönleriyle Serbest Cumhuriyet Fırkası, halkın özlemini duyduğu siyasal ve ekonomik açılımlara yanıt verme iddiasıyla kısa sürede geniş bir toplumsal karşılık bulmuştur (Balkaya, 2016:18).

Paris'te büyükelçilik görevi yürüttüğü dönemde Fethi Okyar, Türkiye'deki siyasal gelişmeleri yakından izlemekte ve Ankara'dan gelen haberler doğrultusunda ülkenin siyasal atmosferini değerlendirmekteydi. Edindiği izlenim, alınan kararların gizlilik içinde yürütülmediği, aksine kamuoyuna kısa sürede yansıdığı yönündeydi. Ancak kamuoyunda pek çok konu tartışılırken, Atatürk'ün muhalefet partisi kurdurmayı düşündüğüne dair hiçbir bilgiye rastlanamamıştır. Atatürk'ün kendisini yeniden Paris'e göndermeyip Türkiye'de önemli bir görevle görevlendireceğine dair söylentileri ise başlangıçta önemsememiş, fakat halkın İsmet Paşa hükümetinden duyduğu memnuniyetsizlik nedeniyle bu söylentilere umutla sarıldığını fark etmiştir. Yalova'da Atatürk'le geçirdiği birkaç gün boyunca bu konu doğrudan gündeme gelmemiştir. Ancak Atatürk, daha sonra ülkenin siyasal işleyişinin sağlıklı biçimde ilerleyebilmesi için bir çözüm geliştirdiğini belirterek, mecliste özgür tartışma ortamını

sağlamak ve fikirlerin açık biçimde dile getirilmesine olanak tanımak amacıyla bir muhalefet partisinin kurulmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Özellikle Fethi Okyar'ın bu partinin başına geçmesi hâlinde, onun düşüncelerini serbestçe ifade etmesi sayesinde uygulamada karşılaşılan birçok sorunun önüne geçilebileceğini dile getirmiştir. Görüşme sırasında içeri giren Kazım Paşa, muhalefetin gerekliliğine katıldığını belirtmiş; mecliste birçok milletvekilinin kendilerini yeterince ifade edemediklerinden yakındığını ve bunun demokratik denetim açısından sakıncalar yarattığını vurgulamıştır. Viyana'da bulunduğu sırada bir gazeteciyle yaptığı röportajı örnek göstererek, Türkiye'de yalnızca bir siyasi partinin bulunduğunu söylediğinde gazetecinin bu duruma şaşırarak hükümetin nasıl denetlendiğini sorduğunu, kendisinin ise denetimin parti içi komisyonlar aracılığıyla yapıldığını belirttiğini, ancak bu yanıtın tatmin edici bulunmadığını ve hatta alay konusu edildiğini aktarmıştır. Bu deneyimden hareketle Kazım Paşa, doğrudan ayrı bir muhalefet partisi kurmak yerine öncelikle muhalefetin mevcut parti içinde yapılandırılmasının daha uygun olacağını, zamanla doğal birçok partili sistemin oluşabileceğini savunmuştur. Fethi Okyar da bu görüşe katılarak, hükümet desteğiyle yapay bir muhalefet yaratmak yerine partinin kendi bünyesinde eleştirel bir sesin gelişmesinin daha gerçekçi ve sağlıklı bir başlangıç olacağını dile getirmiştir. Ancak Atatürk, parti içinde hizip oluşturma'nın yeterli olmayacağını, ülkenin demokratik olgunluğa ulaşabilmesi için doğrudan yeni bir muhalefet partisinin kurulmasının daha doğru olacağını ifade etmiş ve bu partinin başına Fethi Bey'in geçmesi gerektiğini belirtmiştir (Okyar ve Seyitdanlıoğlu, 1997:92-100).

Bu dönemde yönetim yapısında kayda değer değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Devletin genel ve siyasi hedeflerini daha etkin biçimde hayata geçirmek ve Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) kurumsal gücünü artırmak amacıyla, "Parti-Devlet" modeline resmî olarak geçilmiştir. Her ne kadar 1936 yılı öncesinde bu modele işaret eden çeşitli uygulamalar ve söylemler mevcut olmuşsa da sistemin kurumsal anlamda gerçeklik kazanması 1936 yılında mümkün olmuştur. Parti ile devletin bütünleşmesine yönelik ilk resmî karar, CHP'nin 1935 yılında gerçekleştirdiği 4. Büyük Kurultayı'nda alınmıştır. Bu kurultayda belirlenen esaslar doğrultusunda başlatılan uygulamalar, 1936 yılında fiiliyata geçirilmiş ve 1937 yılında parti ilkelerinin anayasaya dâhil edilmesiyle süreç tamamlanmıştır. Bu çerçevede, CHP Genel Yönetim Kurulu kararı ve Genel Başkan Vekili İsmet İnönü'nün yayımladığı genelge doğrultusunda, İçişleri Bakanı partinin genel sekreterliği görevini de üstlenmiş; illerde ise valilere parti il başkanlığı görevi verilmiştir. 1936 yılının ikinci yarısından itibaren valiler, yalnızca devlet işlerinden değil, aynı zamanda parti faaliyetlerinden de sorumlu kılınmıştır.

Ayrıca, umumi müfettişler kendi bölgelerinde devlet işlerinin yanı sıra parti çalışmalarının da denetimi ve gözetiminden sorumlu olacak şekilde yetkilendirilmiştir (Zengin, 2007:709).

Tek Parti döneminde valilerin ve parti teşkilatı başkanlarının taşrada yürüttüğü görevler hem devletin hem de siyasi yapının merkezi otoriteye bağlı işleyişini güçlendirmeyi amaçlamıştır. Vilayetleri ilgilendiren konularda, valiler ve Parti başkanları, temsil ettikleri bakanlıklarla doğrudan muhabere etmekle yükümlü kılınmıştır; bu yükümlülük, 17. madde uyarınca İller İdaresi Kanunu ile açıkça düzenlenmiştir. Valilerin CHP teşkilatı başkanlığı görevini üstlenmiş olması, bu kanuni sorumlulukları değiştirmemiş, aksine bazı vilayetlerde vekaletleri ilgilendiren yazışmaların doğrudan ilgili bakanlıklara değil de parçalı ve verimsiz şekilde yapılması sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, tüm yazışmaların vilayetler kanalı üzerinden yürütülmesi kararlaştırılmış ve merkezi otoritenin taşrada daha düzenli, etkili ve kırtasiyeciliği azaltan bir iletişim ağı oluşturması hedeflenmiştir. Tamim, tüm vilayet kurullarına yazılmış; dahiliye vekili ve CHP Genel Sekreteri tarafından gönderilerek, taşrada merkezi denetim ve programın uygulanmasını sağlama amacı vurgulanmıştır. Bu uygulama, valilerin hem idari hem de siyasi sorumluluklarını tek merkezden yürütmesini sağlayarak, yerel yönetimlerde merkezi kontrolün etkinliğini artırmış ve bürokratik verimliliği güçlendirmiştir (BCA, 1937: 30-10-0/79-523-7).

Tek Parti döneminde taşrada yerel yönetimler, merkezi otoritenin sıkı denetimi altında işlemiştir. Valiler, yalnızca idari yetkileriyle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda bulundukları vilayette belediye ve Parti faaliyetlerinin düzenli ve hızlı yürütülmesinden de sorumlu olmuştur. Vilayet içinde olduklarında, yerel yönetim işlerini ve Parti faaliyetlerini bizzat denetlemeleri gerekmiş; bu durum, işleri başkalarına devretmenin gereksiz olduğunu ortaya koymuştur. Valiler vilayet dışına çıktığında ise bu işler, bakanlık veya yetkilendirilmiş görevliler aracılığıyla yürütülmüştür. Bu sistem, taşrada yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlarken, merkezi denetim ve koordinasyonu güçlendirmeyi amaçlıyordu. Dolayısıyla Tek Parti yönetiminde, belediyelerin karar alma süreçleri ve yürütme yetkileri, valilerin gözetimi ve merkezi otoritenin tayin ettiği mekanizmalar üzerinden şekillendiriliyordu; yerel yönetimlerin bağımsız hareket etme imkânı oldukça kısıtlıydı (BCA, 1936: 490-1-0-0/3-13-4).

Valilerin hem devlet işlerinden hem de parti faaliyetlerinden sorumlu tutulması, yerel yönetimler açısından ciddi sakıncalar doğurmuştur. Öncelikle, valilerin parti örgütü içerisinde aktif görev alması, yerel yönetimlerin tarafsızlığını ve idari özerkliğini zedelemiştir. Demokratik sistemlerde, yerel yöneticilerin kamu hizmetlerini tarafsız bir biçimde yürütmesi ve tüm vatandaşlara eşit mesafede olması beklenir. Ancak, valilerin aynı zamanda parti il

başkanı sıfatıyla hareket etmesi, devlet otoritesinin belirli bir siyasi görüş lehine kullanılmasına yol açmıştır. Yerel düzeyde iktidarın halktan bağımsız bir biçimde örgütlenmesine, seçilmiş yerel temsilcilerin etkisinin azalmasına ve yerel siyasetin tek merkezden yönetilmesine neden olmuştur. Yerel yönetimlerin özgün ihtiyaçlarına ve halkın doğrudan iradesine dayalı bir yönetim anlayışı yerine, merkezî otoritenin ve partinin belirlediği politikaların öncelik kazanması, yerel demokrasinin gelişimini engellemiştir. Kamu kaynaklarının partizanca kullanımı ihtimalini artırarak, kamu hizmetlerinde adalet ve etkinlik ilkelerine zarar vermiştir. Bu uygulama, uzun vadede halkın devlete ve kamu kurumlarına olan güvenini de aşındırmış, devlet ile parti arasındaki sınırların belirsizleşmesine yol açmıştır. Dolayısıyla, valilerin parti faaliyetlerinde aktif rol alması, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine ciddi bir engel teşkil etmiş ve merkezileşmeyi daha da pekiştirmiştir.

10 Temmuz 1936'da İçişleri Bakanı ve Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreteri tarafından yayımlanan bir genelgede, vilayetlerde parti faaliyetlerinin daha etkin ve düzenli yürütülmesi amacıyla bazı esaslara dikkat çekilmiştir. Genelgede, zaman zaman karşılaşılan yetki karmaşaları ve uygulama farklılıklarının önüne geçmek için valilerin, görev bölgelerinde dolaşmaları sırasında parti işlerinin başka kişilere devredilmesine gerek olmadığı belirtilmiştir. Valiler, görevleri gereği vilayet içinde bulundukları sürece hem idari işlerden hem de Parti faaliyetlerinden sorumludur; gittikleri yerlerde partinin işlerini bizzat takip edip gerekli tedbirleri alacaklardır. Ancak valilerin izin alarak vilayet merkezinden ayrılmaları durumunda, nasıl ki vilayet işleri İçişleri Bakanlığı'na belirlenen bir vekil vali tarafından yürütülüyorsa, aynı şekilde CHP'ye ait işlerin de vekaletle görevlendirilecek kişi tarafından yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu uygulamanın hem parti disiplini hem de kamu yönetimi açısından gerekli ve doğal olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede, il örgütlerinin ve görevlilerin yukarıda belirtilen esaslara uygun hareket etmeleri istenmiş ve bu genelgenin hem bilgi amaçlı olarak hem de karşılaşılabilecek başvurulara cevap teşkil etmesi bakımından tüm genel sekreterliklere gönderildiği belirtilmiştir (BCA, 10.07.1936: 490-1-0-0, 3-13-4).

1927 yılında başlatılan umumi müfettişlik sistemi, 1936 yılında genişletilerek sürdürülmüştür. Bu doğrultuda Dördüncü Umumi Müfettişlik kurulmuş, Üçüncü Umumi Müfettişlik ise çalışmalarını daha da artırmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş sürecinde ülke genelinde siyasi ve idari birliği sağlamayı temel hedef olarak benimsemişti. Ancak, ülkenin farklı bölgeleriyle merkez arasında güçlü bir yönetim ağı kurmak, güvenliği tesis etmek ve kalkınmayı eşit şekilde yaymak önemli sorunlar doğuruyordu. Özellikle Ankara'dan uzak illerin doğrudan ve etkin bir yönetime ihtiyaç duyduğu anlaşılmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda,

belirli bölgelerde, olağan valilik yetkilerinin ötesine geçen yetkilerle donatılan umumi müfettişlikler tesis edilerek, merkezin taşra üzerindeki otoritesi güçlendirilmeye çalışılmıştır (Zengin, 2007:710).

1930'ların başlarından itibaren Türkiye Cumhuriyeti'nde devlet otoritesinin güçlendirilmesi ve taşrada etkin bir idari yapının kurulması temel bir hedef hâline gelmiştir. Gazi Mustafa Kemal, yaptığı tetkik seyahatleri sonrasında, valilerin yalnızca devletin taşradaki temsilcisi olmakla kalmayıp, aynı zamanda ordudan başka tüm devlet teşkilatının başı olmaları gerektiğini belirtmiştir. Ona göre, valiler, kendi bölgelerindeki tüm kamu görevlileri üzerinde doğrudan denetim ve yaptırım yetkisine sahip olmalı; ihtar, tevbih, hatta maaş kesintisi gibi disiplin cezalarını uygulayabilmelidir. Emniyet ve asayiş konularında ise valilere doğrudan müdahale etme ve memurları görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmalıdır. Ancak, diğer yandan, merkezî hükümete bağlı vekâletlerin atadığı memurların görevden alınması veya yer değişikliği, yalnızca ilgili bakanlıkların onayıyla mümkün olmalı, böylece merkezî idarenin otoritesi de korunmalıdır. Bu yaklaşım doğrultusunda, 18 Haziran 1936 tarihinde Parti-Devlet bütünleşmesi kararı alınmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin hedeflerini gerçekleştirmek ve örgütsel gelişimini hızlandırmak amacıyla, parti ile devlet işleyişi arasında daha sıkı bir ilişki kurulması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede, İçişleri Bakanı aynı zamanda Parti Genel Sekreteri olarak atanmış, tüm valiler de görev yaptıkları illerde Cumhuriyet Halk Partisi il başkanları olarak görevlendirilmiştir. Ayrıca umumi müfettişler, devlet işlerinin yanı sıra parti teşkilatlarının da denetim ve gözetiminden sorumlu kılınmıştır. Parti-devlet bütünleşmesi kararının ardından, valilere yeni görevlerini açıklamak amacıyla geniş katılımlı bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantıda, verilen görevlerin sıradan idari işlemler olmadığı, valilerin parti teşkilatı üzerinden halkla daha güçlü bir bağ kurmaları gerektiği vurgulanmıştır. Bu süreç, 23 Haziran 1936 tarihli talimatname ile resmîyet kazanmış ve tüm valilere detaylı biçimde tebliğ edilmiştir. Bu gelişmeler, 1930'ların başından itibaren şekillenen devlet otoritesini merkeziyetçi bir anlayışla pekiştirme politikasının bir yansımasıdır. Parti-devlet bütünleşmesi yoluyla, devletin taşradaki idari yapısı doğrudan parti mekanizmasına entegre edilmiş, böylece merkezî iktidarın ülke geneline mutlak hâkimiyeti sağlanmaya çalışılmıştır (Turan, 2023:76-78).

1930'lu yıllarda uygulamaya konulan umumi müfettişlik sistemi ve parti-devlet bütünleşmesi politikası, Türkiye Cumhuriyeti'nin merkezî otoritesini güçlendirme amacını taşımakla birlikte, yerel yönetim anlayışı açısından önemli sorunlar doğurmuştur. Valilerin hem devletin hem de partinin taşradaki temsilcisi konumuna getirilmesi ve olağanüstü yetkilerle donatılması, yerel idarelerin özerk hareket kabiliyetini büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Bu

dönemde yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara göre politika üretip uygulamak yerine, merkezi otoritenin belirlediği genel siyasetin birer uygulayıcısı hâline gelmiştir. Valilere tanınan geniş yaptırım yetkileri; memurlar üzerinde doğrudan ceza uygulama, görevden alma ve disiplin işlemleri yürütme gibi yerel yönetsel dengeyi bozmuş; yerel toplulukların kendi temsilcileri aracılığıyla yönetime katılımını neredeyse tamamen işlevsiz kılmıştır. Yerel yönetime ilişkin karar süreçlerinde halkın etkisinin azalması, yerel demokrasi kültürünün gelişimini ciddi biçimde sekteye uğratmıştır. Ayrıca parti-devlet bütünleşmesiyle, kamu hizmetlerinin partizan bir çerçevede yürütülmesi eğilimi artmış; devletin tarafsız bir idari aygıt olmaktan uzaklaşmasına zemin hazırlanmıştır. Bu durum, yerelde hizmet alan yurttaşlar arasında siyasî sadakat temelli bir ilişki biçimi doğurmuş, kamu hizmetlerinin adaletli ve eşit dağıtımı ilkesine zarar vermiştir. Merkezî otoriteyi tahkim etmek için geliştirilen bu uygulamalar kısa vadede idari bütünlüğü sağlasa da uzun vadede yerel yönetimlerin gelişimini, yerel katılımı ve demokratikleşmeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin modern anlamda özerk ve katılımcı bir yapıya kavuşması, ancak bu merkeziyetçi anlayışın aşılmasıyla mümkün olabilmektedir.

#### **4.3. İSMET İNÖNÜ DÖNEMİ (1938-1950)**

1950 yılına kadar süren Millî Şef dönemi, muhalifler tarafından "Devr-i İsmet" yani "İsmet Dönemi" olarak adlandırılmıştır (Çetin, 2000:318). Mustafa Kemal Atatürk’ün vefatıyla birlikte doğan liderlik boşluğu, sadece bir makamın değil, aynı zamanda rejimin istikrarını sürdürecektir bir ismin belirlenmesini zorunlu kılmıştır. İnönü, "İkinci Adam" olarak adlandırılmıştır (Aydemir, 1991: 18-19). Mustafa Kemal Atatürk’ün 10 Kasım 1938’deki vefatının ardından Türkiye Cumhuriyeti siyasal tarihinde yeni bir dönem başlamıştır. Atatürk’ün ölümünün hemen ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Cumhurbaşkanlığı Vekili Abdülhalik Renda’nın çağrısıyla 11 Kasım’da Meclis olağanüstü toplanmış; yapılan seçim sonucunda İsmet İnönü oy birliğiyle Türkiye Cumhuriyeti’nin ikinci cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bu gelişme, Cumhuriyet rejiminin sürekliliğini sağlamak açısından kritik bir dönüm noktası olmuştur. İnönü, Atatürk döneminde uzun yıllar başbakanlık yapmış, özellikle ordu ve bürokrasi içinde güçlü bir destek tabanı oluşturmuş, ayrıca Celal Bayar’ın desteğiyle Cumhurbaşkanlığı’na giden siyasal yolu büyük ölçüde sağlamlaştırmıştır. 26 Aralık 1938’de toplanan Cumhuriyet Halk Partisi’nin Dördüncü Olağanüstü Kurultayı’nda İnönü, oybirliğiyle partinin “Değişmez Genel Başkanı” ve “Millî Şef”i ilan edilmiştir. Bu unvan, yalnızca kurumsal bir düzenleme değil, aynı zamanda dönemin uluslararası siyasal atmosferinden beslenen bir liderlik anlayışının yansımasıdır. 1930’lu yıllarda Avrupa’da

yükselen totaliter rejimlerde olduğu gibi özellikle Almanya’da “Führer”, İtalya’da “Duce” ve İspanya’da “Caudillo” figürlerinde görülen karizmatik, bütünleştirici ve otoriter liderlik modelleri, Türkiye’de de “Millî Şef” kavramının meşruiyetini pekiştirmiştir (Karatepe, 1997:46). Recep Peker, bu dönemde “tek şefli” ve disiplinli bir siyasal örgütlenmeyi savunmuş; çoğulcu parlamenter sistemleri istikrarsızlık kaynağı olarak nitelendirmiştir. Peker, 1936 yılında Ankara Halkevleri’nde yaptığı konuşmada Fransa’nın dahi siyasal kurtuluşunu Clemenceau’nun kişisel liderliğinde aradığını belirterek, Türkiye’de de benzer biçimde karizmatik ve otoriter bir liderliğin gerekliliğini savunmuştur. Bu vurgu, Avrupa’daki faşist liderlik anlayışlarıyla paralellik taşıyan bir siyasal kültürün ipuçlarını vermekteydi. Dolayısıyla “Millî Şef” unvanının verilmesi, yalnızca Atatürk’ün ardından oluşan liderlik boşluğunu doldurmak amacı taşımamış; aynı zamanda dönemin faşizan siyasal iklimine uygun biçimde, ulusal birliği ve otoriteyi temsil eden güçlü bir lider figürü yaratma stratejisinin sonucu olmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi’nin Olağanüstü Büyük Kurultayı 26 Aralık 1938 tarihinde toplanmıştır. Bu kurultayda İsmet İnönü, partinin “Değişmez Genel Başkanı” olarak seçilmiş ve yaptığı konuşmada hem Atatürk’e duyduğu bağlılığı vurgulamış hem de kurultayın tarihsel önemine dikkat çekmiştir. Bu toplantı sonrasında “Millî Şef” unvanı, İnönü’nün resmî sıfatı hâline gelmiş ve aynı zamanda dönemin siyasal yapısını tanımlayan bir kavram olarak yerleşmiştir (Aydemir, 1991). Bu anlayışa göre, halkın tüm kesimlerini kuşatan bu yapının doğal lideri, milletin tarihsel ve manevi değerlerini kişiliğinde somutlaştıran “Millî Şef” olmalıydı. Bu tanımlama, tıpkı Almanya’daki “Führer” figüründe olduğu gibi, liderin yalnızca siyasal değil, aynı zamanda ulusun ruhunu, tarihini ve kaderini temsil eden bir sembol olarak yüceltilmesine dayanıyordu. Ahmet Kutsi Tecer de *Ülkü* dergisinde yayımladığı yazısında, Millî Şef’i yalnızca bir siyasal lider değil, “millî hayatın uyanık başı” olarak nitelendirmiş ve onu milletin bilinçli iradesinin temsilcisi olarak yüceltmıştır (Aydemir, 1991:38–39). Bu süreçte Cumhurbaşkanlığı kurumu anayasal sınırlarının ötesine taşarak siyasal kararların merkezine yerleşmiş, devlet ile parti yapısı tek otorite etrafında birleşmiştir. Yerel yönetimler dâhil tüm kamu kurumları, bu dönemde siyasal merkeze sıkı biçimde bağlanmış; yönetim anlayışı giderek otoriter-merkeziyetçi bir nitelik kazanmıştır.

İsmet İnönü, Atatürk’ün vefatının ardından Cumhurbaşkanlığı görevine geldiğinde, özellikle Atatürk’e yakın kadrolar tarafından dikkatle izlenen bir lider olmuştur ve nasıl bir siyasal rota çizeceği merak edilmiştir. İnönü’nün 1939 seçimlerinde Kazım Karabekir, Ali Fuat Cebesoy, Refet Bele ve Fethi Okyar gibi, geçmişte muhalif tutumlarıyla öne çıkan isimleri yeniden Meclis’e dahil etmesi, yalnızca şahsi bir barışma girişimi değil, aynı zamanda Millî

Mücadele'nin kurucu kadroları arasında yaşanan kırılganlıkları giderme ve siyasi birliği sağlama hamlesi olmuştur. İnönü, bu adımıyla "iç barışı sağlama" politikasını benimsediğini ifade etmiş; ancak bu uzlaşma çabasını Atatürk'ün şahsına ve mirasına yönelik eleştirilerin dışında tutmak gerektiğini açıkça vurgulamıştır. Bu yaklaşımıyla hem Cumhuriyet'in temel ilkelerine olan bağlılığını korumuş, hem de parti içinde uzun süredir süregelen ayrılıkları yumuşatmayı amaçlamıştır. İnönü'nün bu dönemdeki siyaseti, tek parti rejiminin devamlılığını sağlarken aynı zamanda kadro bütünlüğünü ve rejim meşruiyetini pekiştirmeye yönelik dengeli ve temkinli bir yönetim anlayışı olarak değerlendirilebilir (Aydemir, 1991: 44-46).

Tek Parti Dönemi, Türkiye'de yalnızca bir siyasal yapı değil, aynı zamanda toplumsal dönüşümün devlet eliyle yönlendirildiği bir ideolojik inşaa süreci olarak değerlendirilmelidir. Bu süreçte Kadro Hareketi ve Ülkü Grubu gibi düşünsel oluşumlar, dönemin siyasal iktidarına doğrudan yön vermese de özellikle yerel yönetimlerin işlevi, niteliği ve toplumla ilişkisi üzerinde dolaylı fakat güçlü etkiler yaratmıştır. Kadro Hareketi esas itibarıyla 1932-1934 yılları arasında yayımlanan ve Şevket Süreyya Aydemir, Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Vedat Nedim Tör, İsmail Hüsrev Tökin ve Burhan Asaf Belge gibi dönemin önde gelen aydınlarının öncülüğünde yayımlanan Kadro dergisi etrafında şekillenmiştir. Bu hareket Türk İnkılabını yalnızca ulusal değil, evrensel ve tarihsel bir devrim olarak yorumlarken; devletin toplum mühendisliği işlevini teorik olarak temellendirmeye çalışmıştır. Bu perspektif, yerel yönetimlerin özerk birimler olarak değil, merkezî devrim sürecinin aracı kurumları olarak yapılandırılmasını meşrulaştırmıştır. Kadrocu düşüncede, yerel halkın yönetime doğrudan katılımı yerine, halkın merkezi ideoloji doğrultusunda dönüştürülmesi esastır. Bu nedenle, yerel yönetimlerde katılımcı bir yapı öngörülmemiş; köy kanunları, müfettişlikler ve valilikler aracılığıyla taşranın merkezileştirilmesi esas alınmıştır. Kadrocuların savunduğu "planlı devletçilik", yerel kalkınma için alan açmak yerine, yerel idarelerin yukarıdan belirlenen ekonomik hedeflere hizmet etmesini zorunlu kılmıştır. Bu durum, yerel halkın taleplerinin yerel düzeyde karşılık bulamamasına ve temsil mekanizmalarının işlevsizleşmesine yol açmıştır (Doğan ve Saylan, 2017:3-4). Ülkü Grubu ise Kadro Hareketi'nden farklı olarak daha elitist ve otoriter bir modernleşmeyi savunmuş, laiklik temelli bir halk terbiyesi projesi ile halkın "olgunlaşana kadar" yönetime katılmaması gerektiğini öne sürmüştür. Bu yaklaşım, yerel demokrasinin ertelenmesini bir zorunluluk değil, bir ilke olarak görmüştür. Ülkücü düşüncede, vatandaşın asli görevi, devletin ideolojik çizgisine uyum sağlamak ve onu içselleştirmek olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimlerin işlevi ise, bu devlet terbiyesini taşrada uygulamak, merkezin kararlarını halkın yaşamına yedirmekle sınırlı kalmıştır. Bu anlayış, seçimlerin ve yerel

meclislerin yalnızca şeklen var olduğu, halkın iradesinin kurumsal yapılarda yansımadığı bir yerel yönetim pratiğini doğurmuştur. Bu bağlamda, Ülkü Grubu'nun "laik ahlâk" merkezli eğitimsel dönüşüm projesi, yerel yönetimlerin pedagojik birer uzantı olarak kullanılmasına neden olmuş; yerel özerklik ideali yerine, ideolojik sadakat öne çıkmıştır (Doğan ve Saylan, 2017:28-30).

Cumhuriyet'in ilk yılları, yeni bir ulus yaratma hedefi doğrultusunda geçmişle bağların koparıldığı, siyasal ve kültürel alanda köklü bir dönüşümün yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, II. Meşrutiyet'in özgürlükçü atmosferinde gelişen İttihat ve Terakki mirası da büyük ölçüde tasfiye edilmiştir. Bu tasfiyenin en belirgin örneklerinden biri, 1931 yılında Türk Ocaklarının kapatılması ve yerini 19 Şubat 1932'de kurulan Halkevlerinin almasıdır. Halkevleri, Cumhuriyet ideolojisinin halka aktarılmasında temel kurumlar haline gelmiş, bu kurumların düşünsel organı olarak yayımlanan Ülkü dergisi ise Kemalist inkılabın fikrî temelini oluşturan önemli bir platform işlevi görmüştür. Mustafa Kemal'in yönlendirmesiyle Ocak 1933'te yayın hayatına başlayan dergi, "karanlık devirleri geride bırakarak aydınlık bir geleceğe yürüyen yeni neslin heyecanını beslemek" ve "milli kültür, milli sanat ve milli benlik" kavramları etrafında ulusal bir bilinç oluşturmayı amaçlamıştır. Ülkü hem Türkiye'deki hem de Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki gelişmeleri izleyerek, bu ülkelerin toplumsal ve ekonomik deneyimlerinden yararlanılabileceğini tartışmış; özellikle köycülük meselesine geniş yer ayırmıştır. Nusret Kemal Köymen öncülüğünde kaleme alınan yazılarda köy kalkınması, kırsal eğitim ve üretim ilişkileri ele alınmış; köy, ulusal kalkınmanın temeli olarak konumlandırılmıştır. Dergi ayrıca Türk tarihi, edebiyatı, antropoloji ve Güneş-Dil Teorisi gibi konularda da yoğunlaşarak ulusal kimliğin bilimsel temellerini kurmaya çalışmıştır. Ülkü'nün sayfalarında Millî Mücadele dönemi sıkça işlenmiş, bu dönem Cumhuriyet'in meşruiyet kaynağı olarak sunulmuştur. Ancak Fuat Köprülü'nün dergi yönetiminden ayrılmasıyla birlikte Ülkü, giderek devrimci heyecanını yitirmiş, daha kültürel ve temkinli bir yayın çizgisine yönelmiştir. Buna rağmen, Ülkü dergisi, 1930'lu yıllarda resmî ideolojinin düşünsel sınırlarını en açık biçimde yansıtan ve Tek Parti Dönemi'nin siyasal-entelektüel iklimini anlamada başlıca kaynaklardan biri olma özelliğini sürdürmüştür (Varlık, 2001:268-271).

24 Temmuz 1939'da vilayetlere gönderilen resmi bir yazıda, il belediyesi ile kazalara bağlı belediyelerin 1939 mali yılına ait bütçeleri hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda hem belediyelerin toplam bütçe miktarlarının hem de bu bütçelerden Halkevleri, hayır kurumları ve Cumhuriyet Halk Partisi için ayrılan yardım ödeneklerinin (tahsisatlarının) miktarlarının bildirilmesi istenmiştir (BCA, 24.07.1939, 490-1-0-0/4-21-20). 24 Temmuz 1939

tarıhli bu yazı, Tek Parti Dönemi’nde yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğinin sınırlarını somut biçimde ortaya koymaktadır. Vilayetlerden yalnızca belediye bütçeleri hakkında bilgi istenmemiŐ; aynı zamanda bu bütçelerden Halkevleri, hayır kurumları ve Cumhuriyet Halk Partisi’ne ayrılan ödeneklerin miktarlarının da bildirilmesi talep edilmiştir. Bu durum, belediyelerin yerel halkın ihtiyaçlarına göre değil, merkezî iktidarın belirlediği ideolojik ve kurumsal önceliklere göre mali kaynaklarını kullanmakla yükümlü olduklarını göstermektedir. Dolayısıyla belediye bütçeleri, yerel hizmet üretiminin finansal aracı olmaktan ziyade, Tek Parti rejiminin toplumsal ve kültürel dönüşüm politikalarının mali dayanaklarından biri hâline gelmiştir. Halkevlerine yapılan tahsisatlar, rejimin halkı ideolojik olarak eğitme hedefini desteklerken; Cumhuriyet Halk Partisi’ne ayrılan pay, partinin devlet mekanizmasıyla bütünleştiği bu dönemde, parti-devlet özdeŐliĐinin yerel düzeydeki tezahürünü temsil etmektedir. Bu belgede belediyelerin doğrudan merkeze mali rapor sunma yükümlülüğü, yerel mali denetimin fiilen merkezi bir kontrol aracına dönüŐtüĐünü de ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, söz konusu yazı, Tek Parti Dönemi’nde yerel yönetimlerin idari vesayet altında, mali özerklikten yoksun ve siyasal ideolojinin uygulayıcısı kurumlara dönüŐtüĐünü açık biçimde yansıtmaktadır.

