



## TANZİMATTAN CUMHURİYETE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ

Feyzullah ÜNAL\*

**Özet:** Bu çalışmanın amacı, Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkışında önemli olan etmenleri ortaya koyarak, mevcut yapısal durumun daha iyi analiz edilmesini sağlamak, yapılacak yeni yasal düzenlemelere tarihi gerçeklerin ışığında bakabilmektir. Bu amaçla, bu çalışmada, modern anlamda Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı tarihi süreç içerisinde ele alınmaktadır. Öncelikle, Tanzimat öncesi Osmanlı Devletinde yerel hizmetlerin nasıl ve hangi görevliler ya da merciler tarafından yürütüldüğü ele alınarak incelenmektedir. Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkış nedenleri, Tanzimat döneminin koşulları içerisinde ele alınmakta ve batıda yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri ile karşılaştırılmaktadır. Böylece, Türk yerel yönetimlerinin batılı yerel yönetimlerden farkı ve merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin yasal ve yapısal konumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetimler, Tanzimat, İl Özel yönetimleri, Belediyeler, Köyler, Özerklik, Yerel hizmet

### THE LEGAL AND STRUCTURAL TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT IN TURKEY FROM TANZİMAT TO THE REPUBLIC

**Abstract:** The aim of this study is to provide the analysis the existing and to focus on the new legal regulations under the light of historical realities by displaying the prominent factors in emerging the Turkish local governments. For this reason, in this study, the emergence of Turkish local governments will be under the historical process. Firstly, pre- Tanzimat period in Ottoman State, how the local services and by which actors had been performed will be analyzed. The reasons of the emergence of Turkish local governments has been treated under the conditions of Tanzimat period and compared with the reasons of West. Thus, the difference of Turkish local government with western ones the legal and structural place of local governments against the central government has been determined.

**Key Words:** Local Governments, Tanzimat, City Private Governments, Municipalities, Villages, Autonomy, Local Services.

### GİRİŞ

Yerel yönetimlerin Türkiye tarihinde Batıda olduğu gibi zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek güçtür. Şehirlerin veya kırsal toplulukların yönetsel-mali konularda özerk bir şekilde hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu, birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da yakın zamanlarda başlamıştır(Ortaylı, 1995:553). Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Tanzimat dönemine rastlamaktadır.

Modern anlamda yerel yönetimlerin sahip oldukları en önemli özellikleri mali ve yönetsel özerklikleri yanında hukuki bir kişiliğe sahip olmalarıdır(Dursun, 1998:94). Yerel yönetim deyimi ile genel olarak, belli edilmiş sınırları olan bölgesel birimle, hukuki bir kişilik, kurumsal bir yapı, genel ve özel statülerle konulmuş yetki, görevler ve bir derecede mali ve diğer otonomi anlatılmak istenir(Hill, 1974:23). Yerel yönetimler bir kurum olarak ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi yönetimin varlığı karşısında söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışıyla birlikte bir bölgenin veya şehrin mali-yönetsel alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Modern anlamdaki yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen varlık bulmuşlardır(Ortaylı, 1982:137-138). Bu gün de Dünyada bir çok ülke yerel yönetimleri, yerel özerkliği artırma yolunda köklü değişimlere gitmektedir(Bennett, 2000:430).

\* Yrd. Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Batı demokrasilerinde 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan tarihi gelişmenin bir ürünü olan yerel yönetimler, merkezi hükümet karşısında bir bölgenin ya da bir kentin mali-yönetimsel alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle ortaya çıkmıştır. Batı yönetim ve siyasi tarihi, siyasi otoritenin birliğini ve bütünlüğünü değil, parçalanmışlığını ve çeşitli yerel otorite ve güç odaklarının ortaya çıkışını yansıtmaktadır. Batıda yerel yönetimler, bölgesel muhalefet ya da genel olarak “muhalefet” kavramıyla yakından ilişkili kurumlar olarak ortaya çıkmışken, Türk idari ve siyasi tarihinde, siyasi-idari otoritenin birliğini, bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek yönünde hakim bir görüş ve uygulama nedeniyle “muhalefete” pek hoşgörüle bakılmamıştır. Dolayısıyla Osmanlı siyasi kültürü, devlet yönetiminde “muhalefet” kurumunu meşrulaştırmamıştır ve Tanzimat’a kadar da Batı tipi yerel yönetimlere gerek duyulmamıştır (Eryılmaz, 2000:171). Ancak, Tanzimat’tan önce batı tipi yerel yönetimlerin bulunmayışı yerel hizmetlerin yürütülmediği anlamına gelmemektedir. Osmanlı idari sistemi yerel hizmetleri yürüten kendine özgü kurumlara sahipti.

### TANZİMAT’TAN ÖNCE ŞEHİR YÖNETİMİ VE YEREL HİZMETLER

Geleneksel Osmanlı şehir yönetiminin temel niteliği bunun merkezi otoritenin iktidar alanına giren bir kamusal iş olması ve merkezden atanan görevliler tarafından yürütülmesidir. Şehrin önde gelen yöneticileri olan muhtesip, vali, kadı gibi görevliler merkezi otorite tarafından atanmakta ve merkez adına iş yapmakta idiler (Dursun, 1998:96). Bu görevliler içinde kadının şehir yönetiminde önemli bir yeri vardı.

#### ***Kadı***

Osmanlı devlet sisteminde her kadı belli