1939 tarihli ve 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun, Türkiye Cumhuriyeti’nin modernleşme sürecinde ulaştırma, altyapı ve şehircilik alanlarında devletin merkezî rolünü pekiştiren kapsamlı bir idari düzenlemedir. Birinci maddeye göre Nafia Vekâleti, demiryolları, denizyolları, limanlar, köprüler, karayolları, su işleri ve inşaat gibi temel altyapı hizmetlerinden sorumludur ve bu geniş görev tanımını, Cumhuriyet’in fiziki kalkınma anlayışını doğrudan devlet eliyle şekillendirme hedefini yansıtır. İkinci ve üçüncü maddelerde demiryolları, rıhtımlar, iskeleler, su yolları, bataklıkların kurutulması ve sulama gibi projeler doğrudan Nafia Vekâletinin görev alanına girerken, yerel yönetimlerin veya özel idarelerin bu alanlardaki faaliyetleri, ancak vekâletin izni ve denetimiyle mümkündür; bu durum yerel girişimlerin ancak merkezi gözetimle yürütülebileceğini ortaya koyar. Dördüncü madde, yolların yapımı, sınıflandırılması ve bakımının merkezî planlama doğrultusunda düzenlenmesini şart koŐarken, beşinci madde şehircilik, bayındırlık ve kamu binaları gibi alanlardaki tüm projelerde teknik uygunluk ve planlı gelişmenin esas alınmasını sağlar; belediyeler ve diğer mahallî idareler bu projelerde kendi başlarına değil, Nafia Vekâletinin çizdiği çerçevede hareket edebilirler. Altıncı madde ile kamu hizmeti veren özel işletmelerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesi devletin görev alanına alınarak devletçilik politikasıyla paralel bir ekonomik denetim mekanizması kurulmuş olur. Yedinci maddeden itibaren teşkilat

yapısına geçilerek merkezdeki dairelerin görevleri tanımlanır: Yüksek Fen Heyeti teknik kararların bilimsel temele dayanmasını sağlarken, Teftiş Heyeti taşrada uygulamaların düzenli ve kanuna uygun yürümesini denetler; Hukuk Müşavirliği idarenin hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde işlem yapmasına katkı sunar. Sekizinci ve dokuzuncu maddelerde teşkilatın taşradaki örgütlenmesi düzenlenir; vilayetlerdeki fen ve inşaat işleri doğrudan vekâletin il idarelerine bağlı taşra mühendislik daireleriyle yürütülür. Onuncu maddede, mahallî idarelerin yeterli teknik kadrosu bulunmayan yerlerde Nafia Vekâletinin belediyelere mühendis göndermesi ve projeleri doğrudan denetlemesi öngörülürken, on birinci madde, vekâletin imar planlarını doğrudan uygulamaya koyabileceğini ve yerel yönetimlerin bu konuda denetime açık olduğunu ortaya koyar. On ikinci maddeyle, belediyelerin teknik yeterlilik gösterememesi hâlinde bu yetkilerin Nafia Vekâletince üstlenilmesi karara bağlanır; böylece yerinden yönetimle ilgili anayasal ilke saklı tutulmakla birlikte, merkezî hükümetin müdahale sınırları geniş tutulur. On üçüncü maddeyle belediye bütçelerinin denetimi ve mühendis kadrolarının yeterliliği doğrudan merkezin gözetimine bağlanırken, takip eden maddelerde teşkilatın yayın, arşiv, personel ve seferberlik düzenlemeleri ayrıntılandırılarak çağdaş bir bürokratik organizasyon hedeflenir. 1939 tarihli ve 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun'un ortaya koyduğu çerçevede, kalkınmacı ve merkeziyetçi bir anlayışın ürünü olarak şekillenmiştir. Bu dönemde ulaştırma, altyapı ve şehircilik gibi alanlarda devletin merkezî otoritesi ön planda tutulmuş; belediyeler ve diğer mahallî idareler teknik ve mali açıdan desteklenmekle birlikte, görev ve yetkilerini ancak Nafia Vekâletinin denetimi ve izni altında kullanabilmişlerdir. Demiryolu, karayolu, liman, su işleri ve imar planları gibi projelerde belirleyici olan merkezî planlama, yerel yönetimlerin kendi inisiyatifleriyle hareket etmelerine imkân tanımamış, belediyelerin teknik yetersizlik göstermesi hâlinde ise doğrudan vekâletin müdahalesi öngörülmüştür. Böylece yerel yönetimler, anayasal olarak varlıklarını korumakla birlikte, işlevsel açıdan merkezi idarenin uzantısı hâline gelmiş; bu durum, tek parti rejiminin “kalkınma” ve “modernleşme” hedeflerini merkezden yönlendirme isteğiyle doğrudan örtüşmüştür. Kanunun öngördüğü bu yapı, yerel yönetimleri hem teknik bilgi ve mühendislik desteğiyle güçlendirmiş hem de sıkı denetim altında tutarak merkezi planlama dışına çıkmalarını engellemiştir; dolayısıyla dönemin yerel yönetim pratiği, Cumhuriyet'in fiziki kalkınma hamlelerinde devletin “şefkat” ve “kudret” ilkelerini bir arada yansıtan, ancak ağırlığı kontrol ve teknik akılcılığa veren bir yönetim modeli olarak değerlendirilmelidir.

1939 yılında CHP'nin beşinci büyük kurultayında İsmet İnönü konuşmasında, Türkiye'de demokrasinin sadece bir yönetim değişikliği olmadığını, halkın iradesine dayalı

güçlü ve katılımcı bir sistem kurma süreci olarak gördüğünü ifade eder. Amacın, halkın seçimlere aktif katılımını sağlamak ve Meclis ile hükümeti sürekli denetim altında tutarak demokratik dengeyi korumak olduğunu vurgular. Parti içi ve yerel seçimlerde şeffaflığın önemine işaret ederek, halkın güvenini canlı tutmak için teşkilatların yenilenmesi gerektiğini belirtir. Meclisin hükümeti desteklerken aynı zamanda denetleyen bir yapı haline geldiğini, bunun için önerilen “müstakil grup” modelinin, partinin içinden ama hükümetten bağımsız olarak halk adına denetim yapacak çoğulcu bir mekanizma oluşturacağını anlatır. Ayrıca köylünün eğitim ve yaşam seviyesinin yükseltilmesinin milletin gücünü artırmada kritik olduğunu söyler. Dış politikada Türkiye’nin barışı koruyan, dostluk ve güven esasına dayalı, ama gerektiğinde kendini savunmaya hazır güçlü bir ülke olduğunu, komşularla ilişkilerin sıcak ve yapıcı olduğunu belirtir. Konuşmasını, Türk milletinin hem kendi geleceği hem de insanlık için büyük değer taşıdığını, sağduyulu ve birlik içinde hareket etmenin ülkeyi en sağlam şekilde koruyacağını vurgulayarak, cumhuriyetçi vatandaşlık anlayışının sorumluluk ve ahlakla bütünleştiğini ifade ederek tamamlar (İnönü, 1946:336-339).

Cumhuriyet Halk Partisi tüzüğüne göre oluşturulan müstakil grup, kurultayda seçilen 21 milletvekilinden oluşmuştur ve parti grubunun dışında, daha bağımsız bir kimlikle mecliste görev yapmıştır. Bu üyeler, grup toplantılarına katılsalar da söz hakkı ve oy kullanma yetkileri bulunmamıştır; buna karşın meclis genel kurulunda kendi grup kararlarına göre görüş beyan etmişlerdir. Grup, her yasama yılı başında üç kişilik bir idare heyeti seçmiş, kendi iç işleyişini meclis grubunun usul kurallarına göre düzenlemiş ve gerektiğinde partiye mensup olmayan milletvekillerini dinleyici olarak toplantılarına çağırabilmiştir. Müstakil grubun temel görevi, devlet işlerinin partinin ilkeleri doğrultusunda sağlıklı yürümesini sağlamak ve kurultay kararlarının etkili biçimde uygulanmasını denetlemektir. Bu grup, hükümet üyelerine soru sorabilir, gensoru önerisi verebilir ve belirli konuların Meclis’te gündeme alınmasını talep edebilir. Ancak grup üyeleri, bu görevlerini sürdürdükleri sürece hükümete atanamaz. Grup başkanı, diğer meclis grup başkanvekilleriyle aynı haklara sahip olmuştur. Grup içinde ortaya çıkabilecek kişisel anlaşmazlıklar ve itibarla ilgili sorunları değerlendirmek üzere her yasama yılı başında yedi kişilik bir Haysiyet Divanı kurulmuştur. Bu divan en az beş kişiyle toplanarak çoğunlukla karar almış; başkanını kendi içinden gizli oyla seçmiş ve ilgili kişi ya da kişilerin başvurusu üzerine ya da kendiliğinden harekete geçebilmiştir. Divan kararları yazılı şekilde taraflara tebliğ edilir ve parti grubuna da bildirilir. Bu yapılar, parti içinde daha şeffaf, denetleyici ve disiplinli bir işleyiş kurma amacını taşımaktadır.

1939 yılında toplanan CHP'nin Beşinci Büyük Kurultayı'nda İsmet İnönü'nün konuşması ve aynı kurultayda kabul edilen “müstakil grup” düzenlemesi, tek parti yönetimi içerisinde demokratikleşme arayışlarının dikkat çekici bir göstergesi olmuştur. İnönü'nün demokrasiyi yalnızca bir yönetim biçimi değil, halkın katılımını ve denetim mekanizmalarını güçlendiren bir süreç olarak tanımlaması, yerel yönetimlerin siyasal sistemdeki rolüne doğrudan işaret etmektedir. Nitekim parti teşkilatlarının yenilenmesi ve seçimlerde şeffaflığın sağlanmasına yönelik vurgu, merkezî idare ile taşra arasındaki ilişkiyi daha katılımcı bir düzleme taşımayı hedeflerken, müstakil grup modeli mecliste hükümetin partiden bağımsız biçimde denetlenmesine imkân tanıyan “kontrollü çoğulculuk” anlayışını yansıtmaktadır. Bu yaklaşımın yerel yönetimlere yansması, belediye ve köy idarelerinin hem merkezî otoriteye bağlı kalırken hem de halkın iradesi adına denetim işlevi görmeleri şeklinde olmuştur. İnönü'nün köylünün eğitim ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi gerektiğine dair vurgusu ise, yerel yönetimlerin kalkınmacı işlevini ve halkın yaşam kalitesini artırma sorumluluğunu öne çıkarmaktadır. Dolayısıyla bu kurultay ve alınan kararlar, tek parti döneminde yerel yönetimlerin hem halkın güvenini diri tutma hem de demokratik denetim ve katılımın zeminini hazırlama bağlamında işlevsel kılındığını göstermektedir.

#### **4.3.1. II. DÜNYA SAVAŞI'NIN YANSIMALARI**

I. Dünya Savaşı sonrasında imzalanan Versailles Antlaşması, Almanya'yı ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan derin bir çöküntüye sürükledi; bu ortam, ulusal gururun zedelenmesi ve ekonomik bunalımın yarattığı umutsuzlukla birleşince, Adolf Hitler'in önderliğinde gelişen aşırı milliyetçi ve totaliter bir hareketin zeminini hazırladı. Hitler, “Versailles'ın intikamı” söylemiyle halkın duygularına seslenerek iktidara geldi ve “yaşam alanı” (Lebensraum) ideali doğrultusunda Avrupa'nın yeniden şekillendirilmesini hedefledi. 1933'te iktidara yükselmesiyle birlikte Almanya'da tüm muhalefeti ortadan kaldırarak Führer unvanıyla otoriter bir rejim kurdu; Almanya'nın kaderini kendi kişiliğinde somutlaştıran bu liderlik anlayışı, dönemin birçok ülkesinde görülen güçlü lider kültürünün tipik bir örneği haline geldi. Benzer biçimde Fransa'da Clemenceau, savaş döneminde kararlılığı ve sertliğiyle “Kaplan” lakabını alarak ulusun kaderini şahsında simgelemiş, Türkiye'de ise II. Dünya Savaşı yıllarında İsmet İnönü, “Millî Şef” unvanıyla savaşın dışında kalmayı başaran, ama aynı zamanda bütün siyasi ve idari mekanizmayı kendi otoritesinde toplayan bir figür haline gelmiştir. Bu yönüyle İnönü'nün liderliği, tıpkı Führer örneğinde olduğu gibi, tarihsel koşulların zorladığı bir “tek sesli yönetim” anlayışını temsil etmiş, ulusun bekasını kişisel kararlılık ve disiplinle özdeşleştirmiştir. Almanya'nın Polonya'yı işgaliyle 1939'da başlayan II.

Dünya Savaşı, kısa sürede Avrupa'yı ve ardından tüm dünyayı içine almış; Almanya'nın Norveç, Danimarka, Hollanda, Belçika ve Fransa'yı işgaliyle kıtada üstünlük kurduğu bir dönemde İngiltere'nin direnişi ve Sovyetler Birliği'nin karşı taarruzu savaşın seyrini değiştirmiştir. 1941'de Sovyetler'e yönelik Barbarossa Harekâtı'nın başarısızlığı ve ABD'nin savaşa katılmasıyla Almanya iki cephede birden sıkışmış, 1945'te Berlin'in düşmesiyle Hitler intihar etmiş ve Almanya kayıtsız şartsız teslim olmuştur. Pasifik'teki çatışmaların da sona ermesiyle dünya, 60 milyondan fazla insanın hayatına mal olan bir yıkımı geride bırakmıştır. Bu süreçte Türkiye, savaşın dışında kalmasına rağmen askeri hazırlık, ekonomik sıkıntı ve diplomatik denge politikalarıyla büyük bir iç gerilim yaşamış; savaş sonrasında ise Sovyet tehdidi ve değişen uluslararası koşulların etkisiyle Batı dünyasıyla bütünleşme ve çok partili hayata geçiş sürecine yönelmiştir. II. Dünya Savaşı'nın ardından yalnızca Avrupa'nın değil, İslam coğrafyasının da siyasi yapısı değişmiş; Kırım, Ahıska ve Orta Asya Türkleri gibi topluluklar sürgün edilmiş, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'da sömürgeci güçlerin çizdiği sınırlar üzerinde yeni devletler kurulmuştur (Seydi, 2020).

İkinci Dünya Savaşı boyunca Türkiye, resmi olarak tarafsız kalmış olmasına rağmen, savaşın genel gidişatına ve uluslararası baskılara göre çok titiz bir denge politikası izlemiştir. Türkiye, Birinci Dünya Savaşı'ndan çıkarılan dersler doğrultusunda, devletin savaşa girme kararını yalnızca kendi iradesiyle alması gerektiğini benimsemiş; bu sayede hem Mihver hem de Müttefik devletlerin baskılarına karşı stratejik bir denge kurabilmiştir. Savaşın ilk yıllarında, 1939-1942 döneminde Mihver devletleri Avrupa'da üstünlük sağlarken ve Balkanlar ile Doğu Avrupa'ya yayılma hedeflerini hayata geçirmeye çalışırken, Türkiye savaşa girmemek için tarafsız durmayı bir "kalkan" olarak kullanmış, bu dönemde savaş baskısı daha çok Müttefiklerden gelmiştir. Özellikle Almanya ve İtalya'nın yayılmacı politikaları, Türkiye'yi hem batı hem de güneyden tehdit etmiş; bu nedenle Türkiye, İngiltere ve Sovyetler Birliği'ne dayanarak güvenliğini sağlamayı planlamıştır. Ancak bu ilişkiler de karmaşık bir diplomatik dengeyi gerektirmiştir; İngiltere ile yakınlaşma çabası Sovyetler tarafından hoş karşılanmamış, Türkiye hem Almanya hem de Sovyetler ile ilişkilerini dikkatli bir şekilde yönetmek zorunda kalmıştır. 1940 yılına gelindiğinde İtalya'nın Yunanistan'a saldırması ve Balkanlar'daki Alman ilerleyişi üzerine Türkiye, İstanbul ve bazı önemli şehirlerde sıkıyönetim ilan ederek savunma tedbirleri almış, Bulgaristan ile saldırmazlık anlaşması yaparak olası bir tehdidi önlemiştir. Almanya'nın Sovyetler'e saldırı hazırlıkları sırasında ise Türkiye, Hitler ile yapılan görüşmeler sonucunda 18 Haziran 1941'de bir saldırmazlık paktı imzalamış; bu sayede hem Almanya'nın hem de Sovyetler'in yaratabileceği doğrudan tehlikeleri azaltmış, savaşa girmeden güvenliğini

korumuştur. Türkiye'nin tarafsızlık politikasının başarısının arkasında, devlet yöneticilerinin Birinci Dünya Savaşı deneyimlerinden çıkarılan dersler, Atatürk'ün tedbirli ve ölçülü dış politika anlayışı, stratejik dengeyi gözeten diplomatik hamleler ve ülkenin sınır güvenliğini koruma çabaları bulunmaktadır. 1942 yılına gelindiğinde, Sovyetlerin Türkiye üzerindeki artan talepleri ve savaş malzemesi sıkıntıları nedeniyle tarafsızlık politikasının yürütülmesi giderek zorlaşmış; buna rağmen Türkiye hem toprak bütünlüğünü korumayı hem de ulusal güvenliğini sağlama amacını sürdürmüştür. Bu süreç, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sırasında, ulusal çıkarlarını öncelikli tutarak, büyük güçler arasında hayati bir denge politikası yürüttüğünü göstermektedir (Sander, 1996: 132-139).

İsmet İnönü, İkinci Dünya Savaşı öncesinde dünya siyasetinde belirginleşen kutuplaşmayı net biçimde analiz etmiş ve Türkiye'nin dış politikasını bu çerçevede şekillendirmiştir. Ona göre, Nazi Almanyası ile Sovyetler Birliği arasında büyük bir çatışma kaçınılmaz görünüyordu; İtalya ise Almanyanın yanında yer almış, bu iki ülke açıkça Sovyetlere ve Batılı müttefiklere karşı konumlanmıştır. İnönü, Türkiye'nin bu küresel kampaşmada Batı dünyasıyla birlikte hareket etmesi gerektiğini düşünmüştür. Cumhurbaşkanı olduğu dönemde Batı ile Sovyetler arasındaki yakınlaşmayı dikkatle izlemiş yaklaşan büyük savaşta Türkiye'nin bu grupla –yani Batılı devletlerle ve Sovyetlerle– uyum içinde olması gerektiğine inanmıştır. Bu nedenle Türkiye'nin, bu blokla ittifak kurma yolunu düşünmesi gerektiğini savunmuştur (Aydemir, 1991:106).

1941 yılı, dünya genelinde savaşın şiddetinin arttığı, Türkiye açısından ise ciddi siyasi ve ekonomik baskıların yaşandığı bir dönem olmuştur. Nazi Almanyasının Bulgaristan'a girmesi ve ardından Selanik'e ulaşması, Türkiye'nin Üçlü Pakt kapsamındaki yükümlülüklerini yeniden gündeme getirmiştir. Ancak İsmet İnönü, bu gelişmeleri doğrudan Türkiye'yi bağlayan bir saldırı olarak değerlendirmemiş ve savaşa girme zorunluluğu bulunmadığını açıkça belirtmiştir. Öte yandan, Sovyetler ile Japonya arasında imzalanan tarafsızlık paktı, Almanyanın uluslararası dengelerde yalnızlaşmaya başladığını göstermiştir. Bu süreçte Türkiye'de savaş dışı kalmak isteyen sağduyulu bir çoğunluk bulunsa da Almanyayı destekleyen bazı çevreler ve isimler, Türkiye'nin savaşa girmesi gerektiği yönünde örtük bir baskı yaratmıştır. İçeride ise İstanbul'un tahliyesi gibi konular, halk arasında tedirginlik yaratmış; ekonomik sıkıntılar, moral bozukluğu ve iâşe krizleri derinleşmiştir. Tüm bu gelişmelere rağmen İnönü hem dış baskılara hem de iç kışkırtmalara karşı soğukkanlılığını koruyarak Türkiye'yi büyük bir savaşın dışında tutmayı başarmıştır. Bu politikası, dönemin

koşulları düşünüldüğünde önemli bir denge ve dirayet örneği olarak değerlendirilir (Aydemir, 1991:182-183).

#### 4.3.2.KÖY ENSTİTÜLERİ

Cumhuriyet'in kuruluşundan sonraki yıllarda devletin temel hedeflerinden biri, toplumsal dönüşümü kırsal alanlara yaymak ve köyü modernleşme sürecinin merkezine yerleştirmek olmuştur. Bu hedef doğrultusunda geliştirilen Köy Enstitüleri, eğitim yoluyla kırsal kalkınmayı sağlamak, köy halkını üretim ve yönetim süreçlerinde etkin kılmak amacıyla tasarlanmıştır. Tek Parti Dönemi'nin merkeziyetçi yapısı içinde ortaya çıkan bu kurumlar, hem ulusal kalkınma politikalarının bir uzantısı hem de yerel düzeyde toplumsal örgütlenmenin yeni bir biçimi olarak önem kazanmıştır. Köy Enstitüleri, devletin yerel düzeyde oluşturduğu kurumsal düzenlemelerin eğitim, üretim ve katılım ekseninde nasıl şekillendiğini anlamak açısından dönemin yerel yönetim anlayışını incelemede önemli bir örnek teşkil etmektedir.

Maarif Vekili Hasan Âli Yücel, 17 Nisan 1940'ta TBMM'de yaptığı konuşmada, “enstitü” kavramının Batı kökenli olduğunu ve Türkiye’de bu terimin, yalnızca yükseköğretim kurumlarını değil, içinde uygulamalı eğitim barındıran orta dereceli okulları da kapsayacak şekilde benimsendiğini belirtmiştir. Bu kapsamda, “İsmet Paşa Kız Enstitüsü” gibi örneklerde olduğu gibi, uygulamaya dayalı eğitim veren kurumlara “enstitü” adının verilmesinin yerinde olduğunu ifade etmiştir. Köy Enstitülerinin de yalnızca teorik bilgi aktaran kurumlar değil, ziraat, marangozluk, demircilik gibi köy yaşamında karşılığı olan becerileri kazandırmayı amaçlayan birer uygulamalı eğitim merkezi olduğunu vurgulamıştır. Bu nedenle bu kurumlara “okul” değil, “enstitü” adı verilmiştir. Yücel, enstitülerde yetiştirilecek öğretmenlerin yalnızca mesleki bilgiyle değil, aynı zamanda köy yaşamında topluma öncülük edebilecek, fikir danışılabilir bireyler olarak donatılacağını belirtmiştir. Öğretmen adaylarının kırsal yaşamla uyumlu hale gelebilmesi için ziraat bilgisi eğitimin temelini oluşturacaktır. Bu doğrultuda, enstitülerin nerelerde kurulacağı belirlenirken idarî ya da nüfusa dayalı ölçütlerden ziyade, iklim koşulları ve tarımsal verimlilik göz önünde bulundurulmuş, yer seçiminde Ziraat Vekâleti'nin uzman görüşüne başvurulmuştur. Enstitülerin yalnızca büyük şehirlerde değil, eğitim vereceği bölgenin ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde kırsal alanlarda da kurulabileceği ifade edilmiştir. Öğrenci seçimi konusunda ise temel kıstasın, köyde yaşamış ve köy ilkokullarının beş sınıfını tamamlamış çocuklar olduğu belirtilmiş; bu sayede köy gerçekliğini bilen, köylüyle doğrudan ilişki kurabilecek öğretmenlerin yetiştirileceği vurgulanmıştır. Ayrıca, üç sınıflı köy okullarının beş sınıfa çıkarılmasıyla bu ihtiyacın daha

sistemli karşılanacağı ifade edilmiştir. Öğrencilerin seçiminde ise sınav, kişilik özellikleri ve fiziksel yeterlilik gibi ölçütlerin dikkate alınacağı belirtilmiştir (TBMM, 1940).

17 Nisan 1940'ta TBMM'de yapılan Köy Enstitüleri Kanunu görüşmelerinde söz alan bir milletvekili, hem çiftçi hem hukukçu hem de politikacı sıfatıyla memleketin en önemli meselelerinden birine çözüm arandığını belirtmiş, Türkiye'nin farklı iklimleri ve verimli topraklarına rağmen köylünün emeğinin karşılığını alamadığını, yapılan araştırmalara göre bir köylü ailesinin yıllık gelirinin 78 ila 150 lira arasında kaldığını, bunun sebebinin üretim tarzının teknik olmaması ve yaşam biçiminin modernleşmemiş bulunması olduğunu söylemiştir; Köy Enstitüleri'nin bu iki temel sorunu çözmek üzere köylere öğretmen ve çiftçiliği bilen eğiticiler göndereceğini, ayrıca kız çocuklarının da eğitime katılmasıyla köy yaşamında kadınların kalkınmaya dahil edileceğini ifade etmiş ve Milli Eğitim Bakanı Hasan Âli Yücel'i bu girişiminden dolayı tebrik etmiş, fakat yalnızca eğitimle değil hükümetin başka sahalarda da tedbirler alması gerektiğini vurgulamıştır; ardından Konya Milletvekili Dr. Osman Şevki Uludağ söz alarak hiçbir zaman yalnızca Konya'ya özel bir enstitü açılması talebinde bulunmadığını, enstitülerin kuruluş yerleri belirlenirken iklim ve toprak şartlarının mutlaka dikkate alınması gerektiğini, Konya ile Isparta'nın iklim ve ziraî yapılarının birbirinden çok farklı olduğunu, Konya'nın yıllık 412 bin tonluk üretimiyle Türkiye'nin en büyük buğday üreticisi olduğunu rakamlarla ortaya koymuş ve bu nedenle enstitülerin bölgesel özellikler gözetilerek planlanması gerektiğini dile getirmiştir; görüşmelerin genelinde ise milletvekilleri Köy Enstitüleri Kanunu'nun köylünün ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlayacağını kabul etmiş, ancak uygulamada iklim, toprak ve üretim farklılıklarının göz önünde bulundurulması gerektiğini vurgulamıştır. Köy Enstitüleri tartışmaları, yalnızca eğitim ya da tarım politikası meselesi değil, aynı zamanda yerel yönetim anlayışıyla da doğrudan bağlantılıdır. Çünkü konuşmalarda öne çıkan temel vurgu, köylünün üretim tarzının teknikleşmemiş olması ve yaşam biçiminin modernleşmemiş bulunmasıdır. Bu teşhis, merkezi idarenin köylere doğrudan müdahale ederek kalkınmayı örgütleme isteğini yansıtmaktadır. Enstitüler aracılığıyla köylerde öğretmen, sağlıkçı ve teknik bilgiye sahip kişiler görevlendirilmek istenmiş, böylece köyün sadece eğitim değil, tarım, sağlık, zanaat ve hatta aile yaşamı gibi alanlarda da dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Yani Köy Enstitüleri, köy toplumunu doğrudan etkileyen, yerel kalkınmayı tetikleyen ve köy ölçeğinde modernleşmeyi örgütleyen birer yerel yönetim aracı işlevi görmüştür. Özellikle kız çocuklarının eğitime dahil edilmesi ve köy kadınlarının ev ekonomisi, dokuma ve sağlık alanında eğitilmesi gerektiğine yapılan vurgu, yerel düzeyde toplumsal cinsiyet rollerini de dönüştürmeyi amaçlayan bir

yerelleşme perspektifine işaret etmektedir. Buna karşın Konya Milletvekili Dr. Osman Şevki Uludağ'ın sözleri, yerel farklılıkların yani iklim, toprak, üretim biçiminin göz ardı edilmemesi gerektiğini göstermiştir. Bu yaklaşım, tek tip merkezî bir eğitim modelinin her yerde aynı sonucu vermeyeceğini, yerel koşulların mutlaka hesaba katılması gerektiğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla bu görüşmeler, erken Cumhuriyet döneminde köylere yönelik kalkınma anlayışının merkezî bir planlama ile tasarlandığını, fakat aynı zamanda yerel coğrafyanın ve üretim yapısının dikkate alınmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda Köy Enstitüleri, yalnızca eğitim kurumları değil, devletin yerel topluluklarla kurduğu yeni bir yönetim ve kalkınma ilişkisinin somut bir yansıması olarak değerlendirilmiştir (TBMM, 1940).

İsmet İnönü, 1 Kasım 1940'ta Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni açarken yaptığı konuşmada, özellikle eğitim ve kültür alanında atılan adımları büyük bir memnuniyetle dile getirmiştir. Konuşmasında, kısa süre önce kabul edilen Köy Enstitüleri ve Devlet Konservatuvarı kanunlarının, ülkenin geleceği adına umut verici gelişmeler barındırdığını vurgulamıştır. Farklı bölgelerde kurulan 14 Köy Enstitüsü'nde altı bin öğrencinin eğitim gördüğünü belirterek, bu okulların yoğun emekle kurulduğunu ve büyük bir sorumlulukla işletildiğini ifade etmiştir. İnönü'ye göre, bu çaba sayesinde Türkiye, önümüzdeki 15 yıl içinde ilköğretim sorununu tamamen çözebilecek bir konuma gelecektir (İnönü, 1946:355)

İsmet İnönü'nün hem başbakan hem de cumhurbaşkanı olarak üzerinde önemle durduğu iki temel eğitim alanı vardı: köy eğitimi ve teknik öğretim. Bu alanlarda Cumhuriyet eğitim tarihine damgasını vuran iki isim, Köy Enstitülerinin kurucusu İsmail Hakkı Tonguç ve teknik öğretimin öncüsü Rüştü Uzel olmuştur. Her iki isim de Cumhuriyet'in idealist kadrolarında yer almıştır, ancak siyasi şartlar zamanla onları sistemin dışına itmiştir. Özellikle köy eğitimi, Cumhuriyet'in erken dönemlerinde büyük bir hedef olarak belirlenmiştir; kırsal kesime öğretmen yetiştirmek amacıyla başlatılan bu girişim, başlangıçta Gazi Mustafa Kemal'in ve İnönü'nün desteğini görmüştür. Ancak bu projelerin sonu, politik direnç ve toplumsal tepkiler nedeniyle hüsrarla sonuçlanmıştır. Aynı şekilde, toprak reformu da İnönü'nün Atatürk'ün ölümünden hemen önce başlattığı köycülük hamlesinin temel ayaklarından biri olmuştur. Fakat reform Meclis'te yeterli destek bulamamış ve özellikle büyük toprak sahiplerinin direnci nedeniyle uygulanamamıştır. Ormanların kamulaştırılması girişimi ise halk-devlet çatışmasına yol açmış; bazı bölgelerde köylüler ormanları yakarak tepki göstermiştir. Atatürk'ün ölmeden hemen önce Meclis'te adına okunan son nutkunda "Her Türk çiftçi ailesinin geçinebileceği toprağa sahip olması gereklidir" diyerek vurguladığı bu toprak meselesi, ne yazık ki hayata geçirilememiştir. Böylece Cumhuriyet'in en insancıl ve kalkınmacı projelerinden biri olan

köylüyü topraklandırma ve kırsal eğitim hamlesi, hem İnönü döneminin hem de Cumhuriyet ideallerinin yarım kalan büyük hikâyelerinden biri olarak tarihe geçmiştir (Aydemir, 1991:376-378).

Kurtuluş Savaşı'nın ardından Türkiye'nin nüfusu yaklaşık on üç-on dört milyon civarında seyretmiş ve savaşın yorgunluğu toplumun her kesiminde derin izler bırakmıştır. Nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan köylüler, özellikle erkek nüfusun savaşta verdiği ağır kayıplar nedeniyle, kadınların erkeklerden fazla olduğu bir demografik yapıya sahiptir. Ancak köylerde eğitim seviyesi oldukça düşüktür; okuma yazma bilen kadın neredeyse yoktur, erkeklerde ise bu oran çok sınırlıdır. Köylerde okul bulunmaması ve uzun yıllar süren geleneksel, teokratik yapıların etkisiyle köylüler, ulus bilincini yeterince kavrayamamış, bu durum köylerdeki geri kalmışlığın ve sosyal gelişmemişliğin temel nedenlerinden biri olmuştur. Tarımsal üretim yöntemleri son derece ilkel kalmış, teknolojik yenilikler benimsenmemiş, köylerde güvenlik sorunları ve salgın hastalıklar halkın yaşam kalitesini düşürmüştür. Sağlık hizmetlerinin yokluğu, özellikle çocuk ölümlerinin yaygınlaşmasına yol açarken, köylerin bu hali Türkiye'nin genel kalkınma hedefleriyle uyumlu değildi. Bu durum, ülke kalkınmasının temel taşı olarak görülen köylerin modernleşmesi ve yapılandırılması gerekliliğini açıkça ortaya koymaktadır. Köyün yeniden düzenlenmesi, ekonomik ve sosyal yaşamının ulusal egemenlik anlayışı çerçevesinde yeniden inşa edilmesi ve köylünün “milletin efendisi” konumuna getirilmesi için kapsamlı adımlar atılması şart olmuştur. Bu süreç, köylerin sadece üretim birimi olarak değil, eğitim ve toplumsal bilinçlenmenin merkezi haline getirilmesi anlamına gelmiştir. Dolayısıyla, Cumhuriyet'in kırsal kalkınma stratejisinde köylerin çağdaşlaştırılması ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi, ülkenin genel ilerleyişi açısından hayati bir rol üstlenmiştir (Hafizoğulları, 2021:903).

Köy Enstitülerinin kurulması, Türkiye Cumhuriyeti'nin erken dönem eğitim politikalarının en özgün ve radikal uygulamalarından biri olarak, sadece bir eğitim reformu değil, aynı zamanda kırsal kalkınmayı önceleyen bir toplumsal mühendislik projesi olarak değerlendirilmelidir. Bu girişimin temelleri, 1930'lu yıllarda Cumhuriyet Halk Partisi'nin kurultay kararlarında belirlenen hedefler doğrultusunda şekillenmiş, özellikle kırsal bölgelerdeki öğretmen açığını kapatmak amacıyla geliştirilen eğitim projesiyle ilk somut adımlar atılmıştır. 1936 yılında Eskişehir Çifteler 'de başlatılan eğitim kursları, askerlik görevini çavuş ya da onbaşı olarak tamamlamış köy gençlerinin kısa süreli eğitilerek kendi köylerinde öğretmenlik yapmalarını öngörmekteydi. Bu uygulamanın başarılı sonuçlar doğurması üzerine, sürece hukuki zemin kazandırmak amacıyla Köy Eğitimleri Kanunu kabul

edilmiş; kısa sürede dört farklı bölgede örnek öğretmen okulları açılmıştır. Ancak bu geçici çözüm, dönemin Maarif Vekili Saffet Arıkan'ın ve özellikle ilköğretim umum müdürü İsmail Hakkı Tonguç'un vizyoner yaklaşımları sayesinde kurumsal bir dönüşüme evrilmiştir. 1938'de Maarif Vekilliği görevine getirilen Hasan Âli Yücel'in siyasi desteğiyle olgunlaştırılan bu proje, 17 Nisan 1940 tarihli ve 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu ile hukuken temellendirilmiş, sadece mevcut deneme okullarının dönüştürülmesini değil, aynı zamanda yeni enstitülerin açılmasını da kapsamıştır. Bu kanunla birlikte eğitim, tarım ve üretimi birleştiren bir model olarak tasarlanan enstitüler, 1942 tarihli 4274 sayılı Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilât Kanunu ile yapısal olarak da sistemleştirilmiştir. Böylece, Cumhuriyet rejimi sadece okuma yazma bilen bireyler değil, aynı zamanda üretken, eleştirel düşünebilen ve köyüne öncülük edebilecek nitelikte vatandaşlar yetiştirmeyi hedefleyen bir eğitim felsefesini kırsala taşımış; hukuki, siyasal ve pedagojik düzlemde çağdaşlaşma idealini somutlaştırmıştır (Bahadır, 2002:283).

Köy Enstitüleri Kanununa göre, Köy Enstitüleri; köylerde görev yapacak öğretmenler ile köy yaşamına doğrudan katkı sağlayacak ziraat, teknik ve sağlık gibi alanlarda yetişmiş meslek erbabını hazırlamak amacıyla, ziraat işlerine uygun arazilerde Maarif Vekâleti tarafından kurulan eğitim kurumlarıdır. Bu kurumlara, ilkokulu bitirmiş, sağlık durumu yerinde ve yetenekli köy çocukları alınmakta, en az beş yıl süren bir eğitim süreci uygulanmaktadır. Eğitim sürecinde sadece akademik bilgi değil, aynı zamanda tarım, hayvancılık, el sanatları ve köy yaşamına dönük pratik bilgiler verilerek mezunların köylerine çok yönlü katkı sağlamaları hedeflenmektedir. Enstitüden mezun olan öğretmenler, görev yaptıkları köylerde yalnızca eğitici değil, aynı zamanda rehber, teknik danışman ve üretici bir unsur olarak konumlandırılmaktadır. Ziraatla ilgili uygulamalar, örnek tarlalar, bağ ve bahçeler, atölyeler kurarak köylüye yeni yöntemler öğreten öğretmenler, yerel üretimi ve bilgi düzeyini artırmada kilit rol oynamaktadır. Bu öğretmenler, devletin belirlediği bölgelerde en az yirmi yıl mecburi hizmet yapmakla yükümlüdürler. Görevden ayrılmaları durumunda, devletin yaptığı masrafları geri ödemek zorundadırlar. Bu yönüyle öğretmenlerin sadece bir meslek icra etmesi değil, bir idealin taşıyıcısı olması hedeflenmiştir. Maaş ve özlük hakları sabit bir sistem içinde güvence altına alınmış, başarıya dayalı olarak maaş artışı ve sosyal yardımlar da sağlanmıştır. Ayrıca, köy öğretmenlerine devlet tarafından tohum, tarım araçları, fidan ve çift hayvanları gibi üretim araçları tahsis edilerek öğretmenlerin yalnızca bilgi değil, üretim üzerinden de köye katkı sunmaları sağlanmıştır. Köy öğretmenlerinin çalışacağı okulların binaları ve öğretmen evleri ise yerel yönetim niteliğindeki köy ihtiyar heyetlerinin sorumluluğunda, devletin verdiği planlara uygun biçimde imece usulüyle inşa edilmekte ve öğretmenler göreve başlamadan önce

tamamlanması zorunlu tutulmaktadır. Bu da Köy Enstitülerinin, yalnızca merkezî bir devlet projesi değil, aynı zamanda yerel halkın aktif katılımını gerektiren bir kalkınma modeli olduğunu göstermektedir. Okulun bakım, onarım ve diğer giderleri de yine köy bütçesinden karşılanmakta, yani köy halkı öğretmeni ve okulu sahiplenerek eğitimi toplumsal bir sorumluluk olarak üstlenmektedir. Öğretmenin okul adına kurduğu üretim tesislerinden elde edilen gelir öğretmene ait olurken, okulda kullanılan tüm araç gereçler ve hayvanlar devlet malı sayılmaktadır. Öğretmenlerin görevlerini yerine getirip getirmediği ise gezici başöğretmenler ve ilk tedrisat müfettişleri tarafından denetlenmekte, devlet teşkilatı da bu görevlerin yürütülmesinde öğretmene destek olmakla yükümlü kılınmaktadır. Ayrıca, sağlık hizmetleri açısından öğretmen ve ailesi için Maarif Vekâleti 'ne bağlı hekimler atanmakta, öğretmenler ücretsiz olarak sanatoryum ve prevantoryumlarda tedavi edilebilmektedir. Kanun, öğretmenler için birer emeklilik ve sosyal yardım sandığı kurmayı da öngörerek mesleki güvence sağlamayı hedeflemiştir. Böylece, Köy Enstitüleri yalnızca birer eğitim kurumu değil, toplumsal dönüşümün ve kırsal kalkınmanın merkezinde yer alan çok yönlü yapılar olarak kurgulanmıştır.

Köy Enstitüleri'nin kuruluşu, Türkiye Cumhuriyeti'nin erken dönem eğitim politikalarının yalnızca bir ayağını değil, aynı zamanda merkezi otorite ile yerel yönetimler arasında örülen işlevsel bir ilişki ağını da yansıtır; bu yönüyle Köy Enstitüleri, sadece öğretmen yetiştiren kurumlar olarak değil, yerel kalkınma dinamiklerini harekete geçiren çok boyutlu yapılar olarak değerlendirilmelidir. 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu ve bunu takiben yürürlüğe giren 4274 sayılı Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilât Kanunu, söz konusu eğitim kurumlarını hem hukuki hem de idari açıdan sistematikleştirirken, aynı zamanda yerel yönetim mekanizmalarına da belirgin roller yüklemiştir. Bu bağlamda, köy öğretmenlerinin çalışacakları okul binaları ile öğretmen evlerinin inşası, köy ihtiyar meclislerinin sorumluluğuna bırakılmış ve bu inşa sürecinde devletin sunduğu planlara uygunluk ile imece usulü çalışma zorunlu tutulmuştur. Bu durum, yerel halkın yalnızca fiziki katkısını değil, eğitimi sahiplenmesini ve kamusal hizmetlere ortak olma bilincini de teşvik eden özgün bir yerel yönetim anlayışının kurumsallaşmasını sağlamıştır. Köy Enstitüsü mezunu öğretmenlerin köylerine yalnızca eğitimsel bilgi değil; tarım, ziraat, hayvancılık ve el sanatları gibi üretim odaklı becerilerle dönmeleri, köyleri ekonomik, kültürel ve teknik açıdan dönüştürmeye yönelik bir kalkınma aracı olarak planlandıklarını göstermektedir. Devletin öğretmenlere tarımsal üretim araçları (tohum, fidan, çift hayvanı vb.) tahsis etmesi ve öğretmenlerin bu üretimden doğrudan gelir elde etmelerine olanak tanınması, yerel ekonominin modernleşmesini eğitim yoluyla gerçekleştirme hedefinin somut bir tezahürüdür. Bu sistem, öğretmeni yalnızca bilgiyi aktaran

bir figür olarak değil, aynı zamanda kırsal alanda sosyal öncülük yapan, ekonomik kalkınmayı tetikleyen ve yerel yönetim süreçlerine yön veren çok yönlü bir aktör olarak tanımlamıştır. Üstelik, eğitim kurumlarının bakım ve onarımı dahi köy bütçesinden karşılanmakta; bu da köy halkını yalnızca hizmet alan değil, hizmetin sürekliliğini sağlamakla mükellef bir yerel yönetim ortağına dönüştürmektedir. Diğer yandan, Maarif Vekâleti tarafından sağlanan sağlık hizmetleri, öğretmenlerin mesleki faaliyetlerinin güvence altına alınması ve gezici başöğretmenler ile müfettişlerce yapılan düzenli denetimler, yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin kalitesini artırma amacı taşımakta; böylece yerel yönetimle merkezî idare arasında süreklilik arz eden bir denge kurulmaktadır. Nihayetinde, Köy Enstitüleri sistemi, Cumhuriyet'in halkçı ve toplumcu kalkınma felsefesine uygun biçimde, yerel yönetimi yalnızca bir idari birim değil, ulus inşasında aktif ve üretken bir özne olarak konumlandırmakta; eğitim aracılığıyla kırsal toplumsal yapıyı dönüştürürken, yerel yönetimi kalkınmanın etkili bir unsuru hâline getirmektedir. Bu yönüyle Köy Enstitüleri, erken Cumhuriyet döneminde merkezi planlamayı yerel katılımı bütünlendiren benzersiz bir kalkınma ve eğitim modeli olarak, Türkiye'nin modernleşme sürecinde etkili olmuştur.

#### **4.3.3. MİLLÎ KORUNMA KANUNU**

1940'lı yılların başında savaşın yarattığı ekonomik dalgalanmalar, Türkiye'de fiyat istikrarsızlığını derinleştirmiş, halk arasında "Hükümet nerede?" sorusu yaygınlaşmıştır. Başvekil Şükrü Saraçoğlu'nun 1942 yılında TBMM'de yaptığı konuşmada belirttiği üzere, temel tüketim maddeleri üzerinde yükselen fiyatlar karşısında hükümetin aldığı müdahaleci kararlar yerel yönetimlerle doğrudan ilişkilendirilmiştir. Özellikle hububat stoklaması ve bu stokların şehirlere ulaştırılması görevinde belediyeler kritik bir aracı olarak devreye sokulmuştur. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin merkezî otoritenin ekonomik politikalarını uygulayan birimlere dönüştüğü görülmektedir. Saraçoğlu, belediyelere kredi açıldığını, onların da kendi şehirleri için yüksek fiyatlarla buğday toplamaya başladığını belirtmiş; bu durumun fiyatları daha da artırdığını ifade etmiştir. Hükümetin bu müdahalesi, belediyelerin sadece hizmet sunan değil, aynı zamanda devletin ekonomik müdahale mekanizmasında rol alan aktörler hâline geldiğini göstermektedir. Ancak bu süreçte, belediyelerin ticari yetkinliklerinin yetersizliği, fiyat istikrarının sağlanamamasına neden olmuş; hatta gıda fiyatlarının daha da artmasına yol açmıştır. Saraçoğlu'nun ifadesiyle, "bu işi beceremeyeceklerini evvelden görmemiş olmamız bir eksikliktir." Bu durum, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitesinin merkezî hükümetin stratejik amaçlarıyla uyum içinde olmadığını da ortaya koymaktadır (TBMM, 1942).

Milli Korunma Kanunu, İsmet İnönü'nün Cumhurbaşkanlığı döneminde, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'na fiilen katılmadan savaşın ekonomik ve sosyal etkileriyle başa çıkabilmesini sağlamak amacıyla yürürlüğe konmuş geniş kapsamlı bir olağanüstü hâl yasasıdır. 18 Ocak 1940'ta kabul edilen bu kanun, hükümete ekonomiden çalışma hayatına, tarımdan ulaşımaya kadar hayatın hemen her alanında olağanüstü müdahale yetkileri tanımış; Bakanlar Kurulu, üretimi denetleyip yönlendirmekten mal ve hizmetlere el koymaya, fiyatları belirlemekten zorunlu işçilik yükümlülüğü getirmeye kadar çok geniş bir alanda doğrudan karar alma hakkı elde etmiştir. Sanayi ve maden işletmeleri devlet kontrolüne açılırken, tarımda ürün türünden toprak kullanımına kadar üreticiye ne yapacağını belirleyen bir denetim uygulanmış, şehirlerde ise karaborsacılık ve stokçuluğa karşı ağır cezalar getirilmiştir. Savaşın getirdiği kıtlık ve iâşe sorunları nedeniyle temel tüketim maddelerinin dağıtımı ve tüketimi doğrudan devlet kontrolüne geçmiş; stoklar azaldıkça halkın ihtiyaçları devlet eliyle kısıtlı ölçüde karşılanmıştır. Bu süreçte serbest piyasa düzeni neredeyse tamamen askıya alınmış; fiyatlar, ücretler ve kâr oranları devlet tarafından belirlenmiş, böylece ekonomik yaşam büyük ölçüde merkezî planlamaya tâbi kılınmıştır. Kanun yalnızca ekonomik hayatı değil, toplumsal yapıyı da disiplin altına almayı amaçlamış; olağanüstü yetkilerle donatılan devlet, bireysel hak ve özgürlükleri ikinci plana itmiş, kamu düzeni ve savaş koşullarına uyum sağlama gerekçesiyle sıkı bir denetim mekanizması kurmuştur. Milli Korunma Kanunu bu yönüyle, İnönü'nün “barış içinde hazırlık” olarak tanımladığı savaş dışı kalma politikasının iç cephedeki idari dayanağını oluşturmuş, aynı zamanda tek parti yönetiminin otoriter karakterini tahkim eden başlıca hukuki araçlardan biri olmuştur (Milli Korunma Kanunu, 1940)

1940'lı yılların savaş koşulları ve Milli Korunma Kanunu üzerinden hem merkezî hükümetin hem de yerel yönetimlerin işlevi ortaya çıkıyor. Normalde belediyeler, klasik anlamda şehir hizmetleriyle ilgilenen kurumlar iken, bu dönemde savaş ekonomisinin zorunlulukları onları doğrudan ekonomik müdahale aracı haline getirmiştir. Saraçoğlu'nun TBMM'de yaptığı konuşmada da görüldüğü gibi, belediyeler buğday stoklama ve şehirlerin iâşesini sağlama görevini üstlenmiş; ancak ticari tecrübe ve kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle bu görev ters etki yaratmış, fiyatların daha da yükselmesine yol açmıştır. Bu durum, yerel merkezî otoriteye sıkı bağımlılığını gösterir. Belediyeler kendi politikalarıyla hareket eden özerk kurumlar değil, devletin aldığı ekonomik kararları taşraya ve şehirlere uygulayan bir “uygulama birimi” gibi çalışmıştır. Dolayısıyla savaş yıllarında yaşanan iâşe ve fiyat istikrarsızlığı sorunu, sadece ekonomik değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin kurumsal zafiyetini de açığa çıkarmıştır. Öte yandan Milli Korunma Kanunu, merkezî hükümete

olağanüstü yetkiler tanıyarak neredeyse bütün ekonomik ve toplumsal hayatı devlet denetimine sokmuştur. Bu kanunla birlikte belediyeler de olağanüstü yetkiler altında çalışan, ama aslen merkezî kararların yereldeki uygulayıcıları haline gelen kurumlara dönüşmüştür. Böylece tek parti rejimi, yerel yönetimleri hem ekonomik hayatın düzenlenmesinde araçsallaştırmış hem de bu süreçte kendi otoriter karakterini güçlendirmiştir.

3780 sayılı Millî Korunma Kanunu birinci maddesine göre, olağanüstü durumlarda devletin ekonomik ve millî savunma yapısını güçlendirmek amacıyla, kanunda belirtilen usul ve şartlar çerçevesinde İcra Vekilleri Heyeti'ne çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu olağanüstü haller; genel veya kısmi seferberlik, devletin savaşa girme ihtimali ve Türkiye Cumhuriyeti'ni ilgilendiren yabancı devletler arasındaki savaş hali olarak tanımlanmıştır. 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nun 1. maddesinde öngörülen durumlar çerçevesinde, Avrupa'daki savaş koşullarının Türkiye'nin ekonomik yapısında olumsuz etkiler yaratmaya başlaması üzerine, söz konusu kanunda belirtilen olağanüstü tedbirlerin ihtiyaç nispetinde uygulanmasına 19 Şubat 1940 tarihinde yapılan İcra Vekilleri Heyeti toplantısında karar verilmiştir (BCA, 1940: 30-18-1-2/90-16-9).

3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nun 4. maddesine göre, kanunun uygulanmasına ilişkin alınacak kararların hazırlanması ve ilgili bakanlıklar arasında iş birliğinin sağlanması amacıyla bir Koordinasyon Heyeti kurulacaktır. Bu heyet, Başvekilin (Başbakanın) teklifi üzerine, ilgili bakanlardan seçilerek İcra Vekilleri Heyeti üyeleri arasından oluşturulacaktır. Heyete, Başvekil veya onun görevlendireceği bir vekil başkanlık edecektir. 19 Şubat 1940 tarihinde uygulanmaya başlanan 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca kurulan Koordinasyon Heyeti, Milli Müdafaa, Maliye, İktisat, Ziraat, Münakalat ve Ticaret bakanlıklarından seçilen üyelerden oluşmuştur. Bu düzenleme, İcra Vekilleri Heyeti'nin 20 Eylül 1940 tarihli kararıyla resmî olarak onaylanmıştır (BCA, 1940: 30-18-1-2/90-16-11).

Millî Korunma Kanunu kapsamında verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla, Ankara, İstanbul ve İzmir belediyelerince kurulan ve kurulacak teşkilatın 1943 yılı sonuna kadar olan kadro ve diğer giderlerinin karşılanması için Ticaret Vekâleti emrine tahsis edilecek miktar belirlenmiştir. Bu kapsamda, söz konusu ilk şehir belediyesine 200.000 lira yardım yapılması önerisi, İcra Vekilleri Heyeti'nin toplantısında kabul edilmiştir (BCA, 1943: 30-18-1-2/103-73-4).

1940 yılında Malatya'dan Cumhurbaşkanı'na gönderilen yazıda, şehrin ihtiyaçları sıralanarak çözüm için doğrudan merkezin desteği talep edilmektedir. Bu talepler arasında

Malatya’da bir lise binasının inşası, fakir halkın çocuklarının meslek edinmesi için bir iş mektebi, sanat mektebi ve kız enstitüsünün açılması; mensucat fabrikasının ihtiyacı olan pamuğun Yazıhan bölgesinde yeniden ekilebilmesi için sulama kanallarının yapılması; uzun süredir kullanılmayan arazilerin yeniden tarıma kazandırılması; Sürgü suyunun acilen ikmal edilmesi ve Derme suyunun mecrasının ıslah edilmesi; şehrin turizm potansiyelini artırmak üzere gerekli düzenlemelerin yapılması gibi konular yer almaktadır. Ayrıca İsmetpaşa Bulvarı’nın tamamlanması, istimlak işlerinde belediyenin bütçesinin yetersizliği, Devlet Demiryolları tarafından başlanan bazı çalışmaların tamamlanması ve nihayetinde halkın sağlık ihtiyacını karşılamak için imar planında belirlenen yere bir numune hastanesi yapılması da dile getirilmiştir (BCA, 1940: 30-10-0-0/81-535-4).

Bu metin, tek parti döneminde yerel yönetimlerin kendi imkânlarıyla büyük projeleri gerçekleştiremediğini, bunun yerine doğrudan Cumhurbaşkanına hitap ederek taleplerini merkeze ilettiklerini göstermektedir. Yazıda kullanılan “Milli Şefimiz” ifadesi, dönemin siyasal kültürünü ve lider odaklı anlayışını yansıtırken; yerel ihtiyaçların çözümünde belediyelerin bütçelerinin yetersiz kalması, yerel yönetimlerin merkez karşısında ne derece bağımlı olduğunu ortaya koymaktadır. Eğitim kurumlarından sulama projelerine, altyapıdan sağlık hizmetlerine kadar hemen her alanda çözümün merkezden beklenmesi, yerel yönetimlerin özerklikten çok merkezin bir uzantısı gibi işlediğini gösterir. Bu durum, tek parti döneminin merkeziyetçi yapısının, yerel demokrasinin gelişimini sınırlandırdığı gibi, yerel kalkınma süreçlerini de doğrudan merkezî otoritenin kararlarına bağladığını ortaya koymaktadır.

#### **4.3.4. TOPRAK REFORMU**

Atatürk’ün 1 Mart 1922 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yaptığı konuşmasında, ülkenin gerçek sahibi ve efendisinin “hakiki müstahsil” yani üreten köylü olduğunu vurgulamıştır. Bu vurgu hem ekonomik kalkınmanın hem de ulusal egemenliğin temelinde köylünün emeğinin bulunduğunu gösterir. Ona göre devletin iktisat politikası, köylünün refahını ve üretim gücünü artırmayı esas almalıdır. Bu anlayış, ilerleyen yıllarda uygulanan toprak reformu girişimlerinden köy kalkınma projelerine kadar uzanan politikaların düşünsel zeminini oluşturmuştur. Tek Parti Dönemi’nde yerel yönetimlerin tarımsal üretimi destekleme, kırsal altyapıyı güçlendirme ve köylünün devletle bağını kurumsallaştırma yönündeki görevleri de bu perspektiften şekillenmiştir. Dolayısıyla Atatürk’ün bu sözleri, Cumhuriyet’in erken döneminde yerel yönetimlerin yalnızca idari birimler değil, aynı zamanda ulusal kalkınma sürecinin yerel taşıyıcıları olarak görülmeye başlandığını göstermektedir (TBMM, 1959).

Atatürk'ün 1 Kasım 1936 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 5. Dönem 2. Yasama Yılı'nı açarken yaptığı konuşmadan alınmıştır ve Tek Parti Dönemi'nin yerel yönetim anlayışı ile ekonomi politikalarının yönünü açıkça ortaya koymaktadır. Atatürk bu konuşmasında, özellikle göçmenlerin yerleştirilmesi, ziraatın modernleştirilmesi, kooperatifleşmenin yaygınlaştırılması, madenlerin ve sanayinin geliştirilmesi gibi konulara vurgu yapmıştır. Toprak reformu bağlamında ise “Her Türk çiftçi ailesinin geçineceği ve çalışacağı toprağa malik olması behemehal lazımdır” diyerek, Cumhuriyet'in sosyal ve ekonomik temellerinden birini tanımlamıştır. Bu ifade, devletin ekonomik kalkınmayı yalnızca üretim artışıyla değil, toplumsal adalet ve mülkiyetin tabana yayılması ilkesiyle birlikte düşündüğünü göstermektedir. Atatürk, aynı zamanda büyük arazilerin modern araçlarla işletilmesini teşvik ederek hem verimliliği artırmayı hem de devletin üretim gücünü yükseltmeyi hedeflemiştir. Bu anlayış, Tek Parti Dönemi'nde yürütülen devletçi ekonomi politikaları, yerel kalkınma çabaları ve kırsal reform girişimleri ile doğrudan bağlantılıdır. Dolayısıyla bu konuşma, yerel yönetimlerin ve kırsal alanların ekonomik hayata entegre edilmesi yönünde Cumhuriyet yönetiminin benimsediği planlı, merkezden yönlendirilen kalkınma modelinin erken bir ifadesi olarak değerlendirilebilir (TBMM, 1936).

Atatürk 1 Kasım 1937 Atatürk, milli ekonominin temelini tarım olduğunu vurgulamış ve köylünün kalkınmasını Cumhuriyet'in ekonomik hedefleriyle doğrudan ilişkilendirmiştir. Ona göre, tarımsal kalkınmanın sağlanabilmesi için öncelikle bilimsel temellere dayalı bir tarım politikası oluşturulmalı ve her köylünün anlayıp uygulayabileceği bir tarım düzeni kurulmalıdır. Atatürk, “topraksız köylü kalmamalı” diyerek toprak reformunun sosyal adalet boyutuna dikkat çekmiş; küçük üreticinin korunması, büyük toprakların sınırlandırılması ve tarım araçlarının modernleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca köylerde modern tarım tekniklerinin yaygınlaştırılması, üretim araçlarının ortak kullanımı ve bölgesel tarım merkezlerinin kurulması gerektiğini vurgulamıştır. Bu görüşler, Tek Parti Dönemi'nin tarım politikalarının ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gibi düzenlemelerin düşünsel temelini oluşturmuştur. Atatürk'ün yaklaşımı, ekonomik kalkınmayı köylü emeği üzerinden tanımlayan ve devletin yönlendirici rolünü öne çıkaran merkezîleşmiş bir kalkınma anlayışının ifadesidir (TBMM, 1937).

İsmet İnönü, 1941 yılında Meclis'in açılış konuşmasında, toprak reformunun Cumhuriyet yönetimi açısından taşıdığı önemi vurgulamıştır. Henüz Meclis'e sunulmamış olan Toprak Kanunu'nun, uzun araştırmalar sonucunda hazırlandığını belirtmiş ve özellikle toprağı hiç olmayan köylülerin sayısının sanıldığından daha az olduğunu ifade etmiştir. Devletin

elindeki toprakların dağıtılmasıyla bu sayının her yıl daha da azaldığını söylemiştir. Bununla birlikte, toprağı olmayan ve kendi geçimini kurmak isteyen yurttaşlara toprak sağlanması, Cumhuriyet rejiminin büyük önem verdiği bir konu olarak öne çıkmaktadır. Nüfusun artması ve miras yoluyla toprakların bölünmesi gibi nedenlerle, bazı köylülerin ellerindeki toprak artık geçimlerini sağlamaya yetmemektedir. Bu nedenle, az topraklı köylülerin daha iyi bir yaşam sürdürebilmeleri için yeterli büyüklükte toprağı sahip olmaları gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca, sadece toprak vermekle yetinilmemesi gerektiğini, bu toprakları etkili şekilde işleyebilmeleri için köylülere gerekli tarım araç ve gereçlerinin de sağlanmasının şart olduğunu belirtmiştir. Bu reformun bir an önce hayata geçmesi gerektiğini ifade eden İnönü, Meclis'in bu konuyu dikkatle değerlendireceğine olan inancını dile getirmiştir. Köylünün sadece tarımsal üretimle değil, aynı zamanda el emeğine dayalı üretimle de desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, köylülerin boş zamanlarını değerlendirebilecekleri tezgâh ve çıkırıklar temin edilmesi önemli bir hedef olarak ortaya konmuştur. Bir önceki yıl yalnızca 17 vilayete bu araçlar gönderilebilmişti. Ancak bu girişim, yurdun dört bir yanında büyük memnuniyetle karşılanmış; gelen yoğun ilgi üzerine bu yıl imkanlar ölçüsünde daha geniş bir dağıtım yapılmasına çalışılmıştır. Bu doğrultuda, 1941 yılı içinde 25 vilayete her birine en az 100'er adet olmak üzere toplu şekilde tezgâh ve çıkırıklar gönderilmiştir. Ayrıca, örnek uygulama oluşturması amacıyla 61 vilayet ve kaza merkezine daha tezgâh takımları ulaştırılmış; toplamda 3.923 takım tezgâh ve çıkırıklar köylülerin hizmetine sunulmuştur. (İnönü, 1946:360-364).

Tek Parti Dönemi'nde Türkiye'nin kırsal dönüşüm politikalarının en tartışmalı adımlarından biri olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (1945), yalnızca ekonomik bir düzenleme değil, aynı zamanda merkezîleşme anlayışının en somut göstergelerinden biri olmuştur. TBMM'de yapılan görüşmeler, dönemin ekonomik, ideolojik ve siyasal dinamiklerini açık biçimde yansıtmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin "köylünün toprak sahibi yapılması" sloganıyla savunduğu bu reform, görünürde toplumsal adalet ve üretim artışı hedefini taşımaktaydı. Ancak tartışmalar ilerledikçe, bu hedefin hem sınıfsal hem de idari düzeyde ciddi sınırlarla karşılaştığı görülmüştür. Meclis oturumlarında bazı milletvekilleri, büyük toprak sahiplerinin çıkarlarını koruma eğiliminde bulunarak yasanın "mülkiyet hakkına müdahale" anlamına geleceğini ileri sürmüşler; reform yanlısı vekiller ise, Cumhuriyet ideolojisinin "üretici köylü" anlayışına dayanarak, ekonomik kalkınmanın ancak küçük mülk sahiplerinin güçlendirilmesiyle sağlanabileceğini savunmuşlardır. Ancak bu görüşmeler, Tek Parti yönetimi içindeki sınıfsal farklılıkları ve çıkar çatışmalarını da gün yüzüne çıkarmıştır. CHP saflarındaki büyük toprak sahipleri, reformun kapsamını daraltmış ve uygulamanın etkisini zayıflatmıştır. Sonuçta yasa

kabul edilmiş olsa da uygulanması sembolik düzeyde kalmış, geniş toprak dağıtımları yapılamamıştır. Bununla birlikte, bu tartışmalar, 1940'ların ortasında CHP içinde belirginleşen sınıf temelli ayrışmaların ve 1946'da çok partili hayata geçişin zeminini hazırlamıştır. Yasanın içeriğine bakıldığında, merkezîleşme eğiliminin güçlü biçimde hissedildiği görülmektedir. Toprak dağıtımı, kamulaştırma, tahvil sistemi, borçlandırma ve ipotek gibi süreçlerin tamamı Tarım Bakanlığı, Ziraat Bankası ve Maliye Bakanlığı gibi merkezî kurumların yetkisine bağlanmıştır. Bu yapı, yerel yönetimlerin ya da köy örgütlerinin sürece dâhil olmasını neredeyse imkânsız kılmıştır. Dolayısıyla, toprak reformu yerel idarelerin güçlenmesine değil, devletin taşra üzerindeki denetimini artırmasına hizmet etmiştir. Meclis görüşmeleri sırasında Abidin Binkaya'nın "göçürülenler" yerine "göçmen edilenler" ifadesini önermesi ya da Kâzım Berker'in "ecrimisil" kelimesine yönelik itirazı, dönemin resmî dilinin ve hukukî terminolojisinin bile ideolojik bir denetim altında şekillendiğini göstermektedir. Ayrıca, arazi alacak kişilerin Türk vatandaşı olması, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip bulunması, çiftçi olması ya da çiftçilik yapmayı taahhüt etmesi ve toprağını bizzat işletmesi şart koşulmuştur. Bu maddeler, yalnızca ekonomik düzenlemeyi değil, devletin toplumu disipline etme ve nüfusu denetleme politikasını da yansıtmaktadır. Göçmenler, göçebeler ve köy kursu mezunları gibi belirli gruplara öncelik tanınması ise, nüfusun üretim temelli bir sosyo-ekonomik düzene yerleştirilme amacını açıkça ortaya koymuştur. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Tek Parti Dönemi'nin merkezî yönetim anlayışını en net biçimde temsil eden uygulamalardan biri olmuştur. Reform, köylünün güçlendirilmesi savunurken pratikte yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandırmış, tüm süreci merkezî kurumların denetimine bırakmıştır. Böylece toprak reformu, halkçı bir dönüşüm hamlesinden çok, devletin taşra üzerindeki otoritesini pekiştiren, Arazi Reformu yoluyla merkezîleşme politikasının bir aracı hâline gelmiştir (TBMM, 1945).

Çalışan Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak temin etmek, ülkenin tarımsal üretimini artırmak için temel çabalardan biri olarak görülmüştür. Bu çerçevede, 1505 sayılı Kanun'un Muğla vilayeti kapsamında uygulanması, Dahiliye Vekâletinin 25 Aralık 1929 tarihli tezkeresi doğrultusunda İcra Vekilleri Heyeti tarafından incelenmiş ve kabul edilmiştir (BCA, 1929: 30-18-1-2/7-63-4).

1929'da Muğla vilayeti özelinde alınan karar, çalışan Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak temin etmeyi ve ülkenin tarımsal üretimini artırmayı amaçlıyordu. Bu karar, daha sonra 1941 yılında başlatılan Toprak Reformu çalışmalarının erken bir ön adımı olarak değerlendirilebilir. 1929'daki uygulama, köylüye tarımsal üretim kapasitesini artıracak biçimde

mülkiyet sağlama anlayışının ilk örneğini teşkil etmiş; devletin tarımsal politikalar yoluyla üretim ve refahı artırma amacını göstermiştir.

Yeni gelen ve gelecek muhacirler ile mültecilerin, nakledildikleri bölgelerdeki topraksız halkın veya yerli nüfusun topraklandırılması amacıyla, 14 Haziran 1934 tarihli ve 200 sayılı tefsire dayanarak 1505 sayılı Kanun'un uygulanmasına karar verilmiştir. Bu karar, Kütahya, Muğla, Aydın, Bursa, Afyonkarahisar, Bilecik, Kocaeli, Amasya, Çorum, Sivas, Tokat, Seyhan, İçel, Malatya, Elâzığ ve Gaziantep illerinde yürürlüğe konmuştur. Uygulamanın detayları ve koordinasyonu, 10 Mayıs 1937 tarihli ve 35.867/46 sayılı tezkerelerle yapılan teklif doğrultusunda İcra Vekilleri Heyeti tarafından 14 Haziran 1937 tarihinde onaylanmıştır (BCA, 1937: 30-18-1-2/76-55-5).

Niğde Milletvekili Cavit Oral, Avrupa'daki karışık durumlar nedeniyle gelişmelerin kesin olarak öngörülemediğini belirterek, Ziraat Vekâletinin olası bir savaş ziraatına karşı hangi önlemleri aldığı ve hangi araçlarla hazırlık yaptığını sormuştur. Ayrıca, Türkiye'nin savaşa girmemesi durumunda, istenilen üretim fazlalığının hangi tedbirlerle sağlanacağı; şimdiye kadar temin edilen tarım makinelerinin neler olduğu, nerelerde ve nasıl kullanılacağı konusunda açıklama talep etmiştir. Cumhuriyet Hükümeti'nin köylüye olan desteği kapsamında Ziraat Bankası borçlarının 15 yıl taksitlendirilmesinin mevcut olağanüstü koşullarda köylüye bir yük getirip getirmediğini ve üretimi artırmak için bu taksitlerin daha uzun sürede ödenmesinin faydalı olup olmayacağı konusundaki vekâletin görüşünü öğrenmek istemiştir. Bu dört başlıkta özetlediği soruların Parti Grubunda Ziraat Vekili tarafından cevaplanmasını talep etmiştir (BCA, 1939: 30-1-0-0/42-248-4).

Bu uygulama yerel yönetimlerin köylüyle kurulan ilişkide devletin kalkınmacı ve düzenleyici rolünün bir uzantısı olduğunu göstermektedir. İnönü'nün toprak reformunu yalnızca toprak dağıtımıyla sınırlamayıp, köylünün üretim araçlarıyla desteklenmesini zorunlu görmesi, yerel yönetimlerin yalnızca idari işlevlerle değil, aynı zamanda ekonomik ve toplumsal kalkınmada da sorumluluk üstlenmesi gerektiği anlayışını yansıtır. Devletin elindeki toprakların dağıtımı ve tarım araçlarının sağlanması merkezi düzeyde kararlaştırılırken, bu politikaların taşrada uygulanması belediyeler ve yerel örgütler üzerinden mümkün olmuştur. Ayrıca, köylünün el emeğine dayalı üretim kapasitesini artırmak için vilayetlere gönderilen tezgâh ve çıkırıklar, yerel düzeyde ekonomik hayatı çeşitlendirmeye yönelik girişimler olarak değerlendirilebilir. Bu uygulamalar, yerel yönetimlerin kendi başına politika üreten özerk yapılar olmaktan çok, Cumhuriyet'in kalkınma hedeflerini köylere ve kasabalara taşıyan uygulayıcı birimler haline geldiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla İnönü'nün bu vurguları,

yerel yönetimlerin “halkın refahını yükseltme” iddiasıyla merkezî politikaların sahadaki icracısı olarak kurgulandığını, ancak bu süreçte özerklikten ziyade merkeziyetçi kalkınma anlayışının parçası haline getirildiğini göstermektedir.

#### **4.3.5. VARLIK VERGİSİ**

Varlık Vergisi Kanunu tasarısının hazırlanmasında başlıca rol Başbakan Şükrü Saraçoğlu’na aittir. Saraçoğlu, tasarının oluşturulması sürecinde Maliye Bakanı Fuat Ağralı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı Esat Tekeli ve Teftiş Kurulu Başkanı Şevket Adalan ile birlikte çalışmıştır. Bu isimlerin katılımıyla yürütülen hazırlık sürecinde, verginin kapsamı, uygulanma biçimi ve ekonomik etkileri üzerine çeşitli görüş ayrılıkları ve tartışmalar yaşanmıştır (Koçak, 2007:480)

11 Kasım 1942 tarihli TBMM oturumunda Başbakan Şükrü Saraçoğlu, Türkiye’nin içinde bulunduğu savaş ekonomisi koşullarında hızla artan fiyatlar, enflasyon ve para arzı sorunlarını dile getirerek Varlık Vergisi Kanunu’nun gerekçesini açıklamıştır. Saraçoğlu, piyasadaki dengesizliklerin temel nedenlerinden birinin tedavüldeki para miktarının artması olduğunu belirtmiş ve bu duruma çare olarak, eldeki fazla paranın bir kısmının vergiler aracılığıyla geri çekilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu amaçla hazırlanan Varlık Vergisi Kanunu’nun, özellikle savaş döneminde büyük kazançlar elde eden tüccar, emlak sahipleri ve büyük çiftçilerden bir defaya mahsus alınacağını vurgulamıştır. Saraçoğlu, bu verginin yalnızca zengin kesimi hedeflediğini, dar gelirli vatandaşların ise tamamen muaf tutulacağını söylemiştir. Ayrıca verginin hızlı, kesin ve tavizsiz biçimde toplanacağını, gecikme durumlarında faiz uygulanacağını, ödeme yapmayanların ise amele teşkilatında çalıştırılacağını açıklamıştır. Saraçoğlu’nun konuşmasının ardından söz alan İstanbul Milletvekili Ali Rana Tarhan, Hükümetin aldığı tedbirlerin yerinde olduğunu belirterek Varlık Vergisi’nin mali, iktisadi ve toplumsal bakımdan gerekli bir uygulama olduğunu söylemiş, ancak yalnız yardımlarla geçim sıkıntısının çözülemeyeceğini de eklemiştir. Manisa Milletvekili Refik İnce ise, verginin uygulanmasında adaletin korunması gerektiğini vurgulamış, Hükümetin kararlılığını desteklerken aynı zamanda idarenin keyfi uygulamalara karşı dikkatli olması gerektiğini hatırlatmıştır. Bursa Milletvekili Muhittin Baha Pars da Saraçoğlu’nun açık ve samimi konuşmasını överek, Hükümetin dürüstlüğünü ve halkın güvenini kazanma çabasını takdir etmiş; özellikle memurların ve idarecilerin görevlerini titizlikle yerine getirmeleri gerektiğini vurgulamıştır. Maliye Vekili Fuat Ağralı, Varlık Vergisi’ne ilişkin kanun teklifinin yanı sıra, memurlara ücretsiz giyim yardımı ve bazı üretim vergilerini düzenleyen tekliflerin de Meclis gündemine alındığını bildirmiştir. Oturumun sonunda Başbakan Saraçoğlu,

milletvekillerinin hem destek hem de eleştirilerini dikkatle değerlendireceklerini belirterek, mücadeleden millet olarak galip çıkılacağını ifade etmiştir.

11 Kasım 1942 tarihli ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı ağır ekonomik şartlar karşısında, iç mali dengeyi korumak amacıyla çıkardığı olağanüstü bir mali düzenlemedir. Kanunun 1. maddesine göre, vergi bir defaya mahsus olup servet ve fevkalade kazanç sahiplerinden alınacaktır; 2. maddede ise mükellef grupları ticaret erbabı, büyük çiftçiler, yüksek gelirli gayrimenkul sahipleri ve dolaylı ticaret yapan şahıslar olarak belirlenmiştir. Vergi miktarları, 6. maddeye göre objektif ölçütlere değil, yerel düzeyde oluşturulan ve 7. maddede tanımlanan karma komisyonların serbest takdirine dayanılarak tespit edilmiştir. 11. madde uyarınca bu kararlar kesin olup yargı denetimine kapalı tutulmuş, böylece hukuki güvenceler askıya alınmıştır. 12. ve 13. maddeler ise ödemeyenlerin mallarına el konulmasını, bazı durumlarda kişilerin bedeni kabiliyetlerine göre kamusal hizmetlerde çalıştırılmasını ve teminat olarak taşınır-taşınmaz malların kapsamlı biçimde devlet güvencesine alınmasını hükme bağlamıştır. 14. madde ise bu vergi borçları için kişilerin mal varlıklarının aile bireyleriyle birlikte genişletilmiş teminat altına alınmasını sağlamıştır. Özellikle azınlık gruplara yönelik ayrımcı uygulamalar ve mükellefiyetin mal beyanına değil varsayımlara dayanması, uygulamanın adil olmadığı eleştirilerine neden olmuştur. Her ne kadar vergi, savaş ekonomisinin getirdiği olağanüstü koşullar ve bütçe açığını kapatma amacıyla savunulsa da uygulamadaki keyfilik, temyiz hakkının olmaması ve eşitlik ilkesine aykırı muameleler nedeniyle hem dönemin ruhunu hem de Cumhuriyet'in hukuk devleti ilkesini sorgulatan önemli bir kırılma olarak tarihe geçmiştir (TBMM, 1942).

Varlık Vergisi Kanunu henüz kabul edilmeden önce, Maliye Vekâletinin gönderdiği bir talimat doğrultusunda, kazanç mükellefleri için Müslüman ve gayrimüslim ayrımı gözetilerek cetveller hazırlanmıştır. Kanunun kabulünden sonra ise anonim şirketler, büyük çiftçiler ve emlak sahiplerinin servet durumlarını belirlemek amacıyla Maliye müfettişleri tarafından servet tespit cetvelleri düzenlenmiştir. Ayrıca, taahhüt işleriyle uğraşanlar ile sanat ve ticaret alanındaki gruplara ilişkin benzer cetveller de aynı yöntemle hazırlanmıştır. Kanun uyarınca oluşturulan komisyonlara bu cetveller gönderilmiştir; ancak yasa gereği komisyonlar, kendilerine ulaşan bu belgelerdeki bilgilere bağlı kalmak zorunda değildi. Sonuç olarak, verginin kimlere, hangi oranda ve ne ölçüde uygulanacağına karar verme yetkisi tamamen bu komisyonlara bırakılmıştı. İstanbul'daki komisyonun üyeleri arasında ise eski İttihat ve Terakki mensupları da bulunuyordu (Koçak, 2007:487).

Varlık Vergisi ile ilgili TBMM’de yapılan konuşmada hükümetin ekonomik ve sosyal tedbirleri detaylı şekilde aktarılmıştır; ordunun artan masrafları ve Merkez Bankası emisyonları karşısında mali sıkıntılar vurgulanmış, Varlık Vergisi ile Hazine güçlendirilmiş, altın rezervleri artırılarak Türk parasının değeri korunmuştur; kömür üretimindeki eksiklikler için tedbirler alınmış, ulaşım ve nakliye sorunları çözülmeye çalışılmış, gelecek yıl bütçesinde en büyük pay eğitim alanına ayrılmış, öğrenci sayıları artırılmış ve köy çocuklarının teknik eğitimi desteklenmiş, tarım alanında ise çiftçilere tohum, gübre, ilaç ve araç temini sağlanmış, teknik okullar açılarak üretim ve tarımsal bilgi güçlendirilmiş, köylüyü toprak sahibi yapacak kanunun önemi vurgulanmış, borçlar faslı kapsamında Düyun-u Umumiye borcunun ödenmesi planlanmış, Sümerbank ve Etibank gibi devletçi kuruluşların faaliyetleri sürdürülmüş, yerel seçimler ve idari işler güvenli şekilde yürütülmüş, dış politikada ise İngiltere ve ABD ile dostluklar pekiştirilmiş ve bu politikaların Türk milletinin ve çocuklarının yararına olduğu ifade edilmiştir (TBMM,1943).

Varlık Vergisi Kanunu, esasen savaş yıllarında elde edilen servet ve kazançların vergilendirilmesi amacıyla çıkarılmış, ancak bir yönüyle de müsadere niteliği taşıyan, yani devletin halkın mal varlığına doğrudan el koymasına imkân tanıyan bir düzenleme olmuştur. Kanun özellikle, 1940’lı yıllarda büyük servet birikimine sahip kentli kesimlere, daha çok da İstanbul’daki ticaret çevrelerine yönelik hazırlanmıştır. Bu durum, devletin ekonomik politikalarında izlediği yönün bir yansımasıdır. Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren süregelen bu devletçi ve müdahaleci ekonomik anlayış, Varlık Vergisi Kanunu’nda da kendini göstermiştir. Dolayısıyla söz konusu vergi, bu yönelim ve geleneğin doğrudan bir devamı olarak değerlendirilmelidir. Varlık Vergisi, 1942 yılının sonlarında, İkinci Dünya Savaşı’nın Türkiye üzerindeki derin ekonomik baskıları altında alınan olağanüstü bir mali tedbirdir ve İsmet İnönü döneminin en çok tartışılan uygulamalarından biri olmuştur. Bu vergi, savaş ekonomisinin getirdiği stokçuluk, fiyat artışları ve iase sıkıntılarına karşı devletin mali dengesini sağlamak ve askeri harcamaları finanse etmek amacıyla yürürlüğe konulmuştur. Ancak uygulama biçimi ve sonuçları, özellikle azınlıklar üzerindeki etkisi nedeniyle büyük eleştirilere yol açmıştır. Öncelikle, savaş nedeniyle fiyat denetimi ve iase politikalarının rafa kaldırılması, piyasada dengesizlik yaratmış; denetimsizliğin teşvik edilmesiyle karaborsa ve fırsatçılık artmış, devletin elindeki stoklar elden çıkmış, ekonomik kriz derinleşmiştir. Bu gelişmelerin ardından hükümet, özellikle büyük servet sahiplerini hedef alan Varlık Vergisi’ni devreye sokmuştur. Ancak vergi, herhangi bir objektif beyana ya da yasal temyiz hakkına dayanmadan, karma komisyonlar aracılığıyla keyfi olarak belirlenmiş; özellikle gayrimüslim vatandaşlara yüksek oranlarda

yüklenmiştir. Vergisini ödeyemeyenler çalışma kamplarına gönderilmiş, bu durum hukuki eşitlik ve vicdani adalet açısından derin yaralar açmıştır. Her ne kadar vergi dönemin olağanüstü şartlarında kaçınılmaz bir zorunluluk olarak savunulsa da uygulama tarzı hem ayrımcı bulunmuş hem de sosyal adalet ilkesini zedelemiştir. Neticede, Varlık Vergisi yalnızca ekonomik bir tedbir değil, aynı zamanda dönemin merkeziyetçi ve otoriter yönetim anlayışının toplumsal yansımalarını taşıyan sembolik bir olay olarak tarihe geçmiştir (Aydemir, 1991:129-130) .

Tek Parti Dönemi'nin yerel yönetim ve mali politika anlayışı çerçevesinde değerlendirildiğinde, Varlık Vergisi Kanunu, dönemin devletçi, merkeziyetçi ve müdahaleci ekonomik yaklaşımının en çarpıcı örneklerinden biri olarak öne çıkmaktadır. 11 Kasım 1942 tarihli TBMM oturumlarında Başbakan Şükrü Saraçoğlu'nun da belirttiği üzere, savaş ekonomisinin yarattığı mali baskılar, hızla artan fiyatlar ve bütçe açıkları karşısında devletin mali dengeyi koruma çabası, Varlık Vergisi'nin doğrudan gerekçesini oluşturmuştur. Ancak verginin hazırlanışı ve uygulanışı, yalnızca mali bir önlem değil, aynı zamanda dönemin otoriter yönetim anlayışının ve merkezi idari reflekslerinin de yansıması olmuştur. Verginin kapsamının belirlenmesinde, yerel düzeyde oluşturulan karma komisyonlara geniş takdir yetkileri tanınmış; bu da yerel idarelerin bağımsız karar verme kapasitesinden ziyade, merkezi iktidarın yönlendirmesiyle hareket eden bir uygulama pratiğini ortaya koymuştur. Özellikle Müslüman ve gayrimüslim mükellefler arasında yapılan ayrımlar, yerel yönetimlerin eşitlik ilkesinden uzak, yukarıdan belirlenen bir ekonomik politikanın aracı hâline geldiğini göstermiştir. Bu yönüyle Varlık Vergisi, yerel düzeyde idari uygulamaların merkez tarafından sıkı biçimde kontrol edildiği, yerinden yönetim yerine merkezin mutlak otoritesinin tesis edildiği bir dönemin karakteristik örneğidir. Savaş şartlarının yarattığı olağanüstü koşullar içinde çıkarılan bu vergi, Tek Parti yönetiminin ekonomik krizleri çözmede halk katılımı ya da yerel iradeye değil, merkezi iradeye ve idari zorlamalara dayanan yönetim tarzını pekiştirmiştir. Dolayısıyla Varlık Vergisi, yalnızca bir mali politika değil, aynı zamanda Tek Parti Dönemi'nin merkezileşmiş devlet yapısının ve toplumsal denetim anlayışının ekonomik alandaki en belirgin yansıması olarak değerlendirilebilir.

#### **4.3.7. ŞEHİR VE KASABALARDA MAHALLE MUHTAR VE İHTİYAR HEYETLERİ TEŞKİLİNE DAİR KANUN**

Birinci maddeye göre, şehir ve kasabalardaki mahallelerde bir muhtar ve ona bağlı bir ihtiyar heyeti kurulması esastır. Gerektiğinde birden fazla mahalle tek bir muhtarlık altında toplanabileceği gibi, bir mahallede birden fazla muhtar da görevlendirilebilecektir. Bu hüküm,

yerel yönetimlerin yapısal organizasyonunda esneklik sağlamakla birlikte, mahalle düzeyinde devlet otoritesinin temsilini kurumsallaştırma amacını taşır. 1944 yılı, II. Dünya Savaşı'nın ortasında, Türkiye'nin tarafsız kalmaya çalıştığı ancak iç ekonomik ve toplumsal sıkıntıların yoğunlaştığı bir dönemdir. Bu bağlamda, mahalle muhtarlıkları hem kamu düzenini korumak hem de devletin halk üzerindeki denetimini tabana yaymak açısından işlevsel bir araç olarak görülmüştür. Bu yapı, İnönü döneminin karakteristik özelliği olan merkeziyetçiliğin en küçük yerel birime kadar yayılmasının yasal altyapısını oluşturur (Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 1944).

İkinci maddeye göre, mahalle muhtarlığı dört asıl ve dört yedek üyeden oluşan bir ihtiyar heyetiyle birlikte yapılandırılmıştır. Bu sistem hem muhtarın görevlerini yürütebilmesini kolaylaştırmayı hem de yerel katılımı daha kolektif bir hale getirmeyi hedefler. Ancak bu “kolektiflik” anlayışı, günümüzdeki demokratik katılım fikrinden çok, halkın devlet adına gözetim ve denetim işlevine dahil edilmesi olarak anlaşılmalıdır. Heyetin varlığı, muhtarın kararlarını denetleyecek ya da yönlendirecek halk temsiline değil, görev paylaşımına dayalı bir düzeni yansıtır.

Üçüncü madde, muhtar ve ihtiyar heyetinin görevlerini ayrıntılı biçimde belirleyerek bu makamların sadece idari değil, aynı zamanda adli, askerî, mali ve sosyal alanlarda da sorumluluk taşıdığını gösterir. Muhtar, doğum ve ölüm bildirimlerinden tutun da askere sevk işlemlerine, çocukların okula devamının takibinden sağlık ve hayvan hastalıklarının bildirilmesine kadar onlarca işlemin ilk sorumlusudur. Bu kadar geniş görev alanı, muhtarı âdeta mahallenin “küçük kaymakamı” haline getirirken, dönemin otoriter devlet yapısının da yerel düzeyde somut bir uzantısı olarak konumlandırır. Savaş ekonomisinin getirdiği zorluklar karşısında devletin, bireyin her hareketini kontrol altına alma refleksi bu görevler aracılığıyla mahalleye taşınmıştır.

Dördüncü madde, bu görevlerin hangisinin muhtar tarafından tek başına, hangisinin ihtiyar heyetiyle birlikte ya da tanık huzurunda yapılacağını düzenler. Bu ayrım, işleyişi standartlaştırma ve görevlerin suiistimal edilmesini önleme kaygısıyla yapılmış görünse de aynı zamanda devletin en küçük işlemler için bile kontrol mekanizmaları kurma çabasının bir yansımasıdır. Bu maddede açıkça görüldüğü gibi, mahalledeki hiçbir işlem muhtarın keyfine ya da halkın kendi kendini yönetme iradesine bırakılmamış; hiyerarşik bir kamu düzeni içinde merkezi otoritenin emirlerine göre düzenlenmiştir.

Beşinci ve altıncı maddelere göre, muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri mahalle halkı tarafından seçilir, ancak seçim süreci mülki idare amirinin gözetiminde gerçekleştirilir ve son onay yine vali ya da kaymakam tarafından verilir. Seçimle gelen yerel temsilciler fikri ilk bakışta demokratik bir uygulama gibi görünse de seçimlerin devlet denetiminde yürütülmesi, İnönü döneminin karakteristiği olan halk katılımının denetimli biçimde sınırlandırıldığını gösterir. Seçme hakkı tanınmış ama yönetme yetkisi merkez tarafından koşullandırılmıştır. Bu durum, erken Cumhuriyet döneminin katılımcıdan çok disipline dayalı siyasal anlayışını yansıtır.

Yedinci ve sekizinci maddeler, seçmen olma ve aday olma koşullarını belirlerken vatandaşlık, ahlak, güvenlik ve sadakat gibi kavramlara öncelik verir. Türk vatandaşı olmak, yüz kızartıcı suç işlememek, mahallede belli süre ikamet etmiş olmak ve Türkçe bilmek gibi şartlar, vatandaşın devlet nezdinde “makbul” sayılmasının hukuki karşılığıdır. Bu koşullar, bir yandan yerel temsilin asgari güvenlik sınırları içinde kalmasını sağlarken, diğer yandan Cumhuriyet ideolojisinin şekillendirmeye çalıştığı yurttaş profilinin yasal zemine nasıl yansıtıldığını da gösterir.

Yirminci ve yirmi birinci maddeler, muhtarlık hizmetlerinin karşılığında alınacak harçları düzenler. Muhtarlık ofisinin kira, aydınlatma ve hizmetli giderleri bu harçlarla karşılanır ve gelirler yalnızca muhtara aittir. Bu, yerel yönetimin bir kamu hizmeti olduğu kadar bir tür yarı-özerk bürokratik yapı haline getirildiğini gösterir. Ancak bu özerklik, mali anlamda sınırlı bir düzenlemeden öteye geçmez; çünkü denetim hem gelirlerin kullanımında hem de görevin ifasında merkezi otoritenin kontrolündedir.

Yirmi ikinci madde, mahalle bekçilerinin muhtarlara yardım yükümlülüğünü düzenler. Bu hükümle birlikte, mahallede güvenlik ve kamu düzeni muhtarın sorumluluğuna verilmiş; bekçi, muhtarın gözetiminde devlete ait kolluk gücünün küçük ölçekteki temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Bu, savaş döneminin güvenlikçi anlayışıyla uyumlu bir yapılanmadır ve halkın izlenmesi, denetlenmesi için mikro ölçekli bir kamu gücü organizasyonunu temsil eder.

1947 tarihli 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, mahalle yönetimini belirli bir sistem ve disiplin içine alarak yerel yönetimlerde hem halkın katılımını hem devletin etkin denetimini sağlamayı amaçlayan kapsamlı bir düzenlemedir. Kanun, mahallelerde muhtar ve dört asil, dört yedek üyeden oluşan ihtiyar heyetinin kurulmasını zorunlu kılar; bu yapı, hem yerel sorunların çözülebilmesi için yakın ve güvenilir bir temsilci olma işlevini üstlenir hem de devletin nüfus kayıtları, askerlik

işlemleri, adli işler, vergi tahsilatı, sağlık, eğitim gibi çok geniş bir alandaki işlerini mahalle bazında düzenli ve sistematik biçimde yürütmesini sağlar. Bu yönüyle muhtar ve heyeti, devlet ile vatandaş arasında köprü vazifesi gören yerel idarenin asli unsurlarıdır. Kanunda, muhtar ve ihtiyar heyetinin görevleri detaylı bir şekilde sayılmış; nüfus bildirimlerinden askerlik işlemlerine, sulh mahkemelerindeki tasdik işlerinden hayvan hırsızlığıyla mücadeleyle, kamu düzeninin sağlanmasından vergi işlerine kadar pek çok alanda aracılık ve denetim görevleri verilmiştir. Bu geniş görev tanımı, mahalle yönetiminin sadece idari değil, aynı zamanda toplumsal düzen ve güvenlik açısından da önemli bir kurum olduğunu göstermektedir. Ayrıca, seçim ve seçilme koşulları oldukça katı tutulmuş; seçmen ve adaylarda Türk vatandaşı olma, belirli yaş ve ikamet süresi şartlarının yanı sıra hırsızlık, sahtekârlık gibi yüz kızartıcı suçlardan mahkûm olmama şartları getirilerek yerel yönetime liyakat ve ahlaki değerler öncelikli kılınmıştır. Bu, hem muhtar ve heyetin halk tarafından güvenilir bulunmasını sağlamak hem de devletin idari disiplinini korumak amacını taşır. Seçimlerin mülki amirlerin denetiminde yapılması ve seçim sonuçlarının tasdik edilmesi de bu düzenin denetlenebilirliğini artırmıştır. Kanun, muhtar ve ihtiyar heyetinin görevlerini ihmal etmeleri durumunda vali veya kaymakamlar tarafından uyarılıp gerekirse görevden alınabilmelerini mümkün kılarak sorumluluk mekanizmasını güçlendirmiştir; bu da yerel yöneticilerin yalnızca halk tarafından değil devlet makamları tarafından da denetlendiğini ortaya koyar. Diğer yandan, muhtar ve heyetin mahallenin eğitim, sağlık, sosyal yardımlar gibi pek çok alanında aktif rol alması, o dönemde merkezi yönetimin yerel düzeyde vatandaşla birebir ilişki kurma ve sosyal politikaları yerelde uygulama çabasını yansıtır. Kanunun, mahalle yönetiminde aile içi yakınlıkların (ana, baba, kardeş gibi) aynı heyette bulunmasını engellemesi ise yönetimde şeffaflık ve adalet ilkelerinin benimsenmesine işaret eder. Ayrıca, muhtarlık ve ihtiyar heyetinin maddi karşılığı olarak harç alınması ve bu harçların muhtarın görevini sürdürebilmesi için kullanılması, görevlerin profesyonelleşmesi ve sürekliliğinin sağlanması açısından önemlidir. Mahalle bekçilerinin de muhtar ve heyete yardımcı olması, yerel güvenlik ve kamu düzeninin sağlanmasında iş birliğinin sistematikleştirildiğini gösterir. Kanun, mahalle idaresini merkezi devletin yerel halkla bütünleştiği, devlet hizmetlerinin ulaşılabilir ve denetlenebilir olduğu bir yapıya dönüştürmeyi hedeflemiş; böylece mahalle yönetimi, hem vatandaşın günlük hayatındaki sorunlarını çözmek hem de devletin işleyişini düzenlemek için vazgeçilmez bir kurum haline gelmiştir. Bu yönüyle kanun, Türkiye’de yerel yönetimlerin modernleşmesi ve halkın yönetime katılımının sağlanması yolunda kritik bir adımı temsil eder.

1947 tarihinde 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'da birtakım değişiklikler yapılmıştır. Kanuna göre tek parti döneminde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde kritik bir adım teşkil etmiştir. Kanun, muhtar ve ihtiyar heyetini seçimle belirleyerek halka sınırlı da olsa demokratik katılım pratiği kazandırmış; böylece tek parti yönetimi, yerel düzeyde temsil ve katılımın kurumsallaşması yönünde bir açılım sağlamıştır. Bununla birlikte, adaylık şartlarının katılığı, seçimlerin mülki amirlerin denetimi altında yürütülmesi ve muhtarların görevden alınabilmesine ilişkin hükümler, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetçi tutumunu sürdürdüğünü göstermektedir. Bu çerçevede kanun, yerel yönetimlerin modernleşmesi ve devlet hizmetlerinin mahalle ölçeğinde daha sistematik biçimde yürütülmesi açısından ilerici bir nitelik taşıırken, halkın yönetime gerçek anlamda katılımını değil, daha çok kontrollü bir katılımı kurumsallaştırmıştır.

#### **4.3.8. DEMOKRAT PARTİ**

1 Kasım 1945'te TBMM'nin açılışında konuşan İsmet İnönü, Türkiye Cumhuriyeti'nin 20. yüzyılda beklenmedik biçimde ortaya çıkan büyük bir eser olduğunu vurgulamıştır. Cumhuriyet, her yönüyle bir Orta Çağ kurumu olan imparatorluktan koparak modern, medeni ve insanlık değerlerine dayalı bir rejim olarak doğmuştur. Bu dönüşüm, diktatörlükle değil, millet iradesini temsil eden Meclis'in yasalarıyla gerçekleştirilmiştir. İnönü, 1923'ten 1939'a kadar yapılan devrimlerin ardından savaş yıllarının zorluklarına rağmen Cumhuriyet'in demokratik niteliğini koruduğunu belirtmiştir. Türkiye'de hiçbir zaman diktatörlük anlayışı benimsenmemiş; Meclis hem yasama hem de mali denetim görevini üstlenen demokratik bir kurum olarak tanımlanmıştır. Ancak eksik kalan nokta, güçlü bir muhalefet partisinin yokluğudur. İnönü, geçmişteki çok partili hayat denemelerinin başarısız olduğunu ama artık yeni bir partinin kurulmasının mümkün hale geldiğini söylemiştir. Savaş sonrası dönemde artan ekonomik sıkıntıların yarattığı eleştirilerin devlete yönelik saygı sınırlarını aşmaması gerektiğini vurgulamış; özgürlüğün, halkın vicdanı ve sorumluluk bilinciyle dengelenmesi gerektiğini ifade ederek demokrasinin olgunlaşmasının zamanla mümkün olacağını belirtmiştir. (İnönü, 1946:397-399)

İsmet İnönü, 9 Temmuz 1945'te Dolmabahçe Sarayı'nda yaptığı konuşmada Türkiye'nin iç ve dış siyasetinde yaşanan gelişmelere dair kapsamlı değerlendirmelerde bulunmuş; özellikle çok partili hayata geçişin gerekliliğine dair dikkat çekici mesajlar vermiştir. Sovyetler Birliği ile ilişkiler, ABD ve İngiltere ile bağlar, ekonomik dengesizlikler, fiyatlar ve para politikası gibi başlıkların yanı sıra, konuşmanın merkezinde yer alan en kritik vurgu,

demokrasinin gerçek anlamda var olabilmesi için Meclis'te bir karşı partinin bulunması gerektiği düşüncesidir. İnönü, geçmişte bu yönde bazı denemeler yapıldığını ancak başarıya ulaşamadıklarını ifade ederken, eğer bu başarı sağlansaydı bugün Türkiye'nin demokratik görünümünün çok daha ileri bir düzeyde olacağını belirtir. Öte yandan, demokrasinin evrensel bir şablon olmadığını, her ülkenin kendi tarihsel ve toplumsal yapısına uygun bir demokratik model geliştirmesi gerektiğini savunur. İngiltere, Fransa, ABD ve diğer ülkelerdeki demokrasilerin birbiriyle birebir örtüşmediğini vurgulayarak, Türkiye'nin de kendi şartlarına uygun bir model geliştireceğini belirtir. Bu sürecin zamanla, tedbirli ve evrimsel bir biçimde gelişeceğini söyleyen İnönü, Meclis'te kurulacak muhalefet partisine şahsen destek vereceğini, ancak bu partinin kökü dışarıda olan, yani yabancı devletlere bağlı bir yapı olmaması gerektiğini özellikle vurgular. Bu konuşma, çok partili hayata geçişin teorik temellerinin atıldığı, devletin en üst kademesinden gelen açık bir demokratikleşme çağrısı olarak değerlendirilir (Turan, 2003:43).

İsmet İnönü, 1 Kasım 1945'te yaptığı Meclis açılış konuşmasında, yaklaşmakta olan 1947 seçimlerinin tek dereceli yapılmasını temenni ederek, bu seçimde halkın çoğunlukla vereceği oyların iktidarı belirleyeceğini ifade etmiştir. Bu açıklama, halkın doğrudan ve serbest iradesine dayalı bir yönetimin kurulacağına işaret etmekle birlikte, çok partili hayata geçişin önünü açan önemli bir adımdır. İnönü, o tarihte henüz bir muhalefet partisinin kurulup kurulmayacağını, kurulursa bunun Meclis içinden mi yoksa dışından mı doğacağını belirsiz olduğunu belirtmiş; fakat hükümet politikalarına hem düşünce hem uygulama bakımından destek vermeyenlerin, mevcut yapının içinde kalmak yerine, kendi görüş ve programlarıyla açık bir siyasi tutum sergilemelerinin ülkenin siyasal gelişimi açısından daha doğru ve yapıcı olacağını vurgulamıştır. Bu ifadeler, bir anlamda iktidar partisi içindeki farklı eğilimleri meşru muhalefet zeminine çekme çağrısı niteliği taşımaktadır. İnönü ayrıca, siyasi görüş ayrılıklarının toplumsal kutuplaşmaya ve düşmanlığa dönüşmemesi gerektiğini belirtmiş; bu konuda tüm gücüyle çalışacaklarını ifade ederek, hem demokratik çoğulculuğa geçişi teşvik etmiş hem de bu sürecin toplumsal barış içinde yürütülmesini hedeflediğini göstermiştir. Bu yaklaşım, çok partili hayata geçişin yalnızca siyasi bir dönüşüm değil, aynı zamanda bir siyasal kültür inşası süreci olduğuna işaret eder (TBMM, 1946).

İsmet İnönü, 19 Mayıs 1945'te yaptığı konuşmada, Türkiye'nin siyasi geleceğini halk iradesine dayalı bir rejimle sürdürme kararlılığını dile getirmiş, savaş döneminin zorunlu kıldığı kısıtlamaların ardından demokrasi ilkelerinin toplum hayatında daha güçlü bir şekilde yer bulacağını ifade etmiştir. Cumhuriyet rejimini sadece bir yönetim biçimi olarak değil, halkın

kendi kendini yönetme hakkının teminatı olarak tanımlayan İnönü, Meclis'in bu süreçteki merkezi rolünü vurgulayarak demokratikleşmenin kurumsal dayanaklarını öne çıkarmıştır. Otoriterliğe karşı özgür düşüncüyü, anarşiye karşı istikrarı savunan bu yaklaşım, Türkiye'de çok partili hayata geçişin hem fikrî hem de siyasal zeminini hazırlamıştır. İnönü'nün sözleri, bir yandan geçmişin otoriter yapılarıyla mesafe kurarken diğer yandan halkın siyasal olgunluğuna ve yönetime daha doğrudan katılma hakkına duyulan inancı yansıtmış, kısa süre sonra kurulacak yeni partilere ve çok partili düzenin doğuşuna meşruiyet kazandıran bir devlet söylemi işlevi görmüştür (Turan, 2003:31).

#### Demokrat Parti:

Cumhuriyet'in ilk yıllarında Aydın'da çiftçilikle uğraşan Adnan Menderes, 1930'da Ali Fethi Okyar'ın kurduğu Serbest Cumhuriyet Fırkasının Aydın teşkilatının kurulmasına öncülük ederek kısa sürede partinin il başkanlığına seçildi. Ancak partinin kısa ömürlü olması nedeniyle aynı yıl Cumhuriyet Halk Fırkasına geçti ve Aydın il başkanı olarak görev yapmıştır. Bu dönemde Mustafa Kemal Atatürk'le tanışan Menderes, 1931 seçimlerinde CHP'den Aydın milletvekili seçilerek TBMM'ye girdi. Milletvekilliği süresince Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni tamamlamış ayrıca mecliste çeşitli komisyonlarda raportörlük ve parti müfettişliği görevlerinde bulunmuştur. 1944'te gündeme gelen Köylüyü Topraklandırma Kanunu tasarısına karşı çıkışı, siyasal hayatında bir dönüm noktası oldu. Kendi toprak sahibi kimliği üzerinden eleştirilse de Menderes bu yasa tasarısının mülkiyet haklarını zedeleyeceğini savunarak mecliste sert muhalefet yürütmüştür. Bu süreçte CHP içinde giderek belirginleşen eleştirel tutumu, 1945'te Celâl Bayar, Refik Koraltan ve Fuad Köprülü ile birlikte verdiği "Dörtlü Takrir" ile açık bir siyasal muhalefete dönüşmüştür (Sitembölükbaşı, 2004:125-128).

7 Haziran 1945 tarihinde Celâl Bayar, Refik Koraltan, Fuad Köprülü ve Adnan Menderes tarafından CHP Meclis Grubu'na sunulan ve tarihe "Dörtlü Takrir" olarak geçen önerge, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren temel ilke kabul edilen demokrasi prensiplerinin tam anlamıyla hayata geçirilmesini talep eden bir siyasal çıkış niteliğindedir. Önergeye göre, milletin refah ve saadetinin ancak demokratik esasların uygulanmasıyla mümkün olacağı belirtilmekteydi. Metinde, 1921 Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) demokratik ruhu övülmüş; bireysel özgürlükleri ve milli iradeyi esas alması bakımından dönemin en ileri anayasalarından biri olduğu vurgulanmıştır. Bununla birlikte, özellikle 1925'ten itibaren irticai hareketleri önlemek ve devrimleri korumak amacıyla siyasal özgürlükler üzerinde bazı sınırlamalar getirildiği kabul edilmiş, fakat bunun Atatürk'ün demokrasi idealinden bir sapma olmadığı da dile getirilmiştir. Serbest Cumhuriyet Fırkası denemesi bu çerçevede bir girişim

olarak değerlendirilmiş, ancak başarısızlıkla sonuçlandığı hatırlatılmıştır. Önerge sahipleri, İkinci Dünya Savaşı koşullarında özgürlüklerin daha da kısıtlandığını, “müstakil grup” uygulamasının da beklenen demokratik denetimi sağlayamadığını ifade etmişlerdir. Savaş sonrası dünyada demokrasi ve hürriyet akımlarının güçlendiği, Türkiye’nin de bu süreçte aynı yönde adımlar atması gerektiği belirtilmiştir. Özellikle Türk milletinin siyasi olgunluk bakımından demokrasiye hazır olduğu, okuma yazma bilmeyen köylülerin bile milli şuur taşıdığı vurgulanarak, demokrasiye geçiş için hiçbir engelin bulunmadığı iddia edilmiştir.

Dörtlü Takrir, üç ana talep etrafında şekillenmiştir:

1. Meclis denetiminin anayasanın hem ruhuna hem de şekline uygun biçimde tam anlamıyla sağlanması,
2. Vatandaşların siyasi hak ve özgürlüklerini geniş ölçüde kullanabilmesi için gerekli imkânların tanınması,
3. Parti çalışmalarının bu demokratik esaslara göre yeniden düzenlenmesi.

Türk siyasal hayatında “Dörtlü Takrir” olarak bilinen önerge, demokratikleşme yönünde önemli bir girişim olmuştur. Takrirden, yasalar ve parti tüzüğünde yer alan anti-demokratik hükümlerin kaldırılması, TBMM’nin hükümet üzerinde gerçek anlamda denetim yetkisine sahip olması ve seçimlerin serbest bir ortamda yapılması talep edilmiştir. Ancak önerge, 12 Haziran 1945’te grup toplantısında reddedilmiş, buna rağmen CHP içinde muhalif bir çizginin belirginleşmesine zemin hazırlamıştır. Bu gelişmelerin hemen ardından, Temmuz 1945’te iş adamı Nuri Demirağ tarafından Millî Kalkınma Partisi (MKP) kurulmuş, böylece çok partili hayata geçişin ilk adımları atılmıştır. Öte yandan Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, savaş sonrası dünyada güçlenen demokratikleşme rüzgârına paralel olarak, Türkiye’de de tek partili rejimden çok partili sisteme geçiş konusunda kararlı bir tavır sergilemiştir. Dörtlü Takrir’in reddedilmesi sonrasında CHP’den ayrılan Celal Bayar, Adnan Menderes, Fuad Köprülü ve Refik Koraltan, 7 Ocak 1946’da Demokrat Parti’yi (DP) kurmuşlardır (Mahmutoğlu, 2023:5).

Cumhuriyet gazetesinde 5 Aralık 1945 tarihinde yayımlanan habere göre, Türkiye’de kurulması planlanan yeni bir partinin lideri olarak öne çıkan Celâl Bayar, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü tarafından kabul edilmiştir. Bayar’ın Cumhurbaşkanlığı Köşkü’nde yemeğe alıkonulması, bu görüşmenin resmî olmaktan öte, dostane bir havada gerçekleştiğini göstermektedir. Haberde, yeni parti kurucularının hazırlıklarına devam ettiği, bu sürecin genel olarak iyimser bir hava yarattığı ve Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) muhalefetin doğuşuna

iyi niyetle yaklaştığı ifade edilmektedir. Ayrıca, CHP çevrelerinde yeni partinin kurulmasına ilişkin “mezuniyet” (olumlu karşılama) havasının hâkim olduğu, haberin önemli satır başları arasındadır.

Celâl Bayar’ın başbakanlığı döneminde yaptığı açıklamalar, Cumhuriyet Halk Partisi’nin özellikle kırsal kalkınma ve toprak reformu konusundaki iddialı hedeflerini yansıtmakla birlikte, yerel yönetimlerin bu reform sürecindeki potansiyel rolünü de dolaylı biçimde ortaya koymuştur. Bayar, Atatürk’ün doğrudan yönlendirmelerine dayandırarak “topraksız çiftçi bırakmamak” ilkesini parti programına referansla dile getirmiş, her Türk köylüsünün geçinecek kadar toprağa sahip olması gerektiğini güçlü ifadelerle vurgulamıştır. Ancak bu yüksek hedeflerin gerçekleştirilmesinde merkezi iktidarın hazırladığı istimlâk yasalarının ve ziraat bölgelerine özel tedbirlerin uygulayıcısı, kuşkusuz yerel idareler olacaktır. Toprak mülkiyetinin sınırlandırılması, üretim verimliliğinin artırılması, bölgesel ihtiyaçlara göre tarımsal destek programlarının düzenlenmesi gibi adımların sahaya yansımaları, belediyelerden nahiye müdürlüklerine kadar yerel yönetimlerin idari ve teknik kapasitesine bağlı durumdadır. Ne var ki, Atatürk’ün hastalığının gölgesinde geçen bu dönemde, Celâl Bayar’ın ortaya koyduğu programatik hedefler uygulamaya geçirilememiş; yerel düzeyde planlama, koordinasyon ve denetim mekanizmaları oluşturulamadığı için, bir zirai reform süreci başlatılamamıştır. Bu da yerel yönetimlerin yalnızca idari birimler değil, sosyal adaletin ve kalkınmanın taşıyıcı aktörleri olma potansiyelini o dönemde kullanamadıklarını göstermektedir (Aydemir, 1991:330).

Demokrat Parti’nin 85 maddelik programının yayımlanmasıyla birlikte, kamuoyunda partinin temel ilkeleri ve ülke meselelerine bakışı merak konusu olmuştur. 1930’daki Serbest Cumhuriyet Fırkasının kısa ömürlü deneyimi hâlâ zihinlerdeyken, bazı çevreler Demokrat Parti’nin de hükümetle anlaşmalı, göstermelik bir muhalefet olup olmadığını sorgulamıştır. Ancak bu iddialara karşı net bir yanıt verilmiş ne Serbest Fırkanın ne de Demokrat Parti’nin “muvazaa” yani danışıklı dövüş ürünü olduğu ifade edilmiştir. Muvazaa siyasetin hafifliği olarak değerlendirilmiş ve ne böyle bir teklifi yapacak ne de bunu kabul edecek insanlar olduğu, ayrıca halkın da artık göstermelik siyasi oyunlara tahammülü kalmadığı vurgulanarak Demokrat Parti’nin gerçek bir muhalefet hareketi olduğu açıkça belirtilmiştir.

85 maddelik programın dokuz ve onuncu maddelerine göre Demokrat Parti, siyasi hayatın saygılı ve çoğulcu bir yapıda partiler arası rekabetle gelişmesi gerektiğine inanarak kurulmuştur. Cumhuriyet rejiminin demokrasiyle güçlendirilmesini savunmuş ve halkın siyasi haklarını sonuna kadar kullanabileceği bir sistemin gerekliliğini vurgulamıştır. CHP’nin

uyguladığı tek partili düzene tepki olarak, millî iradenin gerçek anlamda temsil edilmesi için serbest, gizli oyla yapılan seçimlerin, eşit haklara sahip partiler arasında gerçekleşmesi gerektiğini belirtmiş; seçimlere müdahaleyi millet egemenliğine karşı suç olarak görmüştür.

Ayrıca devletin halkla bütünleşmesi gerektiğini savunarak, CHP'nin halktan kopuk ve tepeden inmeci yönetim anlayışına karşı çıkmış, idarenin halkla birlikte ve halk için olması gerektiğini ifade etmiştir (Madde 19-20). Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması, illerdeki özel ihtiyaçların yerinden karşılanması ve halkın yönetime katılımının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu da CHP'nin merkeziyetçi yönetim tarzına doğrudan bir eleştiridir.

85 maddelik programın on yedi kırk iki ve kırk dördüncü maddelerine göre Demokrat Parti, devletin ekonomik hayattaki rolünü de yeniden tanımlamış, CHP dönemindeki katı devletçilik anlayışını eleştirerek özel girişim ve teşebbüsün önünü açacak bir karma ekonomi modeli önermiştir. Devletin sadece gerekli durumlarda ekonomik faaliyetlere müdahil olması gerektiğini, asıl olanın özel sektörün teşvik edilmesi olduğunu savunmuştur.

Programın on dördüncü maddesinde halkçılık, laiklik ve inkılapçılık ilkeleri de yeniden yorumlanmıştır. CHP'nin halkçılığı eleştirilerek, bu ilkenin hiçbir zümreye ayrıcalık tanımamak ve halkın çıkarını korumak anlamına geldiği ifade edilmiştir (Madde 16). Laiklik, dinin siyasete alet edilmesine karşı olmakla birlikte, devletin tüm dinlerden eşit mesafede durması ve inanç özgürlüğünün korunması olarak tanımlanmıştır.

Yine on dokuz, yirmi üç ve yirmi dördüncü maddelerince CHP'nin baskıcı bürokratik yapısına karşı olarak, memurların halk için çalışması gerektiği ve yetkilerin dar bir çevrede toplanmasının sakıncalı olduğu belirtilmiştir. Bürokrasiye karşı halkın güvenini sarsan uygulamalara son verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

#### **4.3.9. 1946 SEÇİMLERİ**

İsmet İnönü, 10 Mayıs 1946 tarihinde CHP'nin 2. Olağanüstü Kurultayı'nı açarken yaptığı konuşmada, Türkiye'nin siyasal rejiminde büyük bir dönüşümün arifesinde olduğunu açık bir şekilde dile getirmiştir. Çok partili hayata geçişin artık ertelenemeyeceğini belirten İnönü, 1947'de yapılması öngörülen seçimlerin, iç ve dış siyasal zorunluluklar nedeniyle öne alınarak 1946'da ve ilk kez tek dereceli olarak yapılacağını açıklamıştır. Yeni seçim sisteminin halk iradesini daha doğrudan ve güçlü şekilde yansıtacağını savunur; vatandaşın hür iradesiyle oy kullanmasının seçimlerin meşruiyeti için temel koşul olduğunu vurgulamıştır. Seçimlerin dürüstlüğü konusunda kamuoyunun ikna edilmesi gerektiğine işaret eden İnönü, belediye

seçimlerinin genel seçimlerden önce yapılacağını, böylece CHP’li belediye meclislerinin gölgesinde bir seçim yapılacağı algısını ortadan kaldırmak istediklerini belirtmiştir. Bu açıklama, yerel yönetimlerin artık tarafsız bir zemin haline getirilmek istendiğini ve çok partili rekabetin sadece merkezi düzeyde değil, taşra ve belediyelerde de yaşanması gerektiğini göstermiştir. İnönü, seçimlerde hile yapılmasına ya da idari makamların yasaları çiğnemesine izin verilmeyeceğini söylerken; öte yandan, resmi görevlilerin seçim işleyişine yasal sınırlar içinde müdahil olmaları hâlinde, onların tehdit edilmesini de tasvip etmez. Bu ifade, idari kadronun tarafsızlığını hem güvence altına almak hem de korumak istediğinin göstergesidir. Ayrıca muhalefet partilerinin seçime katılmasını kaçınılmaz ve doğal görür, hatta seçimden sonra iktidarı kaybetmeleri hâlinde, karşı safa geçerek siyaset üretmeye devam edeceklerini, iktidarı da takdir etmeyi görev sayacaklarını ilan eder. Konuşmasının ilerleyen bölümünde cumhurbaşkanlığı ile parti genel başkanlığı görevlerinin aynı kişide toplanması meselesini değerlendirir; devlet başkanının tarafsızlığına güvenilmesi gerektiğini, aksi düşünülüyorsa anayasanın değiştirilmesinin zorunlu olacağını söyler. Bu açıklama, CHP’nin kurumsal yapısını yeniden tartışmaya açarken, İnönü’nün gelecekteki siyasi rekabete hazırlanmak adına partiyi şahsi kimliğinden ayırma iradesini de ortaya koyar. Ayrıca kurultaya, sınıf esasına dayalı parti veya derneklerin kurulmasının partinin programından çıkarılması teklifini sunar; sınıf mücadelesi yerine sosyal sınıflar arasında uyum ve denge gözeten bir yaklaşımı benimsediklerini ifade eder. Bu doğrultuda dini siyasete alet eden ya da yabancı güdümünde olan örgütlenmelerin de yasalarla engelleneceğini vurgular. Son olarak CHP Meclis Grubu’ndaki “müstakil grup” uygulamasına artık gerek kalmadığını, çünkü çok partili hayatın başlamasıyla iç denetim yerine dış siyasi rekabetin esas olacağını belirtir ve kurultayın CHP Genel İdare Kurulu’nu da yenilemesini önererek konuşmasını tamamlar (Turan, 2003:84-87).

Yine Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün 1946 yılında Erzurum’a yaptığı ziyarette verdiği mesajlar, çok partili siyasi hayatın taşrada yerleşmesi açısından son derece dikkat çekicidir. Ziyareti sırasında CHP ve DP il teşkilatlarını bir araya getiren İnönü, Erzurum Valisi, milletvekilleri ve umumi müfettişin de bulunduğu toplantıda, iki partiye ve yerel idarecilere önemli öğütler vermiştir. Özellikle valilik ve genel müfettişlik makamlarının partiler karşısında eşit mesafede durması gerektiğini vurgulayan İnönü, çok partili rejimin sağlıklı şekilde işleyebilmesi için devlet mekanizmasının tarafsız ve güven verici bir tutum benimsemesinin şart olduğunu belirtmiştir. Partiler arası karşılıklı saygı ortamının korunmasına büyük önem atfeden İnönü, zellikle Doğu Anadolu gibi hassas bölgelerde i ve dış tahriklere karşı uyanık olunması, partiler arasında cephe birliğinin bozulmaması gerektiğini ifade etmiştir. Bu

bağlamda valilere ve müfettişlere düşen temel sorumluluğun, her iki partiye eşit mesafede durarak, halk nezdinde devletin adalet ve tarafsızlık ilkesine güven telkin etmek olduğunu belirtmiş; bu yaklaşımın yerel düzeyde demokratikleşmenin teminatı olacağını dile getirmiştir. Ziyaret, yalnızca sembolik bir buluşma olmanın ötesinde, çok partili hayata geçiş sürecinde taşrada devlet-parti ilişkilerinin yeniden tanımlandığı önemli bir siyasi duruş olarak değerlendirilebilir (Turan, 2003:187).

1946 seçimlerinde Takrirci grubun partiden kopmasıyla, Bayar, Menderes, Köprülü ve Koraltan 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti'yi (DP) kurmuştur. DP'nin programında cumhuriyetçilik, demokrasi, sosyal adalet ve iş birliğine dayalı bir toplumsal düzen öne çıkmış; grev hakkı, gizli oy, tek dereceli ve serbest seçim gibi talepler özellikle vurgulanmıştır. CHP'nin altı okunu benimsemekle birlikte, devletçilik ve laiklik ilkelerine daha liberal bir yaklaşım getiren DP, kısa sürede halkın yoğun ilgisini kazanmıştır. Partinin kuruluşunun hemen ardından örgütlenme faaliyetleri hızla genişlemiş, 1946 yazına gelindiğinde 40'tan fazla ilde ve yüzlerce ilçede teşkilatlanma sağlanmıştır. DP'nin siyasal söyleminin merkezinde ise "demokrasi" kavramı yer almış ve bu, geniş halk kitlelerinin desteğini çekmiştir. İktidar, DP'nin yükselişini sınırlandırmak için birtakım yasal düzenlemeler yapmış; tek dereceli seçim esası kabul edilmiş, üniversitelere özerklik tanınmış ve basına yönelik bazı sınırlamalar hafifletilmiştir. Ancak yaklaşan seçimlerin erkene alınması, muhalefet açısından hazırlıksız yakalanma anlamına gelmiştir. DP, Mayıs 1946 Belediye seçimlerini boykot ederken, CHP bu seçimleri propaganda fırsatına dönüştürmüştür. Genel seçimlere giden süreçte ise basın ikiye bölünmüş; Ulus, Vakit ve Akşam gibi gazeteler CHP'yi desteklerken, Vatan, Tasvir ve Yeni Sabah muhalefetin sesi olmuştur. 21 Temmuz 1946'da yapılan genel seçimler, tek dereceli sistemle gerçekleştirilmiş olsa da açık oy-gizli sayım uygulaması seçim güvenliğini tartışmalı hale getirmiştir. CHP seçim propagandasında Atatürk ve İnönü'nün tarihi rollerini öne çıkarırken, DP daha çok ekonomik sıkıntılar, hayat pahalılığı, Varlık Vergisi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve suistimaller gibi konulara odaklanmıştır. "Yeter! Söz Milletindir" sloganı ile halka seslenen DP, yöneten azınlık ile geniş toplum kesimleri arasındaki mesafeyi eleştirmiştir. Seçim sonucunda 465 milletvekilliğinin 397'sini CHP, 61'ini DP kazanmış; bağımsız adaylar da mecliste yer bulmuştur. Ancak seçimlerde usulsüzlük yapıldığı iddiasıyla DP sonuçlara itiraz etmiş ve ülke genelinde protesto mitingleri düzenlemiştir. Böylece 1946 seçimleri, demokratikleşme sürecinin ilk büyük sınavı olmuş; çok partili siyasi hayatın temellerini atan, fakat aynı zamanda tartışmalı bir döneme işaret etmiştir (Mahmutoğlu, 2023:4-7).

Büyük Millet Meclisi, yeni seçim hazırlıkları kapsamında 14 Haziran 1946'da son oturumunu gerçekleştirmiştir. Bu nedenle milletvekillerinden bazıları bir gün önce Ankara'dan ayrılmış, diğerleri ise çeşitli yönle giden trenlerle akşam saatlerinde şehirden hareket etmiştir (Akşam, 1946:1).

1946 yılında yapılan seçimlerde yurttaşların seçimlere katılım oranı konusunda farklı değerlendirmeler yapılmıştır; Cumhuriyet Halk Partisi, seçimlere katılımın yaklaşık %50 civarında olduğunu bildirirken, Demokrat Parti'ye göre bu oran çeşitli bölgelerde %8 ile %40 arasında değişiklik göstermiştir (Cumhuriyet, 1946:1).

Demokrat Parti, 21 Temmuz seçimlerinde milli iradenin tam olarak gerçekleşmesinin ancak seçimlerin her türlü baskı, müdahale ve hileden uzak şekilde yürütülmesiyle mümkün olacağını vurgulamaktadır. Parti, seçimlerin güvenliğini sağlamak için gereken koşulların hiçbirinin yerine getirilmediğini ve idare ile seçim mekanizmalarının yalnızca iktidar partisine avantaj sağlamak üzere hareket ettiğini tespit etmiştir. Bu durum, il genel meclisi ve muhtar seçimlerinde daha da belirgin bir şekilde gözlemlenmiş; halkta manevi bir sahipsizlik ve vatandaşın özgürlüğüne yönelik bir tehdit hissi yaratmıştır. Demokrat Parti, seçim güvenliğinin artık bir parti meselesi değil, millet davası hâline geldiğini belirtmiş; seçim emniyetini sağlayacak yasal düzenlemelerin ve tarafsız seçim mekanizmalarının önemine dikkat çekmiştir. Daha önce önerilen kanun değişiklikleri iktidar tarafından reddedilmiş ve parti, seçimlerin sorumluluğunu tamamen iktidara bırakmıştır. 03.04.1947 tarihli beyannamede seçim güvenliği konusundaki hassasiyetini milletle paylaşan Demokrat Parti, seçimlerin tarafsız ve adil yürütülmediğini; seçim komisyonları, kurul ve mekanizmaların etkin ve tarafsız olmadığını vurgulamıştır (BCA, 1947: 30-1-0-0/12-71-9).

Seçimlerin sonucunu Ulus Gazetesi 'Muhalefet ağır mağduriyete uğradı' manşetiyle ilan etmiştir (Ulus Gazetesi, 1946:1)

İsmet İnönü, 24 Temmuz 1946 tarihli konuşmasında, Türkiye'nin ilk çok partili genel seçimini tamamlamasının ardından milletin demokratik olgunluğunu ve katılım gücünü büyük bir başarı olarak tanımlamıştır. Kadın ve erkek seçmenlerin yüksek oranda katılım göstererek oy kullanması ve yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin artık yalnızca tek parti mensuplarından değil, muhalefet partilerinden ve bağımsız milletvekillerinden oluşması, Cumhuriyet tarihinde yeni bir dönemin başladığının açık göstergesidir. Bu yeni devrede asıl sorumluluğun, seçim döneminde yaşanan gerginlikleri geride bırakmak ve siyasi farklılıkları düşmanlık yerine yapıcı rekabet zeminine çekmek olduğunu vurgular. İnönü, sadece Meclis'te değil, belediyelerde ve

basın alanında da iktidar ve muhalefet partilerinin birlikte verimli çalışmasını, tüm milletin gözünde bir demokratik sınav olarak değerlendirir. Bu sınavın başarıyla verilmesi hâlinde, sadece bugünkü kuşaklar değil, gelecek nesiller için de kalıcı ve bereketli bir siyasal zemin oluşacaktır. Konuşmasının genel tonunda, demokratikleşmenin artık geri döndürülemez olduğu bir süreç olduğu sezilirken, İnönü tüm siyasal aktörleri sorumlu davranmaya çağırmakta; milletin birlik ve huzur içinde yeni siyasal düzeni sahipleneceği umudunu dile getirmektedir. Böylece 1946 seçimlerinin ardından Türkiye'nin yalnızca çok partili bir düzene değil, aynı zamanda farklı görüşlerin birlikte yaşama ve yönetme kültürüne dayalı bir siyasi rejime geçmeye başladığı teyit edilmektedir (Turan, 2003:149).

Celâl Bayar'ın konuşmasına göre, 21 Temmuz seçimleri toplumda derin bir güvensizlik yaratmıştır. Seçimlerin adil ve serbest bir ortamda gerçekleşmediği kanaati halkın vicdanında yerleşmiştir. Bunun nedeni ise seçimleri yürütmekle yükümlü makamların tarafsız davranmak yerine baskı, tehdit ve zor kullanma yoluna gitmeleri olmuştur. Vatandaşlar, şehirlerden köylere kadar pek çok yerde bu olumsuzluklara doğrudan maruz kalmış ve seçimlerin gerçek iradeyi yansıtmadığı sonucuna varmıştır. Bayar'a göre, milletin iradesine güvenmesi ve seçimlerin adaletli olduğuna inanması, demokrasi için en temel koşuldur. Ancak bu seçimlerde yapılan şikâyetler ve sunulan deliller komisyonlarca dikkate alınmamış, herhangi bir araştırma yapılmamıştır. Dolayısıyla, seçimlere dair itirazlar yanıtsız bırakılmış, bu da halkın güvensizliğini artırmıştır. Onun değerlendirmesinde, 21 Temmuz seçimleri sadece bir siyasi olay değil, Türkiye'nin demokrasiye geçiş sürecinde önemli bir dönüm noktasıdır. Bayar, yakın geçmişte ülkenin tek parti sistemiyle yönetildiğini, Cumhuriyet Halk Partisi'nin bu düzenin taşıyıcısı olduğunu hatırlatır. Ancak şartların değişmesiyle birlikte yeni partilerin kurulması kaçınılmaz hâle gelmiş, buna rağmen CHP eski alışkanlıklarının etkisinden kurtulamamıştır (BCA, 1946: 30-1-0-0/11-65-4).

26 Mayıs 1946'da gerçekleştirilen belediye meclisi seçimleri genel olarak olumlu karşılanmış ve bu süreçte emeği geçen partililere teşekkür edilmiştir; ancak seçimlerde yaşanan aksaklıklar dikkate alındığında, teşkilatın bazı bölgelerde rakip partileri hafife alarak seçim hazırlıklarını yeterince planlamadığı, seçmenlerin oy kullanmasını engellemeye yönelik girişimlere karşı etkili önlemler almadığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, yoklamalar sonucunda belirlenen aday listelerine müdahalelerde bulunulması, kişisel kaygılarla yeni listeler hazırlanması ve parti disiplininin bu şekilde zedelenmesi ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmış; değerli fakat teşkilat dışında bırakılan kişilerin listeye dahil edilmemesi ise hem yerelde hoşnutsuzluğa hem de parti içinde kırınglıklara yol açmıştır. Bu bağlamda, adayların halkın güvenini kazanmış, bilgili ve

ahlaklı kişiler arasından seçilmesi gerektiği vurgulanırken, yaklaşan milletvekili seçimlerinin diğer partilerin katılımıyla daha rekabetçi bir ortamda geçeceği hatırlatılmış ve sürece tam birlik ve disiplin içinde hazırlanmanın zorunluluğu ifade edilmiştir. Bu belge, 1946 belediye seçimlerinin ardından Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) iç işleyişini ve yaklaşan genel seçimlere yönelik hazırlıklarını ortaya koymakla birlikte, tek parti düzeninin yaşadığı dönüşüm sancılarını da yansıtmaktadır. Tek Parti döneminde devletin kurucu gücü ve siyasal hayatın merkezindeki aktör olan CHP, 1946 yılıyla birlikte çok partili hayata geçişin kritik bir eşiğine gelmiş; ancak seçimlerde rakiplerini küçümsemesi ve gerekli önlemleri almaması, partinin yeni siyasal rekabet ortamına uyum sağlamakta zorlandığını göstermiştir. Parti içi disiplinin bozulması, aday listelerindeki keyfi değişiklikler ve taşra örgütlerinde ortaya çıkan klikleşmeler, CHP'nin merkezîyetçi yapısına rağmen yerel düzeyde kontrol sorunları yaşadığını kanıtlamaktadır. Milletvekili seçimleri öncesinde sıkça vurgulanan “tam birlik” çağrısı ise, partinin ilk kez gerçek bir rekabetle yüzleşmek üzere olduğunun açık bir kabulü niteliğindedir. Dolayısıyla bu belge, tek parti döneminin son yıllarında CHP'nin örgütsel sorunlarını, disiplin kayıplarını ve çok partili hayata geçiş sürecindeki kaygılarını gözler önüne sererek, 1946'dan itibaren Türkiye'de siyasal rekabetin yeni bir evreye girdiğini ortaya koymaktadır (BCA, 25.05.1946: 30-1-0-0 / C1, 42- 249- 9).

1947 yılında Demokrat Parti kurucuları tarafından Cumhuriyet Halk Partisi Meclis Grubu Başkanlığı'na sunulan önergede, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren hem Türkiye Cumhuriyeti'nin hem de CHP'nin en önemli dayanağının demokrasi olduğu, milletin refah ve mutluluğa ancak bu ilkenin eksiksiz biçimde uygulanmasıyla kavuşabileceği belirtilmiştir. Kurtuluş Savaşı sonrasında kabul edilen 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun, dönemin en demokratik anayasalarından biri olarak temel hak ve özgürlükleri güvence altına aldığı, milli birliği sağlamlaştırdığı ve ülkeyi çağdaşlaştırmaya yönelttiği ifade edilmiştir. Ancak 1925'ten itibaren, Cumhuriyet'i ve devrimleri korumak amacıyla siyasi özgürlüklerin bazı kısıtlamalara uğratıldığı, Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyiminin de bu sürecin talihsiz bir sonucu olduğu dile getirilmiştir. Bu girişim başarısızlıkla sonuçlansa da Cumhuriyet'in demokratik gelişim arzusu devam etmiş; seçimlerde bağımsız adaylara daha fazla yer verilmesi ve CHP bünyesinde kurulan Müstakil Grup'un oluşturulması, halk iradesinin Meclis'e daha geniş biçimde yansıtılması yönünde önemli adımlar olarak değerlendirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında ülkenin güvenlik kaygıları siyasi hürriyetleri yeniden sınırlasa da Cumhuriyet'in ve halkın demokrasiye olan bağlılığı zayıflamamıştır. Dünyada özgürlük ve demokrasi düşüncelerinin zafer kazandığı bu dönemde, Türk milletinin de asırlardır bağımsız bir devlet olarak yaşamanın

verdiği bilinçle, hatta okuma yazma bilmeyen köylüler dâhil olmak üzere, siyasi haklarını şuurla kullanabilecek olgunluğa eriştiği vurgulanmıştır. Bu noktada, anayasanın yalnızca şekline değil ruhuna da uygun olarak milli iradenin Meclis'te en geniş biçimde temsil edilmesi, yurttaşların siyasi hak ve özgürlüklerini tam manasıyla kullanabilmeleri ve bütün parti çalışmalarının bu demokratik esaslar çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir (BCA, 1947: 30-1-0-0/53-315-4).

#### **4.3.10. BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU**

Belediye Gelirleri Kanunu Türkiye’de yerel yönetimlerin mali altyapısını güçlendirmek için hazırlanmış kapsamlı bir düzenlemedir. Kanun, belediyelerin gelirlerini çeşitlendirmeyi, tahsilat süreçlerini standartlaştırmayı ve bu sayede belediyelerin kamu hizmetlerini daha etkin sunabilmelerini amaçlamıştır. Kanun dört ana bölümden oluşur ve her bölüm belediyelerin gelir kaynaklarını farklı yönleriyle ele almıştır.

Birinci bölüm, belediyelere devletin bazı gelirlerinden ayrılan payları düzenlemektedir. Kazanç vergisi, gümrük resmi ve tekel ürünlerinden elde edilen gelirlerden belediyelere belli oranlarda pay verilmesi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle mali ilişkisinin temelini oluşturur. Örneğin, kazanç vergisinden %5, gümrük resimlerinden %15 oranında pay belediyelere aktarılır. Bu payların düzenli ve şeffaf tahsili için İçişleri Bakanlığı’nın denetimi altında İller Bankası aracılığıyla belediyelere aktarılması öngörülmüştür. Böylece belediyelerin sadece kendi sınırları içinde topladıkları vergilerle değil, merkezi gelirlerden aldıkları paylarla da mali açıdan desteklenmesi sağlanır (Belediye Gelirleri Kanunu, 1948).

Kazanç vergisinden belediyelere ayrılacak payın %3’ten %5’e çıkarılması öngörülmüştür; İzmir milletvekili, maddeye “fevkalade zamlar hariç” ifadesinin eklenmesinin tatbikatta karışıklıkları önleyeceğini belirtmiş, komisyon sözcüsü Akif Kyidoğan (Kars) bu ilavenin uygun olduğunu vurgulamış ve başkan mutabakat sağlandığını ifade etmiştir; böylece madde, kazanç vergisinin veya yerine geçecek herhangi bir verginin %5’inin belediye payı olarak ayrılması ve İçişleri Bakanlığı emrine İller Bankasına yatırılması biçiminde kabul edilmiştir. Bina ve tekel gelirlerinde, bina vergisinden belediyelere ayrılacak pay %25 olarak belirlenmiş, tekel gelirlerinden belediyelere pay ayrılması ve tahsilatın bilanço üzerinden ayarlanması kabul edilmiş, fazla veya eksik ödemeler bir sonraki yıl dengelenecektir. Yol vergisi maddesinde ise Muzaffer Akalın (Kastamonu), “Özel İdareler tarafından tahsil olunan” ifadesinin çıkarılmasını önermiş; kanun yürürlüğe girdiğinde Özel İdareler henüz tahsilat yapamayacağından maddenin uygulanmasını engelleyebileceğini ifade etmiştir. Başkan ve komisyon bu öneriyi kabul ederek maddenin %20 yol vergisinin belediye payı olarak İçişleri

Bakanlığı emrine İller Bankasına gönderilmesi şeklinde düzenlenmesini sağlamış, Geçici Komisyon adına Galip Pekel (Tokad) ise tahsilatın nakdi ve bedeni olmak üzere iki kısımdan oluştuğunu ve ifadenin net olmasının önemini belirtmiştir (TBMM, 1948)

İkinci bölümde elektrik, havagazı tüketimi, telefon hizmetleri ve toplu taşıma biletleri gibi halkın günlük yaşamında sıkça kullandığı hizmetlerden belediyelere pay ayrılması düzenlenmiştir. Bu sayede belediyeler, temel altyapı hizmetlerinden doğrudan gelir elde ederek hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Örneğin elektrik ve havagazı tüketiminden alınan resmi kuruş bazında hesaplanır, toplu taşıma biletlerine %10'u geçmemek üzere belediye payı eklenebilir, telefon ücretlerinden ise %20'ye kadar pay alınabilir. Bu gelirler, belediyelerin altyapı yatırımlarına kaynak oluşturur ve hizmet kalitesinin artırılmasına katkı sağlar.

Üçüncü bölüm, belediyelerin altyapı yatırımlarına yaptığı harcamaların bir kısmını, bu yatırımlardan faydalanan yapı ve arsa sahiplerinden alacağı iştirak paylarıyla karşılamasına imkân tanır. Örneğin, yeni yapılan yol, su ve lağım tesislerinin maliyetlerinin üçte biri ilgili taşınmaz sahiplerinden tahsil edilebilir. Bu uygulama, yerel hizmetlerin finansmanında vatandaşların doğrudan katkısını sağlamanın yanı sıra, belediyelerin finansal yükünü hafifletir. Ayrıca yangın söndürme masrafları için sigorta primlerinden %10 pay alınması, belediyelerin acil durum hizmetlerine kaynak yaratmasına olanak verir.

Dördüncü bölüm ise daha spesifik gelir kalemlerini düzenler. Kamulaştırma nedeniyle değerlendirilen taşınmazlardan alınan değerlendirme resmi, taşıtların kayıt ve numaralarından alınan resimler, liman ve iskelelerden alınan geçiş resimleri gibi farklı kalemler belediyelere kaynak sağlar. Değerlenme resmi, taşınmazın piyasa değerindeki artışa göre taksitlerle tahsil edilip tapu siciline işlenirken, taşıt resimleri belediye meclislerince belirlenen tarifelerle toplanır. Böylece belediyeler, değişik gelir kaynaklarıyla mali yapılarını güçlendirmeye devam eder.

Ayrıca ticari işletmelerin, serbest meslek erbabının işyerlerine asmak zorunda oldukları Türkçe tabelalardan yıllık harç alınır; Türkçeden başka dillerde yazılan kısımlar için ise bu harç iki kat olarak tahsil edilir. Belediyeler, reklam, ilan ve afişler için de kendi tarifelerini belirleyip ücret talep etme hakkına sahiptir. Bu uygulama, yerel ekonomiyi hareketlendirirken belediyelerin reklam ve ilan gelirlerini artırır.

Kanunda ayrıca ölçü ve tartı aletlerinin damgalanması karşılığında alınan muayene resimleri, pazar ve panayır yerlerinin işgali için alınan işgal resimleri, hayvan alım satımından alınan resimler ve tellallık resimleri gibi çeşitli harçlar ve vergiler belediye gelirleri arasına

konmuştur. Bu sayede belediyeler hem ticari faaliyetlerden hem de halkın günlük yaşamında gerçekleşen ekonomik hareketlilikten düzenli gelir elde eder.

Eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve işletmelerden alınan eğlence resimleri de belediyelerin önemli gelir kalemlerinden biridir. Sinema, tiyatro, gazino gibi yerlerden işledikleri gayri safi hasılatın belirli oranlarında pay alınır. Bu gelirlerin bir kısmı ise sosyal hizmetlere, örneğin darülaceze ve verem savaş derneğine destek için ayrılır. Bu sistemle belediyeler hem sosyal sorumluluk projelerini destekleyebilecek kaynak yaratır hem de kültürel ve sosyal hayatın finansmanına katkıda bulunur. Son olarak belediyeler, kamuya ait meydan, yol, iskele gibi yerlerin geçici işgali için belirlenen tarifeler üzerinden işgal resmi alabilirler. Bu uygulama, kamusal alanların kullanımını düzenlerken belediyelerin bu alanlardan elde ettiği gelirleri artırır ve kamu hizmetlerinin finansmanına katkıda bulunur.

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Türkiye’de tek parti rejimi döneminde yerel yönetimlerin mali altyapısını sistematik ve kapsamlı bir biçimde düzenleme amacını taşımaktadır. Kanunun en belirgin artısı, belediyelerin gelir kaynaklarını çeşitlendirmesi ve tahsilat süreçlerini standartlaştırarak finansal özerkliklerini artırmasıdır. Özellikle merkezi yönetim payları (kazanç vergisi, gümrük resimleri, tekel gelirleri gibi) ve yerel hizmetlerden alınan paylar, belediyelerin hizmet sunum kapasitesini güçlendirirken, İller Bankası aracılığıyla tahsil edilen düzenli paylar denetim mekanizmasını sağlamıştır. Bu, tek parti döneminde merkezi otoritenin yerel yönetimlerle olan mali ilişkisinin hem disiplinli hem de şeffaf bir şekilde yürütülmesini kolaylaştırmıştır. Kanun, belediyelere altyapı hizmetlerinden (elektrik, su, toplu taşıma) pay alma ve iştirak paylarıyla yatırım maliyetini telafi etme hakkı tanıyarak yerel hizmetlerin sürdürülebilirliğini artırmıştır. Aynı zamanda eğlence yerleri, ilan-reklam ve pazar işgali gibi çeşitli gelir kalemleri, belediyelerin hem sosyal hizmetlere kaynak ayırmasını hem de kültürel ve sosyal altyapıyı desteklemesini sağlamıştır. Bu açıdan kanun, belediyelerin hem ekonomik hem de sosyal işlevlerini güçlendiren modern bir mali araç niteliğindedir. Ancak kanunun bazı eksileri, tek parti döneminin kontrol ve vesayetçi yaklaşımıyla doğrudan ilişkilidir. Gelirlerin büyük kısmının merkezi yönetim ve meclis onayıyla belirlenmesi, belediyelerin mali bağımsızlığını sınırlamış, yerel düzeyde karar alma esnekliğini kısıtlamıştır. Ayrıca, katma değer ve iştirak paylarının tahsil yöntemleri halk açısından ek yük oluşturabilir; bu da yerel yönetimlerin halkla doğrudan ilişkisinde bazı gerilimlere yol açabilir. Tek parti yönetiminin merkezîyetçi bakışı, mali denetim ve yetki mekanizmalarında ağırlıklı olarak devleti ön plana çıkarırken, yerel yönetimlerin tam anlamıyla demokratik katılımı ve bağımsızlığı ikinci planda kalmıştır. 5237 sayılı kanun, tek parti döneminde yerel yönetimlerin

modernleşmesi, mali disiplinin sağlanması ve sosyal hizmetlerin finansmanı açısından önemli bir ilerleme sunarken; merkezi otoritenin vesayetçi tutumu, yerel özerklik ve demokratik katılım açısından sınırlamalar getirmiştir. Bu yönüyle kanun, merkez–yerel ilişkilerinde denge arayışının hem başarılı hem de sınırlı yönlerini gösteren bir örnektir.

#### **4.3.11. İL İDARESİ KANUNU**

10 Şubat 1947 tarihli İçişleri Bakanlığı açıklamasına göre, hükümet programı kapsamında emniyet, zabıta hizmetleri, valilerin yetkilerinin artırılması, yardım toplamanın yasaklanması, belediye hizmetlerinin düzenlenmesi ve şehir-kasaba planlaması gibi pek çok alanda kapsamlı reformlar hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, İller İdaresi Kanunu Tasarısı, 20 Ocak 1947'de düzenlenen 1. İdareciler Kongresinde müzakere edilerek hazırlanmıştır. Tasarı, illerin yönetim yapısının yeniden düzenlenmesini ve özellikle valilere anayasanın “yetki genişliği ve görev ayrılığı” ilkesi doğrultusunda geniş yetkiler tanınmasını öngörmüştür. Buna göre, merkez ilçeler kurulmuş; teknik, sağlık ve eğitim gibi uzmanlık kadrolarındaki memurlar valilerin emrine verilmiş ve bu personelin istihdam yerlerinin belirlenmesi de valilere bırakılmıştır. Valiler ayrıca, adli ve askerî kurumlar dışında kalan tüm devlet dairelerini denetleme, yönlendirme, memurlara disiplin cezaları verme ve vatandaş şikayetlerini değerlendirme gibi geniş yetkilerle donatılmıştır. Aynı süreçte, illerdeki teftiş ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi amacıyla Mülkiye müfettişlerinin kadroları artırılmış, ayrıca vatandaş şikayetlerini doğrudan takip edebilmek için şikâyet bürosu kurulmuştur. Altı aylık süre zarfında 25 ilde 104 ilçe, 6 bucak ve çok sayıda köy denetime tabi tutulmuş; 117 soruşturma açılmış ve bazı memurlar görevden uzaklaştırılmıştır. Bakanlık, denetimlerin verimliliği için müfettiş sayısının artırılmasını ve köylere kadar ulaşan teftiş programlarının uygulanmasını kararlaştırmıştır. Valilere ve kaymakamlara gönderilen 1 Kasım 1946 tarihli genelgeyle, bu gezilerin sıklaştırılması ve düzenli raporlanması istenmiştir. Nitekim 1946 yılında 718 ilçe, 1159 bucak ve 8.912 köy teftiş edilmiştir. Öte yandan, belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik çalışmalar da hız kazanmıştır. 25 Kasım 1946 tarihli yazıyla meclise sunulan Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ile belediyelerin gelirlerinin yaklaşık 20 milyon lira artırılması hedeflenmiştir. Ancak mevcut gelir artışının belediyelere verilen yasal görevleri karşılamayacağı öngörüldüğünden, olağanüstü gelir kaynakları yaratılması ve Belediye Kanunu'na ek maddeler getirilmesi planlanmıştır. Bu yeni sistemle belediyelerin toplam yıllık gelirlerinin 75–100 milyon liraya ulaşması amaçlanmıştır. Ayrıca, 16 yıllık uygulama sürecinde edinilen deneyimlere dayanarak, Belediye Kanunu'nda yer alan “mecburi” ve “ihtiyari” görev ayrımının

uygulamada sorun yarattığı tespit edilmiş ve bu ayrımın kaldırılması gündeme getirilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 1947).

İl İdaresi Kanunu'nun 1. ve 2. maddeleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısını coğrafi ve ekonomik esaslara göre il, ilçe, bucak ve köy birimlerine ayırarak düzenlemektedir. Bu düzenlemede, yerleşim birimlerinin kuruluşu, kaldırılması, adlarının ve bağlılıklarının değiştirilmesi gibi kararların nasıl ve hangi merci tarafından alınacağı açıkça belirtilmiştir. Kanunun ilgili maddelerine göre, il ve ilçe düzeyindeki değişiklikler yalnızca kanunla yapılabilirken, bucak ve köy düzeyindeki düzenlemeler İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, bu idari düzenlemelere dair kararlar alınırken ilgili il idare kurulları ve genel meclislerinin yalnızca mütalaası alınmakta; nihai karar ise merkezî otorite tarafından verilmektedir. Bu durum, yerel birimlerin kuruluşuna dair yetkinin tamamıyla merkezin elinde bulunduğunu göstermektedir. Tek parti döneminin siyasal ve idari yapısı dikkate alındığında, İl İdaresi Kanunu'nun bu hükümleri yerel yönetimlerin merkezî otoriteye bağlı, denetimli ve kısıtlanmış bir düzende işlediğini açıkça ortaya koyar. Bu dönemde yerel yönetimler, halkın demokratik katılımı ile değil, merkezden atanan valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri eliyle yönetilmiştir. Kanunda belediye yönetiminden hiç söz edilmemesi, yerel özerkliğin bir unsur olarak düşünülmediğini ve yerel yönetimin yalnızca devletin taşradaki bir uzantısı olarak algılandığını gösterir. Böylelikle, yerel yönetimlerin karar alma süreçleri halkın ihtiyaçlarından çok, merkezî yönetimin önceliklerine göre şekillenmiştir. Bu bağlamda İl İdaresi Kanunu, tek parti döneminde uygulanan güçlü merkeziyetçilik politikasının hukuki dayanaklarından biri olmuş; yerel yönetimlerin siyasal bir katılım mekanizması değil, idari bir emir-komuta zincirinin parçası olarak değerlendirilmesini kurumsallaştırmıştır. Yerel halkın yönetime katılımı sembolik düzeyde kalmış, karar alma süreçleri büyük ölçüde Ankara'da şekillenmiştir. Böylece kanun, yerel demokrasi ilkesinden çok, devletin birliğini ve merkezî denetimi önceleyen otoriter yönetim anlayışının yasal zeminini oluşturmuştur (İl İdaresi Kanunu, 1949).

İl İdaresi Kanunu'nun 3, 4 ve 5. maddeleri, illerde kamu yönetiminin teşkilatlanma biçimini ve valinin bu yapı içerisindeki konumunu belirlemektedir. Üçüncü maddede, illerin genel idaresinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre düzenleneceği belirtilirken, dördüncü madde, ildeki genel idarenin başı ve yürütme yetkisine sahip mercii olarak valiyi açıkça tanımlar. Valinin emri altında, bakanlıkların taşra teşkilatları yer almakta; bu birimlerin yöneticileri “il idare şube başkanı” sıfatıyla görev yapmakta, onların altında çalışan kamu görevlileri ise ikinci derece memur sayılmaktadır. Yargı ve askerlik alanları bu yapının dışında

tutulmuş, ancak yürütme erkine dair tüm alanlarda valinin belirleyici konumu vurgulanmıştır. Beşinci maddede ise valilerin yokluğunda görevlerini sürdürecektir olan vali muavinlerinin atanma usulü, mesleki kıdem şartlarıyla birlikte düzenlenmiştir. Tüm bu hükümler, merkezî idarenin taşrada nasıl yapılandığını ve yerel düzeyde nasıl işlediğini gösteren önemli anayasal ve idari ilkeleri içermektedir. Bu dönemde vali, yalnızca bir idari birimin başı değil; aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi'nin taşradaki uygulayıcısı, parti-devlet bütünleşmesinin yerel düzeydeki temsilcisidir. Valilerin emri altındaki idare şube başkanları ve memurlar, yerel halkın taleplerinden çok merkezin emirlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durum, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarına göre şekillenmesi yerine, Ankara merkezli bir yönetim zihniyetine göre yönlendirilmesine neden olmuştur. Dahası, vali muavinlerinin dahi merkezî kriterlerle ve sıkı bir kariyer sistemine dayalı olarak atanması, yerel halkın yönetime katılımını tamamen sembolik hale getirmiştir. İl genel meclisleri, belediye meclisleri ya da yerel danışma organları bu yapı içinde etkisizleştirilmiş; tüm yürütme erkleri valinin otoritesinde toplanmıştır. İl İdaresi Kanunu'nun bu maddeleri, yerel yönetimlerin demokratik temsil veya özerklik temelinde değil; merkezî denetim, hiyerarşi ve tek merkezli yürütme esasına göre biçimlendiğini ortaya koymaktadır.

Beşinci madde görüşülürken Yozgat Milletvekili İhsan Olgun, bir değişiklik önerisi sunarak, merkez kaymakamlığı bulunmayan illerde bu görevlerin vali muavini tarafından yürütülmesini teklif etmiştir. İçişleri Komisyonu Sözcüsü Akif İyidoğan, bunun hükümet teklifinde yer almadığını ancak vali muavininin bu görevleri fiilen yürütmesinin mantıklı olduğunu belirtmiştir. İhsan Olgun ise, nüfusu 50-60 bin olan illerde bu uygulamanın zaten mevcut olduğunu, resmiyet kazandırmanın faydalı olacağını savunmuştur. Ancak yapılan oylamada değişiklik teklifi reddedilmiş, madde aslıyla kabul edilmiştir (TBMM, 1949).

İl İdaresi Kanunu'nun 6, 7 ve 8. maddeleri, taşra yönetiminde görev yapacak üst düzey memurların atanma ve görevlendirilme usullerini düzenlemektedir. Valilerin İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanması; vali yardımcıları, hukuk işleri müdürleri ve diğer il yöneticilerinin ise merkezi kuruluşlarca belirlenip valinin görüşü alınarak görevlendirilmesi, taşra teşkilatının tümüyle merkezî otoriteye bağlı olduğunu göstermektedir. Özellikle 8. madde, ilde görev yapacak birçok memurun yerinin belirlenmesi, nakli ve görevlendirilmesini valiye bırakmakta; bu da valiyi yalnızca bir idari yönetici değil, aynı zamanda siyasi ve merkezi otoritenin taşradaki temsilcisi haline getirmektedir.

İl İdaresi Kanunu'nun 9 ila 12. maddeleri, valilere yalnızca idari değil, aynı zamanda siyasi, kolluk ve ekonomik alanlarda geniş yetkiler tanımaktadır. Vali, ilde hem devletin hem hükümetin hem de tüm bakanlıkların temsilcisi kabul edilmekte; kamu düzenini sağlama, devlet gelirlerinin tahsilini yürütme, kamu kurumlarını ve hatta özel işletmeleri denetleme görevlerini üstlenmektedir. Ayrıca, valiler kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak için uzman personeli görevlendirme, emir verme, genelge çıkarma ve gerektiğinde kolluk kuvvetlerini yönlendirme yetkisine sahiptir. Adalet kurumlarıyla kurduğu ilişkiler, bilgi isteme ve cezaevlerini denetleme gibi yetkiler ise valinin yalnızca idari değil, yargıya da dolaylı müdahale edebilecek bir konumda olduğunu göstermektedir. İl İdaresi Kanunu'nun 13'ten 26'ya kadar olan maddeleri, valilerin taşra teşkilatındaki idari, disiplin ve denetleyici yetkilerini ayrıntılı biçimde düzenlemektedir. Bu hükümler uyarınca vali, adli ve askeri teşkilatlar dışındaki tüm kamu görevlilerinin en üst amiri olarak konumlandırılmış; personelin çalışma düzeninden sicil amirliğine, disiplin cezalarının verilmesinden görevden uzaklaştırmaya kadar çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca valiler, il içindeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını teftiş etmek, memurlar arasında görev dağılımını yeniden düzenlemek ve çeşitli denetim raporları hazırlamakla da yükümlüdür. Bu yetkiler, valinin yalnızca bürokratik bir yönetici değil; aynı zamanda ilin genel yöneticisi, düzenleyicisi ve devlet otoritesinin temsilcisi olduğunu göstermektedir. Bu maddeler, özellikle tek parti döneminin otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışıyla birebir örtüşmektedir. Valiler, yerel seçimle gelmeyen ama ilde tüm yetkileri ellerinde toplayan siyasi aktörler hâline gelmiş; belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri ise valilerin gözetiminde ikincil ve etkisiz yapılar olarak kalmıştır. Bu dönemde vali, yalnızca kamu düzenini değil, aynı zamanda parti-devlet bütünlüğünü taşrada tesis etmekle görevli bir figürdür. İl İdaresi Kanunu, bu çok yönlü yetkileriyle valileri, merkezî otoritenin mutlak temsilcisi hâline getirmiş; yerel yönetimlerde halkın katılımı yerine bürokratik kontrol ve siyasi denetimi ön plana çıkarmıştır.

İl İdaresi Kanunu'nun 27–40. maddeleri, ilçe yönetiminin temel dayanağını oluşturarak kaymakamın idari sistemdeki konumunu ayrıntılı biçimde tanımlamaktadır. Kaymakam, ilçede devletin ve hükümetin temsilcisi olarak konumlandırılmış; yalnızca yürütme faaliyetlerinin koordinatörü değil, aynı zamanda kolluk kuvvetlerinin amiri, disiplin otoritesi, sicil amiri ve yerel düzeyde kamu hizmetlerinin düzenleyici ve denetleyicisi olarak geniş yetkilerle donatılmıştır. İlçede tüm kamu kurumları, belediyeler, köy idareleri ve kamuya ait veya bağlı özel teşebbüsler doğrudan kaymakamın gözetim ve denetimi altına alınmış; kaymakam, bu kuruluşlarda görev yapan personel hakkında disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma, izin

düzenleme ve hatta hizmetin yürütülmesiyle ilgili emir verme yetkisine sahip kılınmıştır. Kaymakam, ilçe genelinde kamu düzeni, asayiş ve idari denetim süreçlerini bizzat yürütebildiği gibi, idare şube başkanları veya merkezden gelen müfettişler eliyle de gerçekleştirebilmektedir. Bu düzen, kamu idaresinin ilçedeki her bir unsurunun kaymakam eliyle şekillendirildiğini ve yönlendirildiğini göstermektedir. Bu sistemin en dikkat çekici yönü, ilçedeki bütün kamu işleyişinin, seçilmiş değil atanmış bir mülki amirin inisiyatifine bırakılmış olmasıdır. İlçede görev yapan ilçe idare şube başkanları, kaymakamın doğrudan hiyerarşik denetimine tabidir; alınan tüm kararlar, kaymakam tarafından koordine edilmekte ve gerektiğinde il düzeyinde valiliğe raporlanmaktadır. Kaymakamın kolluk kuvvetlerini doğrudan sevk ve idare edebilmesi, hatta olağanüstü durumlarda askerî birliklerden yardım talep edebilmesi, yerel düzeyde sahip olduğu yürütme gücünün kapsamını göstermektedir. Belediye başkanları ve köy muhtarları gibi yerel seçilmiş yöneticilerin üst makamlarla olan yazışmalarını dahi kaymakamlık aracılığıyla gerçekleştirmeleri, kaymakamın temsil ettiği yönetim anlayışının, yerel taleplerden çok merkezi devlet yapısının sürekliliği ve bütünlüğü doğrultusunda şekillendiğini ortaya koymaktadır.

İl İdaresi Kanunu'nun 41–56. maddeleri, bucak yönetiminin idari yapısını ve işleyiş esaslarını belirlemekte; bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu üzerinden oluşturulan bu yapı, köy ve kasabaların üstünde yer alan ara bir idari kademeyi ifade etmektedir. Bucak müdürü, bucak sınırları içinde devletin ve hükümetin temsilcisi olarak görev yapar ve doğrudan kaymakama bağlı olarak çalışır. Genel idare işlerinin yürütülmesi, kanun ve yönetmeliklerin uygulanması, kamu düzeninin sağlanması, olağanüstü hâllerde kolluk kuvvetlerini sevk ve idare etme gibi birçok yetki bucak müdürünün sorumluluğundadır. Ayrıca, kamu personelinin denetimi, halkın şikâyetlerini yerinde dinleme ve hizmetlerin düzenlenmesine dair teklif sunma gibi görevleri de bulunan bucak müdürü hem idari hem güvenlik açısından geniş yetkilere sahiptir. Müdürler, belirli bir eğitim, yaş ve fiziki yeterlilik şartlarına tabi tutulur; merkezi düzeyde yetiştirilip atanırlar. Bucak düzeyinde yönetime katılımı sağlamak üzere oluşturulan bucak meclisi ve bucak komisyonu, yerel ihtiyaçların planlanmasında danışma organı işlevi görmekle birlikte yürütme yetkisine sahip değildir. Meclis, köy ihtiyar heyetleri ve belediye meclisleri tarafından seçilen üyelerden oluşur; sağlık, eğitim, tarım gibi kamu görevlileri ise doğal üyedir. Bucak meclisi yılda bir kez toplanırken, aralarından seçilen bucak komisyonu daha sık çalışarak meclisin görevlerini yerine getirir. Ancak bu yapının başkanlığını bucak müdürü yürüttüğünden, yürütme organı ile danışma organı arasında net bir hiyerarşi bulunmaktadır. Bucak meclisleri tarafından kararlaştırılan

müşterek hizmetlerin (örneğin içme suyu, yol, tarımsal altyapı) yürütülmesi, yine bucak müdürünün başkanlığında gerçekleşmekte; böylece bucak idaresi hem idari yetki hem de uygulama alanında merkezi otoriteyle sıkı bağlılık göstermektedir.

Urfa Milletvekili Vasfi Gerger, bucak müdürünün emrindeki kolluk kuvvetleriyle ilgili bir düzenleme talep etti. Müdürün yalnızca bölükten küçük askerî birliklere emir verebilmesini önermiştir. Gerekçesi, bazı bucaklarda alay veya tugay seviyesinde askerî birlikler bulunmasının idari karışıklığa yol açabileceğiydi. İçişleri Komisyonu Sözcüsü Akif İyidoğan, bu öneriye karşı çıkarak, nahiye müdürlerinin askerî birliklere doğrudan emir verme yetkisinin zaten olmadığını, bu nedenle değişikliğin gereksiz olduğunu belirtmiştir (TBMM, 1949).

İl ve ilçe idare kurulları, kamu yönetiminin yerel düzeyde karar alma, denetim ve danışma süreçlerini yürüten çok üyeli idari organlar olarak yapılandırılmıştır. İl idare kurulu, valinin başkanlığında çeşitli müdürlüklerin temsilcilerinden; ilçe idare kurulu ise kaymakamın başkanlığında ilgili uzman memurlardan oluşur. Kurulların yapısı, merkezi kamu yönetiminin taşradaki örgütlenme mantığına paralel olarak sektör temelli bir uzmanlık esasına dayanır. Bu kurulların görev alanı yalnızca idari işlemlerle sınırlı kalmaz; aynı zamanda istişari (danışma) ve kazaî (yarı-yargısal) yetkileri de vardır. Özellikle il idare kurulları, köy muhtarlarından bucak müdürlerine kadar çeşitli taşra yöneticilerinin işlemleri hakkında açılan iptal davalarına birinci derecede bakma yetkisine sahiptir. Bu yönüyle idare kurulları, merkezî devletin taşradaki karar ve uygulamalarının hukuka uygunluğunu denetleyen bir filtre işlevi de görmektedir. İdare kurullarında karar alınabilmesi için çoğunluk şartı aranmakta, eşitlik halinde başkanın oyu belirleyici sayılmaktadır. Kurulların kazai görev üstlendikleri durumlarda, işlem hakkında karar veren idare amiri o görüşmeye katılamaz; bu kural hem tarafsızlık ilkesine uygunluk sağlar hem de idari yargı denetimiyle kararların meşruiyetini güçlendirir. Hukuk işleri müdürleri, kurulun kazai yetkilerini kullandığı durumlarda kanun sözcüsü olarak görev yapar. İlçe idare kurulu kararlarına karşı il idare kuruluna, il idare kurulu kararlarına karşı ise Danıştay'a itiraz yolu açıktır. Bu sistem, merkezî idarenin taşra teşkilatı içinde hem karar alma süreçlerini çeşitlendiren hem de hukuki denetim mekanizmalarını yerelden başlatarak merkezle bütünleştiren çok katmanlı bir idari yapılanmayı ifade eder. Böylece il ve ilçe idare kurulları, yalnızca uygulayıcı değil; aynı zamanda düzenleyici ve denetleyici kamu organları olarak taşra yönetiminin temel direklerinden biri haline gelir.

Tek parti dönemi yerel yönetim anlayışı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde hem idari hem mali boyutlarıyla merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapı üzerine inşa edilmiştir. İl İdaresi Kanunu, illeri, ilçeleri, bucakları ve köyleri

kapsayan bir coğrafi ve idari hiyerarşi oluşturmuş; valiyi hem yürütmenin hem de merkezi siyasi otoritenin taşradaki mutlak temsilcisi konumuna getirmiştir. Kanun uyarınca vali, adli ve askerî alanlar dışında tüm kamu kurumlarının denetimini yürütmüş, personelin atanma, nakil, disiplin ve raporlama süreçlerini kontrol etmiş; kaymakam ve ilçe idare şube başkanları ile bucak müdürleri doğrudan onun denetimine bağlanmıştır. İl ve ilçe idare kurulları ile bucak meclisleri istişari ve denetleyici işlevler üstlenmiş, ancak yürütme yetkisi tamamen valinin hâkimiyeti altında kalmıştır. Böylece yerel yönetimlerin karar alma süreçleri, halkın katılımından ziyade merkezi otoritenin önceliklerine göre şekillenmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu ise bu idari merkezîyetçiliği mali boyutta pekiştirmiştir; belediyelerin gelir kaynaklarını artırarak hizmet kapasitesini güçlendirmeyi hedeflemiş, ancak gelirlerin tahsili ve dağılımı merkezi denetimle sıkı biçimde kontrol edilmiş, belediye meclislerinin ve halkın mali karar süreçlerine etkisi sınırlı tutulmuştur. Sonuç olarak, bu dönemde yerel yönetimler, halkın demokratik temsilinden ziyade, valiler ve kaymakamlar aracılığıyla merkezin emir-komuta zincirine dâhil edilmiş; mali kaynaklar ve idari yetkiler, merkezi otoritenin taşradaki sürekliliğini ve tek parti yönetiminin siyasi-hiyerarşik bütünlüğünü güvence altına almak için düzenlenmiştir.

Tek Parti döneminde taşra yönetimi, valilerin yetkilerinin artırılması ve illerin kuruluş ile işleyişlerinin merkezi otoriteye uygun şekilde düzenlenmesi esasına dayanmıştır. 20 Ocak 1947’de toplanan 1. İdareciler Kongresi’nde de tartışılan il idaresi kanunu tasarıları, valilerin görev ve yetkilerini anayasanın yetki genişliği ve görev ayrılığı ruhuna göre artırmayı, her ilde merkez ilçelerin kurulmasını ve bakanlıklar ile genel müdürlüklere bağlı fen ve uzmanlık kadrolarının iller emrine verilmesini öngörmüştür. Valiler, mahkemeler, askeri birlikler ve devlet daireleri üzerinde denetim ve teftiş yetkisine sahip kılınmış; askeri seferberlik, milli savunma hizmetleri, mali işler, ticaret, sanayi ve cemiyetlerin faaliyetleri üzerinde gözetim ve kontrol sağlamaları öngörülmüştür. Tunceli örneğinde görüldüğü gibi, 1936 tarihli ve 2884 sayılı kanunun temdidiyle vali ve komutana olağanüstü yetkiler verilmiş, vilayet merkezi Elazığ’dan alınarak yeni idari düzenlemeler yapılmıştır. Aynı dönemde ilçe ve bucak sayısı artırılmış, Kütahya, Hatay, Sivas, Bolu ve Denizli gibi bölgelerde nüfus ve köy dağılımları dikkate alınarak yeni ilçeler kurulmuş, bu düzenlemeler için bütçeler tahsis edilmiştir. Valiler ve kaymakamlar, üç ayda bir merkez ve taşradaki ilçeler, bucak ve köylerde yapılan teftiş ve mülakat raporlarını göndermekle yükümlü kılınmış; vatandaş şikayetleri hızlı şekilde incelenmiş, gerekli durumlarda memurların işten el çektilmesi ve aylıktan kesme cezaları uygulanmıştır. Bu sistem, valilerin taşrada geniş yetkilerle donatılmasını, denetim ve mülkiyet

işleyişinin sıkı merkezî kontrol altında tutulmasını ve özel idarelerin gelir ile hizmetlerinin belirli oranlarla devlet gözetiminde yürütülmesini sağlamıştır; böylece merkezi idarenin taşradaki görünürlüğü, halk ihtiyaçlarının karşılanması ve devlet işlerinin etkinliği bütüncül biçimde güvence altına alınmıştır (BCA, 1947: 30-10-0-0/14-81-2).

1947 yılında kanunlar haricinde bir de İsmet İnönü bir bildiri yayınlamıştır. Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün 12 Temmuz 1947 tarihli bildirisi, çok partili siyasi hayatın kurumsallaşma sürecinde yaşanan gerilimlere karşı devletin en üst makamından gelen bir müdahale ve demokratik düzenin sağlanması adına yapılan uzlaştırmacı bir çağrıdır. İnönü, Demokrat Parti Genel Başkanı Celal Bayar ile yaptığı görüşmelerde DP'nin idare mekanizmasının baskısı altında olduğu yönündeki şikâyetlerini, Başbakan Recep Peker ile yaptığı görüşmelerde ise hükümetin bu iddiaları reddedişini aktarmış; her iki tarafın iddialarını tarafsızca değerlendirerek karşılıklı güven ortamı kurmaya çalışmıştır. İnönü, muhalefetin “kanun dışı” yöntemler izlediği suçlamasına Bayar'ın açıkça karşı çıkmasını tatmin edici bir teminat olarak kabul ederken; iktidarın da idare baskısı yapmadığını söylemesini benzer şekilde güven verici bulmuştur. Bu noktada, devlet başkanı olarak kendisini iki partiye karşı da eşit mesafede ve sorumlu saydığını açıkça ifade etmiştir. Valiler ve yerel yöneticiler dahil olmak üzere idarenin tarafsızlığına özel vurgu yapan İnönü, bir senedir valilerin ağır baskı altında çalıştıklarını kabul etmekle birlikte, meşru siyasi partilere karşı adil ve eşit davranmanın bir demokrasi şartı olduğunu vurgulamıştır. Bildirisinin en dikkat çekici tarafı, siyasi rekabetin artık bir düşmanlık değil, karşılıklı güvenden beslenen yapıcı bir mekanizma olması gerektiği düşüncesidir. Bu yönüyle beyanname, Türkiye’de muhalefetin varlığına dair yalnızca bir meşruiyet onayı değil, aynı zamanda iktidar-muhalefet ilişkisinin hukuk zemininde kurumsallaşmasının bir işareti olarak değerlendirilmelidir. İnönü, siyasi tarafların önyargılar, kırgınlıklar ve şüphelerle değil; anlayış, güven ve hukuk içinde davranmaları gerektiğini belirtirken, halkın her iki partiyi de vicdan rahatlığıyla değerlendirebileceği bir siyasal iklimin inşasına işaret etmiştir. Bildiri, erken Cumhuriyet döneminde siyasal kutuplaşmayı aşmak ve demokratikleşmeyi derinleştirmek adına yapılmış en somut ve devlet temelli uzlaşma girişimlerinden biridir (İnönü, 1947).

#### **4.3.12. 1950 SEÇİMLERİ**

1949 yılında CHP Umumi İdare Heyeti gündeminde, seçimlerin doğrudan doğruya seçme hakkına sahip olanlar tarafından yapılması, yani genel oy ve tek dereceli seçim sisteminin uygulanması üzerinde durulmuştur. Meclisin ülkeyi tam anlamıyla temsil edebilmesi için her bölgeden önemine uygun sayıda milletvekili seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Seçim

hakkının genel olması, herhangi bir nedenle örneğin vergi yükümlülüğü gibi vatandaşın oy hakkından mahrum bırakılmaması, seçmenlerin haklarını kullanabilmelerini sağlayacak usullerin belirlenmesi, seçmen listelerinin düzenlenmesi ve adaylık sürecinde tam bir özgürlük sağlanması temel ilkeler arasında yer almıştır. Ayrıca seçimlerin dürüstlüğünü güvence altına almak için oy gizliliği, serbestçe oy kullanma hakkı ve seçim güvenliği konularının önemine dikkat çekilmiştir. Türkiye'nin demokrasiye yeni adım attığı bu dönemde özellikle seçim güvenliği meselesinin hassasiyetle ele alınması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında muhalefet, seçimlerin dürüstlüğünün ancak kendi iktidarıyla sağlanabileceği iddiasını sık sık dile getirmiştir. Basit çoğunluk sistemi varken karmaşık seçim hesaplarının ve seçim bürolarının yüksek maliyetli düzenlemelerinin gereksiz olacağı görüşü savunulmuş, demokratik esasların samimiyet ve güven temelinde uygulanması gerektiği ifade edilmiştir (BCA, 1949: 490-1-0-0/30-134-1).

1949 yılının yaz ve sonbahar aylarının, yaklaşan 1950 genel seçimlerinin hazırlık dönemi olması nedeniyle partinin en önemli çalışma zamanı olacağı belirtilmiştir. Bu süreçte ocak ve bucak kongrelerinin yapılacak olması partinin geleceği açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Henüz tamamlanmamış teşkilatların kurulması, mevcut örgütlerin güçlendirilmesi ve üye sayılarının artırılması, parti teşkilatları arasında uyum ve güvenin sağlanması, olası anlaşmazlıkların giderilmesi ve seçimlere disiplinli şekilde hazırlanılması istenmektedir. Müfettişlerin görevi örgütleri uyarmak ve seçim sürecine hazırlamak olmakla birlikte, bölgesel genişlik sebebiyle her yere yetişemeyeceklerinden, örgütlerin canlı tutulması ve çalışmaya sevk edilmesi sorumluluğu esasen il idare kurullarına verilmiştir. Milletvekillerinin de yaz tatillerinde seçim çevrelerinde çalışmalara katılması talep edilmiştir. Genelgede, partinin başarısının örgütlerin düzenli ve sistemli çalışmasına bağlı olduğu vurgulanmış, 1950 seçimlerinde CHP'yi başarıya götürecek gücün yine teşkilatlar olacağı ifade edilmiştir (BCA, 1949: 490-1-0-0/9-47-22).

Bu genelge, CHP'nin 1950 seçimlerine hazırlanırken örgütlü ve sistemli bir çalışma yürütmeye verdiği önemi göstermektedir. Müfettişlerin gözetimi ve il idare kurullarının aktif rolü sayesinde partinin taşra teşkilatları canlı tutulmuş ve seçimlere hazırlanmıştır. Birlik, disiplin ve karşılıklı güven vurgusu, parti içinde uyumun korunmasının seçim başarısı açısından ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan, belgede merkezî denetim ve yönlendirmeye sıkça başvurulması, yerel düzeyde karar alma alanlarının sınırlı olduğunu da göstermektedir. Küçük anlaşmazlıkların hızla giderilmesinin istenmesi, parti içindeki farklı görüşlere her zaman tam anlamıyla alan tanınmadığını düşündürülebilir.

1950 belediye seçimlerinde katılım oranı %53,2 olarak gerçekleşmiştir. Seçim sonuçlarının belde itibarıyla dağılımına bakıldığında merkez ilçelerde Demokrat Parti (DP) 45, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 12, Millet Partisi (MP) 4 belediye kazanmış; ayrıca karma bir liste Siirt'te, bağımsız bir aday ise Çorum'da başarı elde etmiştir. Mülhak ilçelerde DP 222, CHP 188, MP 3, karma listeler 12 ve bağımsız adaylar 9 belediye kazanmıştır. Bucak ve köy düzeyinde ise DP 89, CHP 48, MP 1, karma listeler 2 ve bağımsız adaylar 1 belediye kazanmıştır. Genel toplamda DP 356, CHP 248, MP 8, karma listeler 15 ve bağımsız adaylar 10 belediye başkanlığı kazanmış; bu sonuç oran olarak DP için %55,4, CHP için %38,6, MP için %2, karma listeler için %2,3 ve bağımsız adaylar için %1,5'e tekabül etmiştir. Oy dağılımına göre ise DP 875.355 oy (%57,6), CHP 570.606 oy (%37,5), MP 58.131 oy (%3,8) ve bağımsız adaylar 50.071 oy (%3,3) elde etmiştir. Belediye üyelikleri açısından bakıldığında ise DP 5.900 üyelik (%61,5), CHP 3.448 üyelik (%35,4), MP 147 üyelik (%1,5) ve bağımsız adaylar 250 üyelik (%2,6) kazanmıştır (BCA, 1950: 30-1-0-0/51-309-4, D5).

1950 Genel Seçimleri, Türkiye'de tek parti döneminin sona ermesi ve çok partili siyasi hayatın fiilen hayata geçirilmesi açısından dönüm noktası olarak değerlendirilebilir. Demokrat Parti (DP), 1 Eylül 1946'da gerçekleştirilen il genel meclisi seçimlerinde usulsüzlük iddiaları gerekçesiyle 56 ilde seçimlere katılmamış, 16 Şubat 1947'de yapılan muhtar seçimlerinde de baskı ve yolsuzluk yapıldığı, seçim yasaının yetersiz olduğu ve Tek Parti zihniyetinin devam ettiği gerekçesiyle nisan ayında yapılan ara seçimleri boykot etmiştir. DP'nin muhalefet stratejisi, CHP iktidarına karşı eleştirel ve tabandan destek arayan bir tutumla şekillenmiş; bununla birlikte partiden ayrılan bazı vekiller, 20 Temmuz 1948'de Millet Partisi'ni (MP) kurarak farklı bir muhalefet hattı oluşturmuşlardır. MP, insan haklarını hâkim kılacak bir devlet düzeni kurmayı amaçladığını açıklamış ve din ile devlet işlerinin ayrılmasını, vicdan ve ibadet özgürlüğünün korunmasını programına dahil etmiştir. 1946-1950 yılları arasında medyanın rolü de seçim sürecini belirleyen bir unsur olmuştur. Cumhuriyet, Vatan, Tasvir ve Zafer gazeteleri genel olarak DP lehine yayın yaparken, CHP Ulus gazetesi üzerinden yanıt vermiş; özellikle Zafer ve Ulus gazeteleri arasındaki çekişme, siyasi tartışmaların kamuoyuna yansıtılmasında etkili olmuştur. 16 Şubat 1950'de kabul edilen Milletvekili Seçim Kanunu ise seçimleri tek dereceli ve Liste Usulü Çoğunluk Sistemi'ne göre düzenleyerek, milletvekilliği dağılımında mutlak çoğunluk ilkesini esas almıştır. Kanun, seçme ve seçilme yaşlarını önceki düzenlemelerle korumuş, seçimlerin eşit, gizli oyla ve yargı denetiminde yapılacağını hükme bağlamış, ayrıca Yüksek Seçim Kurulları kurulmasını öngörmüştür. CHP, 1946 seçimlerinden elde ettiği deneyimleri kullanarak taşradan merkeze uzanan bir kontrol mekanizması kurmuş,

propaganda ve örgütlenme faaliyetlerini ayrıntılı şekilde planlamıştır. Lider karizması, geçmiş başarıların vurgulanması, yerel problemlerin öne çıkarılması ve alt kadroların yönlendirilmesi gibi stratejilerle seçim kampanyası yürütülmüştür. İktidar partisi, halkın her kesimiyle doğrudan iletişim kurmayı hedeflemiş, köylülerden memurlara, işçilerden sanayicilere kadar farklı toplumsal gruplarla etkileşime geçmiştir. Bu süreçte Bakanlıkların faaliyetleri ve altyapı projeleri propaganda materyali olarak kullanılmış; “Kalkınan Türkiye” söylemiyle hükümetin icraatları öne çıkarılmıştır. DP ise demokrasi, millî irade ve özgürlük vurgusunu öne çıkararak halkla etkili bir iletişim kurmuştur. Parti, CHP’nin baskıcı ve hatalı ekonomi politikalarından kaynaklanan yoksulluğu eleştirmiş, halkın oylarını korkmadan kullanabileceği mesajını vermiştir. Propaganda, köylere eğitim amaçlı görevliler gönderilmesi ve Zafer gazetesi üzerinden yoğun şekilde yürütülmüş; Celal Bayar’ın halka yakın imajı, İnönü’nün makam arabasına karşı “steysin-cip” kullanımında sembolleştirilmiştir. Bu yöntemle DP, halkın taleplerini ve tepkilerini temsil eden bir araç konumuna gelmiştir. Millet Partisi, DP ve CHP kadar etkili olmasa da şeflik sistemini eleştiren ve tek parti yönetiminin millet iradesine ters düştüğünü vurgulayan söylemleriyle muhalefet çeşitliliğine katkıda bulunmuştur. Partinin mitinglerinde söz, basın ve din özgürlüğü, ekonomik sorunlar ve anayasa değişikliği gibi konular sıkça işlenmiştir. 14 Mayıs 1950’de yapılan seçimlerde katılım %89,3 olarak gerçekleşmiş; oyların %52,67’sini alan DP, milletvekillerinin %83,57’sini kazanarak mecliste mutlak çoğunluğu elde etmiştir. CHP %39,45 oy oranına rağmen milletvekillerinin yalnızca %14,40’ına sahip olabilmüş; Millet Partisi ve bağımsızlar ise sınırlı temsil elde etmiştir. Bu sonuç, Liste Usulü Çoğunluk Sistemi’nin CHP’ye yönelik ciddi bir dezavantaj yarattığını ve temsil adaleti sorununu ilk kez belirgin şekilde ortaya koyduğunu göstermektedir (Mahmutoğlu, 2023:7-10).

1950 genel seçimlerinin sonuçlarının Demokrat Parti lehine kesinleşmeye başlamasıyla birlikte, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, dönemin demokratik olgunluğunu ve devlet sorumluluğunu yansıtan önemli bir adım atarak hükümetin çekilme iradesini açıklamış; ardından Demokrat Parti Genel Başkanı Celal Bayar’ı davet ederek durumu kendisine bildirmiştir. Ancak Bayar, yeni hükümetin meclis toplanmadan kurulmasının uygun olmayacağını belirterek, mevcut hükümetin görevine devam etmesi yönünde görüş bildirmiştir. Bu görüşe katılan Cumhurbaşkanı İnönü de seçim sonuçları doğrultusunda halkın iradesinin şekillendireceği yeni meclis toplanana dek mevcut hükümetin görevde kalmasını istemiştir. Bu açıklama, seçimin galibi olan muhalefet partisinin iktidara geçiş sürecinde yaşanan ilk büyük sınavlardan birinin, olgunlukla ve anayasal çerçevede yürütüldüğünü göstermektedir. Aynı

zamanda, iktidarın seçim sonuçlarını tartışmasız kabul ederek çekilme isteğini dile getirmesi, çok partili siyasi rejimin artık sadece bir deneme olmaktan çıkıp yerleşik ve meşru bir siyasi sistem haline geldiğini ortaya koyar. Bildiride yer alan “memleketin her tarafında iftihar edilecek bir emniyet ve asayiş hüküm sürmektedir” cümlesi ise, siyasi geçiş sürecinin sadece yasal düzeyde değil, toplumsal anlamda da güven içinde sürdürüldüğünü vurgular. Bu görüşme ve açıklama, Türkiye’de barışçıl iktidar değişimi ilkesinin Cumhuriyet tarihinde ilk kez uygulandığı önemli bir dönüm noktasıdır (Cumhuriyet, 1950).

Seçimlerin neticesi sabaha karşı belli oldu 487 milletvekilliğinden 434’ünü Dp, 52’sini CHP, 1’ini de MP adayları kazanmıştır. Yeni Millet Meclisi ilk içtimağını yaparak Cumhurbaşkanlığı’na 66’ya karşı 387 oyla Celal Bayar’ı seçmiştir. Menderes Başbakan olduğu ve kabineyi kurmuştur. İsmet İnönü cumhurbaşkanının elini sıkarken tebriklerini belirtmiştir (Cumhuriyet, 1950). Seçimlerin böyle neticelenmesi sonucunda tek parti dönemi kapanmıştır.

1950 seçimlerinden sonra Demokrat Parti teşkilatına taşradan gönderilen birçok belge, partinin belediye seçimlerinde elde ettiği zaferleri büyük bir coşku ve gururla dile getirmektedir. İstanbul’dan Şakir, “belediye seçimlerini kahir ekseriyetle kazandık” diyerek sevincini ve tebriklerini iletirken, Erbaa’dan Remzi Varol seçimleri tamamen kazandıklarını ve CHP’den bir yedeğin bile meclise girmediğini bildirmiştir. Beşikdüzü’nden Arif Uzun, Borçka’dan Osman Odabaş, Bala’dan Dağıstan Binarbay seçimleri tam liste halinde kazandıklarını duyurmuşlardır. Gaziantep ve Kilis’in de Demokrat Parti tarafından kazanıldığı Ekrem Ceran tarafından iletilmiştir. Öte yandan İzmit’ten Sadettin Yalım, bazı kişilerin partinin oylarını bölmek için daktilo ile sahte listeler hazırladıklarını, hatta Halk Partililerin de karışık listeler çıkararak her türlü yönteme başvurdıklarını aktarmış, ancak tüm şehri ve gençliği sabaha kadar süren gayretleriyle zaferi elde edeceklerine olan inancını vurgulamıştır. Bu belgeler, Demokrat Parti’nin 1950 seçimlerinden sonra yalnızca genel seçimlerde değil, yerel düzeyde de büyük bir toplumsal destek kazandığını göstermektedir. Parti teşkilatlarının yerelden merkeze gönderdikleri raporlarda kullanılan dil hem coşkulu hem de rekabetçi bir atmosferi yansıtmaktadır. Özellikle seçimleri “tam liste” ile kazanma vurgusu, DP’nin CHP karşısında elde ettiği üstünlüğü öne çıkarmaktadır. Bunun yanında, seçim süreçlerinde sahte listeler hazırlanması ya da oyların bölünmesine yönelik girişimler gibi şikâyetler, demokratikleşme sürecinin sancılarını da göstermektedir. Tek parti döneminde uzun yıllar boyunca rekabetsiz kalan seçimlerden farklı olarak, 1950 sonrası seçimler çok daha yoğun bir mücadele ve toplumsal mobilizasyon ortamında geçmiştir. Bu durum, Demokrat Parti’nin iktidara gelişini

sadece merkezi değil, yerel düzeyde de kökleştirdiğini ortaya koymaktadır (BCA, 04.09.1950: 30-1-0-0 / D5, 51-309-2).



## 5.SONUÇ

Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte Türkiye'de devletin yeniden yapılandırılması yalnızca merkezi bürokrasinin teşkiliyle sınırlı kalmamış, aynı zamanda yerel yönetimlerin yeni rejimin ideolojik ve yönetsel hedeflerine uygun biçimde dönüştürülmesini de gerekli kılmıştır. Osmanlı'dan devralınan merkez-taşra ilişkilerine dayalı idari miras, Cumhuriyet döneminde modern ulus-devlet anlayışı doğrultusunda yeniden yorumlanmış; bu süreçte yerel yönetimler hem dönüşüm politikalarının uygulayıcısı hem de merkezi denetimin güçlendirildiği alanlar olarak konumlanmıştır. Bu çerçevede Tek Parti Dönemi (1923-1950), Türkiye'de yerel yönetimlerin kurumsal yapısının şekillenmesinde belirleyici olmuş; Cumhuriyet'in ideolojik, ekonomik ve toplumsal modernleşme hedeflerinin yerel düzeyde hayata geçirilmesinde temel bir araç işlevi görmüştür.

Bu araştırmanın temel bulgusu, Tek Parti Dönemi'nde benimsenen yerel yönetim modelinin temellerinin, Cumhuriyet henüz kuruluş aşamasındayken 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile atıldığını göstermektedir. Cumhuriyet'in ilk anayasası olan bu metin, dönemin savaş koşullarına rağmen, âdem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışını benimseyerek yerel özerkliği anayasal güvence altına almıştır. 1921 Anayasası'nın 11. maddesi, "Vilâyetler, mahallî işlerinde muhtariyet sahibidir" hükmüyle yerinden yönetim ilkesini açık biçimde tanımlamış; vilayetlerin yalnızca genel siyaset, savunma, dış ilişkiler, adliye ve maliye gibi konularda merkeze bağlı olacağını düzenlemiştir. Böylece yerel idarelerin kurumsal ve karar alma bakımından özerk birer kamu tüzel kişiliği olduğu ilk kez anayasal düzeyde kabul edilmiştir. Anayasanın 14. maddesi ise vilayet meclislerine vilayete ilişkin kararları alma, bütçe hazırlama ve yerel gelirleri yönetme hakkı tanımıştır. Bu hükmün en dikkat çekici yönü, meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için merkezi onayın gerekmediğinin belirtilmesidir; bu durum, yerel mali özerkliğin fiilî anlamda hayata geçirildiğini göstermektedir. Ayrıca anayasa, idarenin "aşağıdan yukarıya" örgütleneceğini belirterek, günümüz literatüründe subsidiarite (yetkinin yerelde kullanımının esas olması) olarak ifade edilen ilkenin erken bir yansımasını sunmuştur. Ancak bu âdem-i merkeziyetçi yapı kısa süre içinde ortadan kalkmıştır. 1924 Anayasası ile birlikte 1921'de yer alan yerel özerklik düzenlemeleri tamamen kaldırılmış; yerel yönetimler, "merkezî idarenin vesayeti altında" tanımlanmıştır. 1924 Anayasası, merkeziyetçiliği yönetim sisteminin ana eksenine haline getirmiş; yerel idarelerin kuruluşu, görevleri ve denetimi kanunla düzenlenir hükmüne bağlanarak yerel özerklik anayasal güvence olmaktan çıkarılmıştır. Bu tercih hem devlet bütünlüğünü sağlama kaygısının hem de yeni rejimin güçlü bir merkezî otorite altında birleştirme arayışının sonucudur. Bu yeni sistemde yerel yönetimler, halkın

doğrudan temsil organı olmaktan çıkarak merkezî idarenin taşradaki uzantısına dönüşmüştür. Valiler, İçişleri Bakanlığı tarafından atanan en üst mülki amirler olarak yalnızca idari değil, siyasal yetkilerle de donatılmıştır. Belediye başkanlarının atanması veya görevden alınması, belediye meclisi kararlarının onaylanması gibi süreçler valinin yetki alanına girmiş; yerel karar alma süreçleri halk iradesinden ziyade idari hiyerarşi tarafından şekillendirilmiştir. Böylece, yerel yönetimler giderek parti-devlet bütünleşmesinin araçlarına dönüşmüştür. 1924 Anayasası'nın öngördüğü bu merkeziyetçi yaklaşım, İl İdaresi Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile idari düzeyde pekiştirilmiştir. Her iki düzenleme de hiyerarşik vesayet ilkesini benimseyerek yerel meclislerin yetkilerini sınırlandırmış, yerel idareleri merkezin denetimi altına almıştır. Bu süreç, yerel demokratik temsil mekanizmalarını önemli ölçüde zayıflatmış ve halkın yönetime katılımını sınırlamıştır. Bununla birlikte, 1921 Anayasası'nın yerel yönetime ilişkin özgürlükçü yaklaşımı tamamen ortadan kalkmamış; mahallî muhtariyet, yerinden yönetim ve seçilmiş yerel organlar gibi kavramlar sonraki anayasal metinlerde dolaylı biçimde yeniden yer bulmuştur. Nitekim 1961 ve 1982 anayasalarında yer alan mahallî idareler, karar organları seçmenler tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir hükmü, 1921 Anayasası'nın demokratik mirasının devam ettiğini göstermektedir.

Bu süreçte yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu, devletin en küçük yerleşim birimlerine kadar örgütlenmesini mümkün kılan temel yasal düzenlemelerden biri olmuştur. Kanun, köyü “nüfusu iki binden az olan, yerleşik topluluğa sahip idari bir birim” olarak tanımlayarak, köyü yalnızca toplumsal bir yapı olmaktan çıkarıp doğrudan devlet teşkilatının bir unsuru hâline getirmiştir. Kanunun 1. maddesi köyün tüzel kişiliğini ve sınırlarını belirlerken, 2. maddesi köyün idari organlarını (muhtar ve ihtiyar meclisi) tanımlamıştır. Ancak bu organlara verilen yetkiler sınırlı tutulmuş; köy içi kararların uygulanabilmesi için kaymakam veya valinin onayı zorunlu kılınmıştır. Kanun muhtarı “devletin temsilcisi” olarak konumlandırarak muhtarlık kurumunu yerel bir temsil makamı olmaktan çıkarıp merkezî idarenin taşradaki en küçük halkası hâline getirmiştir. Köy Kanunu köy bütçesi ve gelirlerinin kullanımını ayrıntılı şekilde düzenlemiştir. Bu maddeler doğrultusunda köy gelirlerinin harcanması devlet denetimi altına alınmış, köy tüzel kişiliği mali özerklikten yoksun bırakılmıştır. Muhtarın köy bütçesine ilişkin kararları kaymakamlık makamının onayına tâbi tutulmuş; bu durum, köyün kendi kaynaklarını kullanabilme yetisini fiilen sınırlamıştır. Böylece kırsal alanda yerel katılım daralmış, köylülerin kendi yaşam alanlarına ilişkin kararlarda söz hakkı azalırken merkezî idarenin gözetimi belirleyici hâle gelmiştir. Köy Kanunu aynı zamanda Cumhuriyet'in ideolojik hedefleriyle yakından ilişkilidir. Kanunun uygulanmasıyla köy, yalnızca bir yerleşim ve üretim

birimi değil, devletin yurttaşlık bilincini yaygınlaştırma misyonunun uygulama sahası hâline gelmiştir. Eğitim, sağlık, güvenlik ve kamu düzeni gibi alanlarda muhtarın devlet adına sorumluluk üstlenmesi, devletin köy yaşamına sistematik olarak nüfuz etmesini sağlamıştır. Köy Enstitüleri'nin kuruluşuna kadar geçen süreçte Köy Kanunu, kırsal alanı adeta bir idari uygulama alanı hâline getirmiş; devlet, üretim ilişkilerini, eğitim süreçlerini ve toplumsal yaşantıyı denetleyerek yeni bir yurttaş kimliği inşa etmeyi hedeflemiştir. Ancak bu süreç, yerel geleneklerin ve özerk karar alma pratiklerinin yerini bürokratik bir hiyerarşiye bırakmasıyla sonuçlanmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu, devletin en küçük idari birime kadar nüfuz ettiği merkeziyetçi yönetim modelinin kurumsallaşmasında belirleyici olmuştur. Modern kamu yönetimi açısından önemli bir adım olmakla birlikte, köy topluluklarının kendi iç dinamikleriyle karar alma kapasitesini büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Bu nedenle Köy Kanunu, Türkiye'de yerel özerkliğin neden en alt idari düzeyde bile gelişemediğini anlamak açısından kritik bir tarihsel dönüm noktasıdır. Bugün dahi muhtarların görev tanımı, mali kaynaklara erişim biçimi ve merkezî idareye bağımlılık düzeyi, söz konusu yasal düzenlemenin mirasını taşımaya devam etmektedir. Kanun, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel katılımdan çok idari gözetimi önceleyen bir yönetim kültürünün oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Aynı dönemde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, Cumhuriyet yönetiminin modern şehircilik anlayışını yerel yönetime taşıyan en kapsamlı düzenlemelerden biri olmuştur. Kanunun hazırlanma süreci, Cumhuriyet'in modern ve çağdaş kentler yaratma vizyonunun bir parçası olarak şekillenmiştir. Dönemin şehircilik yaklaşımı kamu sağlığı, temizlik, ulaşım ve kent estetiğine ilişkin standartların rasyonel planlama anlayışı doğrultusunda bütüncül bir şekilde geliştirilmesini hedeflemiştir. Bu nedenle kanun, belediye hizmetlerini klasik temizlik ve güvenlik faaliyetlerinin ötesine taşıyarak imar planlaması, altyapı yatırımları, ulaşım hizmetleri, sosyal ve kültürel faaliyetler gibi geniş bir sorumluluk alanı tanımlamıştır. Kanun belediyelere “şehir planlarını hazırlamak, yolları düzenlemek, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek” gibi temel görevler yüklerken; belediye meclislerine yerel vergi ve harç koyma yetkisi vermiştir. Böylece kanun, modern kent yönetimi için gerekli hukuki altyapıyı oluşturmuştur. Nitekim 1930'lu yıllardan itibaren Ankara, İzmir, Eskişehir ve Bursa gibi kentlerde imar planlarının hazırlanması, altyapı yatırımlarının hızlanması ve belediye hizmetlerinin profesyonelleşmesi bu düzenlemenin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1580 sayılı Kanun yerel yönetimlerin demokratik özerkliği bakımından önemli sınırlamalar içermektedir. Belediye başkanlarının göreve başlaması ve görevden alınması süreçlerinde İçişleri Bakanlığı belirleyici olmuş; böylece belediye başkanları yerel halkın

temsilcisi olmaktan çok, merkezi idarenin uzantısı hâline getirilmiştir. Kanun belediye başkanlarının “belediye işlerinde olduğu kadar devletin genel idaresine ilişkin işlerde de sorumlu” olduğunu belirterek, yerel yöneticilerin merkeze karşı idari bağımlılığını pekiştirmiştir. Ayrıca belediye meclislerinin aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi için valilik onayı zorunlu kılınmış, bu da yerel karar alma süreçlerini merkezî vesayet altında bırakmıştır. Bu düzenleme sonucunda belediyeler teknik açıdan modernleşmiş, ancak siyasal olarak merkezi yönetime bağımlı bir yapıya dönüşmüştür. Belediye meclisleri çoğu zaman parti teşkilatlarıyla iç içe geçmiş yapılar şeklinde çalışmış; bu durum yerel politika üretme kapasitesini sınırlamıştır. Bu yapının uzun vadeli etkileri günümüzde dahi izlenebilmektedir. Belediye başkanlarının görevden alınması, belediye meclisi kararlarının valilik denetimine tabi olması ve yerel bütçelerin merkezi idareye bağımlılığı gibi uygulamalar, söz konusu düzenlemenin kurumsallaştırdığı yönetim modelinin devam ettiğini göstermektedir.

Bu dönemde devletin taşra üzerindeki kontrolünü kurumsallaştıran en önemli mekanizma, Umumi Müfettişlikler olmuştur. Bu sistem, ülke genelinde idari, adli ve askerî yetkilerin tek elde toplandığı geniş yetkili müfettişlik bölgelerinin oluşturulmasını öngörmüştür. İlk aşamada dört olan müfettişlik bölgesi zamanla yediye çıkarılmış; bu birimlerin başındaki umumi müfettişler doğrudan Başbakanlığa bağlı çalışmış ve görev alanlarında valiler dâhil tüm sivil idari yapı üzerinde etkili yetkilere sahip olmuştur. Umumi Müfettişliklerin kuruluş gerekçesi resmî söylemde “ülke genelinde güvenliği sağlamak ve idari birliği güçlendirmek” olarak ifade edilmiştir. Ancak uygulamada bu yapı, yalnızca idari düzenleme aracı değil, aynı zamanda siyasal ve ideolojik kontrol mekanizması işlevi görmüştür. Müfettişler, bölgelerinde kamu düzeninin sağlanmasının ötesinde yerel yöneticilerin faaliyetlerini, halkın siyasal eğilimlerini ve devlet politikalarına bağlılık düzeyini gözlemlemiş; elde ettikleri bilgi ve değerlendirmeleri doğrudan Başbakanlığa raporlamışlardır. Bu raporlar, yerel yönetimlerin merkezî politikalarla uyumunu ölçen ve tek parti yönetiminin taşradaki uygulamalarını standardize eden stratejik belgeler niteliği taşımıştır. Müfettişler, bölgelerinde vali, kaymakam ve belediye başkanı gibi yerel yöneticilerin karar alma süreçlerine doğrudan müdahale edebilmiş; görevden alma ve yer değiştirme gibi yetkiler kullanabilmişlerdir. Bu durum, yerel özerkliği hukuken olmasa bile fiilen ortadan kaldırmış ve merkezî idarenin taşra üzerindeki mutlak kontrolünü pekiştirmiştir. Umumi Müfettişlikler, Cumhuriyet Halk Partisi’nin taşradaki siyasal hâkimiyetinin de bir aracı hâline gelmiştir. Parti müfettişlikleriyle eşgüdümlü çalışan bu yapı, merkezî iktidarın ideolojik yönelimlerinin yerel düzeyde uygulanmasını güvence altına almıştır. Umumi müfettişler, CHP teşkilatlarını denetlemiş; parti-

devlet bütünleşmesi olarak tanımlanan yapının taşrada kurumsallaşmasına katkı sağlamıştır. Umumi Müfettişlik uygulaması 1952 yılında resmen kaldırılmış olmakla birlikte, yarattığı “merkezî vesayet ve gözetim” kültürü Türkiye kamu yönetiminde uzun süre varlığını sürdürmüştür. Günümüzde valilerin belediyeler üzerindeki geniş vesayet yetkileri, kayyım atamaları, yerel yönetimlerin mali denetimi ve Sayıştay raporlarının kapsamı gibi uygulamalar, bu tarihsel mirasın sürekliliğini göstermektedir. Devletin yerel yönetimlere karşı daima denetleyici ve kontrol edici bir pozisyonda konumlanması, Tek Parti Dönemi’nde kurulan bu kurumsal ve zihinsel altyapının sonucudur.

1940 yılında kurulan Köy Enstitüleri, Tek Parti Dönemi’nin en özgün modernleşme girişimlerinden birini temsil eder. Bu kurumlar yalnızca birer eğitim kurumu olarak değil, Cumhuriyet’in ideolojik, ekonomik ve toplumsal dönüşüm hedeflerini kırsal alanda uygulamaya yönelik bütüncül bir toplumsal mühendislik projesi olarak tasarlanmıştır. Köy Enstitüleri’nin hukuki temelini oluşturan 17 Nisan 1940 tarihli 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu ile 1942 tarihli 4274 sayılı Köy Öğretmenleri ve Köy Eğitimcileri Kanunu, eğitim yoluyla kırsal kalkınmayı hızlandırmayı ve toplumsal modernleşmeyi tabandan başlatmayı amaçlamıştır. Enstitü modelinin temelini, Hasan Âli Yücel ve İsmail Hakkı Tonguç tarafından geliştirilen “iş içinde, iş için eğitim” ilkesi oluşturmuştur. Bu yaklaşım, eğitimi yalnızca okuryazarlığın sağlanmasıyla sınırlamayıp, üretime katılan, bilinçli, toplumsal sorumluluk sahibi ve modern yurttaş profili yaratmayı hedeflemiştir. Tarım, inşaat, marangozluk, hayvancılık, demircilik, müzik, tiyatro ve sağlık bilgisi gibi derslerin hem teorik hem uygulamalı biçimde yürütülmesi; öğrencilerin okul binalarının yapımında bizzat yer alması; üretim faaliyetlerinin eğitim sürecine entegre edilmesi bu modelin en ayırt edici yönleridir. Böylece köy Enstitüleri, kırsal bölgelerde kendi kendine yeten bir ekonomi ve topluluk yapısı oluşturmayı hedefleyen kalkınma merkezleri olarak işlev görmüştür. Köy Enstitüleri, Cumhuriyet’in modernleşme ideolojisinin somut olarak en ileri düzeyde uygulandığı alanlardan biridir. Amaç, köylüyü yalnızca eğitmek değil, aynı zamanda ekonomik üretim ilişkilerinden kültürel alışkanlıklara kadar geniş bir alanda dönüştürmek ve ulusal kalkınmanın öznesi hâline getirmektir. Bu dönüşüm, devlet-toplum etkileşiminin en görünür biçimde yaşandığı bir alan yaratmış; köy, Cumhuriyet’in modern ulus-devlet projesinde merkezi bir konuma taşınmıştır.

Ancak bu süreç, modernleşmenin kültürel ve ideolojik boyutunu da beraberinde getirmiştir. Enstitülerde uygulanan yaşam düzeni ve müfredat, Atatürk devrimlerinin içselleştirilmesini hedefleyen disiplinli ve merkezî bir eğitim anlayışına dayanmıştır. Bu çerçevede yerel kültürel pratikler, geleneksel otorite ilişkileri ve dilsel çeşitlilik çoğu zaman

geri plana itilmiş; “tek tip modern yurttaş” idealine uygun bir toplumsal kimlik üretimi amaçlanmıştır. Dolayısıyla bu proje, kırsal kalkınmanın ötesinde, toplumsal homojenleşmeyi hedefleyen bir ideolojik yeniden şekillendirme girişimi niteliği taşımıştır. Köy Enstitüleri deneyimi yalnızca tarihsel bir kesit olarak kalmamış; eğitim yoluyla kalkınma, üretim temelli öğrenme, yerelin güçlendirilmesi gibi kavramlar üzerindeki etkisini sonraki dönemlere taşımıştır. Günümüzde dahi kırsal kalkınma, eğitimde fırsat eşitliği ve yerel üretimle eğitim arasındaki ilişki tartışmalarında Köy Enstitüleri modeline referans verilmesi, bu kurumların düşünsel ve pedagojik mirasının sürdüğünü göstermektedir.

Cumhuriyet Halk Partisi’nin iktidar döneminde yerel siyaset, parti-devlet bütünleşmesinin belirleyici niteliği altında şekillenmiştir. Cumhuriyet’in kurucu ideolojisinin taşıyıcısı olan CHP, yalnızca bir siyasi parti olarak değil, aynı zamanda devlet örgütlenmesinin kurumsal çatısı olarak işlev görmüştür. Bu durum, yerel yönetim organlarının yani belediyeler, il genel meclisleri ve muhtarlıkların fiilen partinin yerel uzantıları olarak çalışmasına yol açmıştır. Yerel yöneticilerin belirlenmesi süreçleri, çoğunlukla parti teşkilatlarıyla ilişkili olmuş; belediye başkanları ve meclis üyeleri atanırken vali ve il parti başkanlarının önerileri belirleyici rol oynamıştır. Tek Parti Dönemi koşullarında seçim ilkesi hukuken korunmakla birlikte, siyasal rekabetin bulunmaması nedeniyle yerel seçimler çoğu zaman parti tarafından belirlenen adayların onaylandığı sembolik süreçlere dönüşmüştür. Böylece yerel yönetimler, halkın taleplerine duyarlı kurumlardan çok, merkezî siyasal hedeflerin uygulama birimleri hâline gelmiştir. Nitekim CHP Parti Tüzüğü, parti örgütü ile devlet kurumlarının ahenk içinde çalışmasını zorunlu kılarak, idari özerklikten ziyade hiyerarşik uyumu teşvik etmiştir. Bu çerçevede yerel yönetimlerde karar alma süreçleri yukarıdan aşağıya işleyen bir mekanizma hâline gelmiş; belediyeler çoğu zaman merkezden gönderilen talimatların uygulayıcısı konumuna indirgenmiştir. Bu merkezîyetçi yapıya rağmen, Tek Parti Dönemi yerel yönetimlerin idari kapasitelerinde belirgin bir gelişim de yaratmıştır. Modern şehir planlaması, altyapı projeleri, temizlik ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması gibi alanlarda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Özellikle Ankara’nın başkent olarak yeniden inşası, modern şehircilik anlayışının göstergesi olmuştur. Belediyeler teknik kadrolarını güçlendirmiş; imar faaliyetleri ve kamu hizmetlerinde uzmanlaşma sağlanmıştır. Dolayısıyla dönemin yerel yönetim pratiği iki yönlü bir karakter taşır: Bir yandan modernleşme, kurumsallaşma ve hizmet standartlaşması; öte yandan katılımın sınırlanması, yerel özerkliğin daralması ve demokratik temsilin zayıflaması.

Yerel yönetimlerde merkezî vesayet ilkesi hem hukuki hem de idari düzeyde kurumsallaştırılmıştır. Yerel organlara geniş yetkiler tanınmamış; birçok kararın yürürlüğe girmesi merkez onayına bağlanmıştır. Bu durum, yerel özerkliği hukuken sınırlandırmış ve yetki devrini belirsizleştirmiştir. Valiler ve merkezi atamalı yöneticiler geniş gözetim yetkisine sahip olmuş; yerel kararlar üzerinde siyasi ve idari müdahale kapasitesi korunmuştur. Yerel gelir kaynaklarının sınırlılığı ve merkezi bütçe transferlerine bağımlılık, yerel yönetimlerin hareket alanını daraltmıştır. Mali kaynaklar üzerindeki merkezi kontrol, yerel yönetimlerin önceliklerini seçmenden çok merkezi otoriteye göre belirlemesine yol açmıştır. Merkezileşmenin kısa vadeli sonuçları arasında hizmetlerin standartlaşması ve bazı alanlarda hızlı uygulama mümkündür. Ancak uzun vadede bu yapı, yerel ihtiyaçlara duyarsızlaşma, kaynak israfı ve kurumsal kapasite gelişiminin sınırlanması gibi sorunlara yol açabilmektedir. Bu nedenle Tek Parti Dönemi yerel yönetim uygulaması, modernleşmeci ve rasyonel planlamaya dayalı bir kamu yönetimi anlayışını temsil ederken, demokratik katılımın gelişimini ikinci plana itmiştir.

Tek Parti Dönemi'nde oluşturulan merkezîyetçi yönetim modeli, yalnızca dönemin siyasal pratiğini değil, aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetimlerin kurumsal yapısını ve yönetsel kültürünü günümüze kadar etkileyen güçlü bir kurumsal miras bırakmıştır. Yerel yönetimler hukuken demokratik temsil organları olarak tanımlansa da uygulamada vesayet ve idari hiyerarşi hâlâ belirleyici olmaya devam etmektedir. Günümüzde valilerin belediyeler üzerindeki geniş idari ve mali denetim yetkileri, belediye meclisi kararlarının merkezi otoritenin onayına tabi olması, yerel bütçelerin büyük ölçüde merkezi transferlere bağımlı şekilde hazırlanması ve seçilmiş yerel yöneticilerin idari kararlarla görevden alınabilmesi, Tek Parti Dönemi'nde kurumsallaşan vesayetçi anlayışın sürekliliğine işaret etmektedir. Bu durum, Türkiye'de yerel yönetimlerde özerklikten ziyade uyum ve denetim ilişkisine dayalı bir yönetim mantığının egemen olduğunu göstermektedir. Yerel yönetim alanında yaşanan tartışmaların hâlen “yetki devri”, “mali özerklik” ve “yerel demokratik katılım” kavramları etrafında şekillenmesi, yerel idarenin tarihsel bağlamda neden sınırlı kaldığını açıklamaktadır. Dolayısıyla Tek Parti Dönemi yerel yönetim pratiği, Türkiye'de karar alma süreçlerinin yukarıdan aşağıya örgütlendiği, katılımın idari mekanizmalarla sınırlandığı, yerel yönetimlerin ise modernleşme hedeflerinin uygulama aracı olarak konumlandırıldığı bir yönetim kültürünün temellerini atmıştır.

## KAYNAKÇA

- Açıkgöz, Ö., & Özkan, B. (2009). *1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye ekonomisine etkileri*. Mevzuat Dergisi, 12(136).
- Adıgüzel, N. (2010). *Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik (1923-1938)*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.
- Akan, E. (2020). *Şehremini Cemil Paşa'nın İstanbul'un Çehresine Katkıları Üzerine Bir İnceleme*. Türk Dünyası Araştırmaları, 125(246), 193-220.
- Akçakaya, M. (2003). *Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(1), 153-174.
- Akdeniz, H. (2018). *Yerel Yönetimlerde Köy ve Mahalle Yönetimi*. Ankara: İtalik Akşam. (1946, 14 Haziran).
- Akyol, T. (2008). *Ama Hangi Atatürk*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Albayrak, M. (2010). *Kemalizmin Düşünsel Temelleri ve Tarihsel Oluşumu*. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 24(77), 307-344.
- Anıl, Y. Ş. (1993). *Osmanlı'da Kadılık*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arbaç, İ. (2024). *Türkiye'de 1934-1938 Yılları Arasında Yapılan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının Gerçekleştirilmesinde Sovyetler Birliği'nden Alınan Kredi ve Teknik Yardımların Katkıları*. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 64, 58-71.
- Aristoteles (2019). *Atinalıların Devleti* O. Yargılaş (Çev.). İstanbul: Alfa.
- Argunhan, B. (2022). *İstanbul Şehremaneti (1855-1858)*. Kırıkkale Halk Mecmuası, 2(1), 149-180.
- Arıbaş S, Karatepe S, Önen M. (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti. İçinde Yönetişel Yapı İncelemeleri* (15-63). Nobel Yayınevi.
- Atar, F. (2001). *Kadı. İçinde TDV İslam Ansiklopedisi* (C. 24, 66-69).
- Atatürk, M. K. (2015). *Nutuk*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Avcı, O. (2024). *Atatürk'ün Perspektifinden İzmir İktisat Kongresi*. Atatürk Araştırma Merkezi, 1937-1979.
- Aydemir, Ş. S. (1991). *İkinci Adam* (6. Baskı, Vols. 1-2). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aykatan Ş, Çelik A. (2007). *Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 6(22), 101-115.
- Babacan, H. (2011). *90.Yılında Millî Mücadele Sempozyumları. İçinde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin Cephe Gerisi Faaliyetleri* (53-62). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Bahadır, Z. (2002). *Köy Enstitüsü. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi İçinde* (C.26, 283-285).
- Balkaya, İ. S. (2005). *Ali Fethi Okyar*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

- Balkaya, İ. S. (2016). *1930 Sonun Başlangıcı Serbest Fırka'nın İzmir'de Teşkilatlanma Serüveni*. Ankara: Berikan Yayınevi.
- Bayartan, M. (2008). *Osmanlı Şehirlerinde Vakıflar ve Vakıf Sisteminin Şehre Kattığı Değerler*. *Osmanlı Bilimi Araştırmaları*, 10(1), 157-175.
- Bedirhan, Y. (2012). *Orta Çağ Tarihi*. Ankara: Nobel Yayın.
- Beriş, H. E. (2017). Polis ve Sokrates Öncesi Düşünce. Hamit Emrah Beriş ve Fatih Duman (Ed.) *Siyasal Düşünceler Tarihi* içinde (2. Baskı, 7-48). Ankara: Orion.
- Berk, A. (2003). *Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri*. *Sayıştay Dergisi*, 49, 47-63.
- Bilgi, N. (2009). Kuva-yi Milliye'nin 90. Yılında İzmir ve Batı Anadolu. İçinde *Direnış Fikrinin Örgütlenmesi ve Manisa Müftüsü Alim Efend* (ss. 89-106).
- Bonwick, C. (2005). *The American Revolution* (2. bs). Red Globe Press.
- Bulut, E. Ç. (2015). *Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler*. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 21, 83-110.
- Bulut, M. (2003). 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye'de Devletçiliğe Geçiş. *Bilig*, 26, 77-101.
- Cebesoy, A. F. (1953). *Millî Mücadele Hatıraları*. İstanbul: Vatan.
- Ceylan, Y. (2021). *Medine Vesikası: "Öteki"ne Tahammül mü Hoşgörü mü?* *Ekev Akademi Dergisi*, 85, 483-498.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1929, 26 Mart). *Bitlis'in Kaza Olmasının Sebebinin İdari, İnzibati ve Askeri Zaruretlerden Doğduğunun Bitlis Belediye Reisine Bildirildiği* [Fon Kodu: 30-10-0-0/66-441-1, Dosya Ek: 73]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1929, 25 Aralık). *Çalışan Türk Köylüsüne İşleyebileceği Kadar Toprak Sağlamaya Dair Kanun'un Muğla Vilayetinde Uygulanması* [Fon Kodu: 30-18-1-2/7-63-4, Dosya Ek: 216-64]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1930, 14 Nisan). *Kadınlarımızın Seçim Hakları Dolayısıyla Teşekkür İçin, İstanbul'da Türk Kadın Birliği Tarafından Yapılan Tezahürat* [Fon Kodu: 30-10-0-0/80-526-4, Dosya Ek: 80]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1930, 6 Ekim). *Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Seçim Bildirisi* [Fon Kodu: 30-10-0-0/82-536-29, Dosya Ek: 84]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1932, 23 Şubat). *Belediye Kanunlarıyla İlgili Olarak, Belediye Meclislerince Danıştay'a Yapılacak Herhangi Bir Şikâyet Karşısında Dikkat Edilecek Hususlar*. 30-10-0-0/125-889-15/105. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1933, 23 Ekim). *Muş Belediye Başkanlığının Valiye Verilmesi Hakkında Kararname* [Fon Kodu: 30-18-1-2/40-74-8]. Kararlar Daire Başkanlığı.

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1934, 27 Ekim). *1934 Belediye seçimlerinde Oy Kullanma Oranı*. 30-10-0-0/82-538-1/84. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1936, 6 Ocak). 4. *Umumi Müfettişlik Kurulması* [Fon Kodu: 30-18-1-2/61-1-8, Dosya Ek: 77-4/4]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1936, 9 Ocak). 3. *Umumi Müfettişlik Başmüsavirliğine Yahya Sezai'nin Tayini* [Fon Kodu: 30-18-1-2/61-2-11]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1936, 10 Temmuz). *Vilayetlerde Parti İşlerini Valilerin Yürütmesi* [Fon Kodu: 490-1-0-0/3-13-4]. Cumhuriyet Halk Partisi.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1937, 2 Nisan). *İçişleri Bakanı ve CHP Genel Sekreteri Şükrü Kaya'nın Vali ve Parti Başkanlarına Yazdığı Genelge Örneği* [Fon Kodu: 30-10-0-0/79-523-7]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1937, 14 Haziran). *Muhacir, Mülteci ve Yerli Topraksız Halka Toprak Verilmesine Dair 1505 sayılı Kanun'un Çeşitli İllerde Uygulanması* [Fon Kodu: 30-18-1-2/76-55-5]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1937, 14 Ekim). *Gölpazarı Belediye Meclisi'nin Feshedilmesine Dair Şura-yı Devlet Mülkiye Dairesi'nin Görüşü*. 30-10-0-0/82-538-6/84. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1938, 12 Mart). *Araç İlçesine Bağlı Mesudiye Köyü'nün Belediye Sınırı İçine Alınması*. 30-11-1-0/119-6-15, Bakanlıklar arası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1938, 21 Nisan). *Ankara Belediyesi İmar Müdürlüğü Bütçesinde Yapılacak Aktarma*. 83-34-12/105-112. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1939, 24 Temmuz). *1939 Yılı Belediye Bütçelerinden Parti, Halkevi ve Hayır Kurumları İçin Ayrılan Yardım Miktarının Bildirilmesi*. 490-1-0-0/4-21-20. Cumhuriyet Halk Partisi.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1939, 16 Ekim). 3. *Umumi Müfettişlik Maliye Müşavirliğine Nazım Kiper'in Tayini* [Fon Kodu: 30-11-1-0/135-42-6]. Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1940, 19 Şubat). *3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'ndaki Fevkalade Selahiyetlerin İhtiyaç Oranında Uygulanmasına Geçilmesi* [Fon Kodu: 30-18-1-2/90-16-9, Dosya Ek: 262]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1940, 20 Şubat). *3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nun 4. Maddesine Göre Teşkil Edilen Koordinasyon Heyeti* [Fon Kodu: 30-18-1-2/90-16-11, Dosya Ek: 262]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1940, 5 Nisan). *Malatya Belediye Başkanı Dr. Cafer Özelçin'in İsmet İnönü'ye Şehir İhtiyaçlarını Bildiren Dilekçesi*. 30-10-0-0/81-535-4/83. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1941, 30 Nisan). *Alaşehir Kazasının Sarıgöl Nahiye Merkezinde Belediye Teşkilatı Kurulması*. 30-11-1-0/145-9-20, Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 16 Şubat). *İçişleri Bakanlığı'nın Milletvekili Seçimleri Hakkında Umumi Müfettişlikler ve Valiliklere Yaptığı Tebliğ*. 30-10-0-0/76-504-3, Dosya Ek: 78. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 18 Ağustos). *Kırşehir Belediye Başkanlığı'na Seçilen Cevat Tarım'ın Başkanlığının Onaylanması*. 30-11-1-0/162-18-15, Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 23 Eylül). *Milli Korunma Kanunu gereğince Ankara, İstanbul ve İzmir Belediyelerince Kurulmuş ve Kurulacak Olan Teşkilatın Kadro ve Diğer Masraflarını Karşılama İçin Ticaret Vekâleti Emrine 200.000 Lira Tahsisi* [Fon Kodu: 30-18-1-2/103-73-4, Dosya Ek: 82-214]. Kararlar Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 20 Ekim). *Özel İdare ve Belediye Bütçelerine Yardım Yapılması Hakkında İçişleri Bakanlığının Yazısı* [Fon Kodu: 30-10-0-0/67-447-11, Dosya Ek: 74]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 28 Ekim). *Kayaş, Etimesgut ve Balgat'ın Ankara Belediyesi Sınırları İçine Alınmaları*. 30-11-1-0/163-24-17, Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 28 Ekim). *4. Umumi Müfettişlik Sağlık Müşavirliğine Dr. Mahir Önbilgin'in Tayini* [Fon Kodu: 30-11-1-0/163-25-3]. Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1943, 28 Kasım). *4. Umumi Müfettişlik Emniyet Müşavirliğine Ekrem Sokullu'nun Tayini* [Fon Kodu: 30-11-1-0/164-27-3]. Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1944, 3 Nisan). *4. Umumi Müfettişlik Maarif Müşavirliğine Naşit Sarıca'nın Tayini* [Fon Kodu: 30-11-1-0/166-9-7]. Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1944, 25 Nisan). *Erbaa Belediye Başkanlığı Görevinin Kaymakamlık Uhdesine Verilmesi*. 30-11-1-0/167-12-7, Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1945, 2 Ekim). *Yeni Kurulan Güneyce İlçesinde Belediye Başkanının Seçimle Değil, Tayin Edilmek Suretiyle Göreve Getirilmesi* [Fon Kodu: 30-10-0-0/82-539-13, Dosya Ek: 84]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1946, 26 Mayıs). *1946 Belediye Meclisi Seçimleri Sonrasında CHP'nin İl, İlçe ve Bucak İdare Kurulu Başkanlıkları İle Bölge Müfettişliklerine Gönderdiği Genelge*. 30-1-0-0/42-249-9, C1. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1946, 26 Ağustos). *Adnan Menderes'in, 1946 Yılı Milletvekili Seçim Tutanaklarına Dair Meclis Konuşması* [Fon Kodu: 30-1-0-0/11-65-4, Dosya Ek: A6]. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1947). *Demokrat Parti Beyannamesi* [Fon Kodu: 30-1-0-0/12-71-9, Dosya Ek: A6]. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1947, 10 Şubat). *İçişleri Bakanlığı'nın, Hükümet Programında Yer Alan, Emniyet ve Zabıta İşleri, Valilerin Yetkilerinin Artırılması, Yardım Toplanması'nın Yasaklanması, Belediyeler, Şehir ve Kasabaların*

- Planı, Nüfus, Memurlar Kanunu* [Fon Kodu: 30-10-0-0/14-81-2]. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1947, 6 Mart). *Tunceli Belediye Başkanlığı Görevinin Valilikçe Yürütülmesi*. 30-11-1-0/190-7-1, Bakanlıklararası Tayin Daire Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1947, 7 Haziran). *Demokrat Parti Kurucuları Tarafından CHP Meclis Grubu Başkanlığı'na Sunulan Önerge* [Fon Kodu: 30-1-0-0/53-315-4, Dosya Ek: D6]. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1949, 9 Nisan). *Seçim Usullerinin Tespiti Hakkında* [Fon Kodu: 490-1-0-0/30-134-1]. Cumhuriyet Halk Partisi.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1949, 25 Mayıs). *Genel Seçime Hazırlanılması Hakkında Tamim* [Fon Kodu: 490-1-0-0/9-47-22]. Cumhuriyet Halk Partisi.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1949, 2 Ağustos). *Görevden Alınan Niğde Ulukışla Belediye Başkanı'nın Şikâyeti*. 30-10-0-0/65-437-7, 72. Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1950). *1950 Belediye Seçimleri Kesin Sonuçları*. 30-1-0-0/51-309-4, D5. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı (BCA). (1950, 4 Eylül). *Belediye Seçimleri İle İlgili Telgraflar*. 30-1-0-0/51-309-2, D5. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü.
- Cumhuriyet. (1946, 28 Mayıs). *Yurdda Seçime İştirak Nisbeti*.
- Cumhuriyet (1950, 17 Mayıs). *D.P Dün İktidarı Resmen Devir Aldı*.
- Ç, Güler. (2010). Eski Yunanca Türkçe Sözlük, İstanbul: Kabalcı Yayınevi.
- Çetin, A. (2000). İnönü, Mustafa İsmet (1884- 1973) Türkiye Cumhuriyeti'nin İkinci Cumhurbaşkanı. İçinde *TDV İslam Ansiklopedisi* (C. 22, ss. 316-319).
- Çıvgın, İ. (2008). *Orta Çağ Tarihi*. Maya Akademi.
- Çiçek, Y. (2014). *Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Sosyal Bilimler Dergisi.
- Demir, K. A. (2019). *Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetim Kültürü*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(2), 429-452.
- Demirtaş, F. (2021). *Anadolu Selçuklu Devleti'nde Fütüvvet ve Ahilik: Siyasetin Kurumundan Kurumun Siyasetine*. Bilimname, 46, 41-68.
- Doğan, K. C. (2019). *Osmanlı Devleti Klasik Çağında Kadılık Kurumu ve Fonksiyonları*. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 4, 34-40.
- Doğan E, Saylan, İ. (2017). *Kemalizm ve Tek Parti Dönemi* (1. Baskı). Ankara: Efil.
- Doru, S. (2015). *19. Yy'dan Cumhuriyet'e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğuşu ve Gelişim Üzerine Bir Değerlendirme*. Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 15(30), 65-85.
- Dülger B, Güven A. (2017). *Osmanlı'dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü*. Enderun Dergisi, 1(1), 44-53.
- Eldem, H. (2015). *Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı*. Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2(1), 39-61.

- Engin, R. (2024). *Erken Cumhuriyet Döneminde Tarım Politikalarını Desteklemeye Yönelik Bir Vergi Reformu: Aşar Vergisi'nin Kaldırılması*. Maliye Çalışmaları Dergisi, 21-34.
- Erdoğan, H. (2020). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ekseninde Türkiye Cumhuriyeti'nin Kalkınma Politikası ve Tarımsal Üretim*. Journal of Universal History Studies, 3, 252-268.
- Ergin, O. (1945). *Belediye Gelirleri*. İller ve Belediyeler Dergisi, 37-40.
- Ersoy A, Tokuroğlu B. (2015). *Uygarlık Tarihi* (3. Baskı). Ankara: İmaj.
- Ertugay, F. (2024). *Türkiye'de Parti-Devlet Bütünleşmesi: Politik Kültürel Mirası ve Tarihsel Süreklilik*. History Studies, 16(4), 571-59.
- Gençoğlu, M. (2011). *1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma*. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), 29-50.
- Goş, S. (2005). *İslam Şehrinin Yeniden Planlanması*. Vecdi Akyüz (Ed.) *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler içinde*. İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Gül, M. (2009). *Orta Çap Avrupa Tarihi*. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.
- Gülen, A. (2023). *1930 İstanbul Belediye Seçimleri*. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 1011(107), 177-210.
- Güneş, G. (2009). Kuva-yi Milliye'nin 90. Yılında İzmir ve Batı Anadolu. *İçinde Aydın ve Çevresinde Yunan İşgali ve Sivil Direniş Örgütlenmesi; Heyet-i Milliyeler* (ss. 15-47).
- Hafızogulları, Z. (2021). *Köy Enstitüleri Hakkında Bir Düşünce*. Ankara Üniversitesi. Hukuk Fak. Dergisi, 70, 899-907.
- İlgürel, M. (2009). Subaşı. *İçinde İslam Ansiklopedisi* (Cilt 37, 447-448).
- İnancık, H. (2005). *İslam Şehirleri. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler içinde* (2. Cilt, 159-238). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- İnce, E. (2009). Kuva-yi Milliye'nin 90. Yılında İzmir ve Batı Anadolu. *İçinde Kurtuluş Savaşı'nda Türk Köylüsü ve Kuva-yı Milliye içinde* (339-348).
- İnönü, İ. (1946). *İnönü'nün Söylev ve Demeçleri*. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- İnönü, İ. (1947, 12 Temmuz). 12 Temmuz 1947 beyannamesi. <https://www.ismetinonu.org.tr/12-temmuz-1947-beyannamesi/>
- İslamoğlu, A. (2019). *Osmanlı Devleti'nde Kadılık Kurumunun Tarihsel Gelişim Süreci*. Adalet Dergisi, 67-84.
- Karacan, A. N. (1943). *Lozan* (12. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Karatepe, Ş. (1997). *Tek Parti Dönemi*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karatepe, Ş. (2005). Şehirle Sahibini Arıyor. Vecdi Akyüz (Ed.) *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler içinde*. (C. 2, 269-280) İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Kaştan, Y. (2016). *Osmanlı Devleti'nde "1919 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu-i Muvakkati" İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, 2(2), 78-98.

- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (2. Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kışlalı, A. T. (1984). *Eski Yunan'da Demokrasi ve Demokratik Düşünce*. Amme İdaresi Dergisi, 17, 63-77.
- Koç, A. K. (2018). *İngiliz ve Amerikan Devrimlerine Fransız Devrimi Üzerinden Bir Bakış*. Liberal Düşünce Dergisi, 23(91-92), 53-72.
- Koç, Y. (2013). *XVI. Yüzyıl Ortalarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Suhte Olayları*. Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları, 18, 147-159.
- Korkmaz, E. (2011). *Tahsin Uzer'in Yaşamı ve Faaliyetleri*. İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Mahmutoğlu, T. B. (2023). *Seçimler (1939-1950)*. Atatürk Araştırma Merkezi, 1-12.
- Mutlu, S. (2013). *Tek Parti Döneminde Parti Devlet Bütünleşmesine Bir Örnek: "Dilek Sistemi"*. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 29(86), 53-102.
- Oktay, Tarkan, (2013). *"Osmanlı Devleti'nde Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri ve Kullanılan Meşruiyet Kavramları: Şehremaneti Örneği"*. Ayşegül Mengi, Tayfun Çınar, Can Giray Özgül (Haz.). *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 431-451.
- Okyar O, Seyitdanlıoğlu M. (1997). *Fethi Okyar'ın Anıları Atatürk-Okyar ve Çok Partili Türkiye*. Türkiye İş Bankası.
- Ortaylı, İ. (1976). *Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine*. Amme İdaresi Dergisi, 9(1), 95-107.
- Ortaylı, İ. (2005). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler: İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler içinde*. (2. Baskı, 69-91). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (3. Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ökçün, G. (1968). *1923 Yılında İzmir'de Toplanan Türkiye İktisat Kongre'sinde Kabul Edilen Esaslar*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 23(01), 53-100.
- Ökde, F. (2023). *Cumhuriyet'in Kuruluş Yıllarında Belediye Yapılanması Üzerinde Osmanlı Etkisi*. Akademik Hassasiyetler, 10, 511-536.
- Ökmen M, Yılmaz A. (2009). *Klasik Dönemden Tanzimata Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 23.
- Örmecioğlu, H. T. (2019). *Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köycülük Tartışmaları ve Numune Köyler*. Belleten, 83(297), 729-752.
- Özdemir, A. (2024). *I. Umûmî Müfettişlik Raporlarına Göre I. Umûmî Müfettişlik Bölgesinde Tarım (1928-1932)*. Türk Tarih Kurumu, 987-1019.
- Özer, M. A. (1999). *Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci*. Türk İdare Tarihi, 425, 105-120.
- Özgen, Y. (2024a). *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri (1906-1921)* (Vol. 1-1). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Özgen, Y. (2024b). *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri (1922-1924)* (Vols. 1-2). Atatürk Araştırma Merkezi.

- Özgen, Y. (2024c). *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri (1925-1938)* (Vols. 1-3). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Özkan, M. (2019). Medine Vesikası. *TDV İslâm Ansiklopedisi* İçinde (ss. 212-215).
- Özyurt, H. (2011). *Atatürk Dönemi Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planları ve Türk Ekonomisindeki Yapı Değişikliğine Etkileri (1933-1938)*. Istanbul Journal of Sociological Studies, 119-148.
- Pirenne, H. (1990). Orta çağ Kentleri. Ş. Karadeniz (Çev.). İstanbul: İletişim.
- Pustu, Y. (2006). *Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökenine Bakış "Orta çağ Komün Yönetimi"*. Karınca Kooperatif Postası, 20-24.
- Sander, O. (1996). *Siyasi Tarih 1918-1994* (5. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Sander, O. (2016). *Siyasi Tarih İlçağlardan 1918'e* (31. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Seydi, S. (2020). *İkinci Dünya Savaşı*. TDV İslam Ansiklopedisi (C. Ek-1, 631-634).
- Sitembölükbaşı, Ş. (2004). Adnan Menderes. *TDV İslam Ansiklopedisi* (C.29, 125-128).
- Süne, D. (2018). *Anadolu Selçuklularında Ahilik Teşkilatının Şehir Yönetimine Katkısı ve Günümüze Yansımaları*. Aksaray Üniversitesi.
- Şavlı, R. (1993). *1929-1930 Dünya Ekonomi Buhranı ve Türkiye'ye Yansıması*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Şengül, R. (2012). *Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44.
- Tabakoğlu, A. (2007). Öşür. *TDV İslam Ansiklopedisi* İçinde (C. 34, ss. 100-103).
- Tarifci, S. (2021). *Büyük Selçuklular Devrinde Kadıların Maaşları, Gelir Kaynakları ve Maddî Durumları Üzerine Bir Araştırma*. Gazi Akademik Bakış, 14(28), 249-263.
- Tavukçu, İ. (2020). *Millî Mücadele Döneminde TBMM Hükümetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler*. Tarih ve Gelecek Dergisi, 6(2), 721-758.
- Tekeli, İ. (2005). XVI. Yüzyıldaki Klasik Osmanlı Dönemi. *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* İçinde (2. Cilt, 52-57). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (1947). *Birinci İdareciler Kongresi: 20–31 Ocak 1947, Ankara*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Thomson, G. (2004). *Tragedyanın Kökeni Aiskhylos ve Atinna*. M. Doğan (Çev.). (2.Baskı) İstanbul: Payel
- Turan, İ. (2003). *İsmet İnönü Konuşma, Demeç, Makale, Mesaj ve Söyleşiler 1944-1950*. TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları.
- Turan, M. (2023). *Türkiye'nin Parti-Devlet Bütünleşmesi Deneyimi (1936-1939)*. Teori Dergisi, 76-80.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1959). *Zabıt Ceridesi (Devre 1, İçtima Senesi 3, Cilt 18: 1 Mart 1338 tarihli Birinci İçtimadan 1 Nisan 1338 tarihli Yirminci İçtimaa kadar)*. Ankara: TBMM Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1961). *Zabıt Ceridesi (İkinci İntihap Devresi, Birinci İçtima Senesi, Cilt 2: 9 Bylûl 1339'da münakit Onaltıncı İçtimadan 21 Teşrinievvel 1339'da münakit Kırkinci İçtimaa kadar)*. Ankara: T.B.M.M. Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1970). *Zabıt Ceridesi (İkinci Devre, Birinci İçtima Senesi, Cilt 7: 1 Mart 1924 tarihli Birinci İçtimadan 20 Mayıs 1924 tarihli Yirminci İçtimaa kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1976). *Zabıt Ceridesi (İkinci Devre, İkinci İçtima Senesi, Cilt 14: 15 Şubat 1925 tarihli 56. İçtimadan 26 Şubat 1925 tarihli 65. İçtimaa kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1930). *Zabıt Ceridesi (Üçüncü Devre, Üçüncü İçtima: 10 Mart 1930 tarihinde münakit 34. in'ikattan 31 Mart 1930 tarihinde münakit 42. in'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1936). *Zabıt Ceridesi (Beşinci Devre, İkinci İçtima, Cilt 13: 1 Teşrinisani [Kasım] 1936 tarihli Birinci İn'ikaddan 30 Teşrinisani [Kasım] 1936 tarihli Dokuzuncu İn'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1937). *Zabıt Ceridesi (Beşinci Devre, Üçüncü İçtima, Cilt 20: 1 Teşrinisani [Kasım] 1937 tarihli Birinci İn'ikaddan 29 Teşrinisani [Kasım] 1937 tarihli On Birinci İn'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1940). *Zabıt Ceridesi (Altıncı Devre, Birinci İçtima, Cilt 10: 1 Nisan 1940 tarihli 34. İn'ikaddan 29 Nisan 1940 tarihli 45. İn'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1942). *Zabıt Ceridesi (Altıncı Devre, Dördüncü İçtima, Cilt 28: 1 Teşrinisani [Kasım] 1942 tarihli Birinci İn'ikaddan 30 Teşrinisani [Kasım] 1942 tarihli On Birinci İn'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1943). *Zabıt Ceridesi (Yedinci Devre, Birinci İçtima, Cilt 1: 1 Mart 1943 tarihli Birinci İn'ikaddan 30 Mart 1943 tarihli On Yedinci İn'ikada kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1945). *Tutanak Dergisi (VII. Dönem, 2. Toplantı, Cilt 18: 1 Haziran 1945 tarihli 67. Birleşimden 29 Haziran 1945 tarihli 80. Birleşime kadar)*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1946). *Tutanak Dergisi (Yedinci Devre, Üçüncü Toplantı, Cilt 20: 1 Kasım 1945 tarihli Birinci Birleşimden 28 Aralık 1945 tarihli Yirmi Birinci Birleşime kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1948). *Tutanak Dergisi (Beşinci Devre, İkinci Toplantı, Cilt 12: 2 Haziran 1948 tarihli 66. Birleşimden 9 Temmuz 1948 tarihli 86. Birleşime kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1949). *Tutanak Dergisi (Sekizinci Devre, Beşinci Toplantı, Cilt 20: 1 Haziran 1949 tarihli 98. Birleşimden 10 Haziran 1949 tarihli 116. Birleşime kadar)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.

- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Ulus Gazetesi. (1946, 14 Haziran). *Muhalefet ağır mağduriyete uğradı*.
- Uyar, H. (2011). *Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi*. İstanbul: Boyut.
- Ünal, F. (2011). *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30, 241-248.
- Yücel, F. (2014). *Cumhuriyet Türkiye'sinin Sanayileşmede İlk Önemli Adımı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1934-1938* (1. Baskı). TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası.
- Yücel, Y. (1990). *Anadolu Beyliklerinde Devlet Teşkilatı ve Toplum Hayatı*. Belleten, 54(210), 805-824.
- Varlık, B. (2002). Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce. İçinde Ülkü: Halkevleri Mecmuası (268-271). İstanbul: İletişim Yayınları
- Zengin, O. (2007). 1936: Parti ile Devletin Bütünleşmesi. İçinde *Yönetim Zamandizini 1929 – 1939* (ss. 705-810). Ankara Üniversitesi Basımevi.
- 85 sayılı 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu. (1921, 20 Ocak). *Resmî Gazete*, (1337).
- 442 sayılı Köy Kanunu. (1924, 18 Mart). *Resmî Gazete*, (1340).
- 491 sayılı 1924 Anayasası. (1924, 20 Nisan). *Resmî Gazete*, (1340).
- 1471 sayılı Belediye Kanunu, (1930). *Resmî Gazete*
- 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu (1940, 26 Ocak). *Resmî Gazete*
- 4541 sayılı Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun. (1944, 15 Nisan). *Resmî Gazete*
- 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1948, 9 Temmuz). *Resmî Gazete*, (1336).
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu. (1949, 18 Haziran). *Resmî Gazete*.

## **ÖZGEÇMİŞ**

### **Kişisel Bilgiler**

**Adı, Soyadı : Didem ÖZKAN**

**Yabancı Dili : İngilizce**

### **Eğitim Durumu**

**Lisans : Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü**

**Yüksek Lisans: KAEÜ, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı**

### **Mesleki Deneyim**

**Ziraat Katılım Bankası**

**Servis Görevlisi**

**2024-(Halen)**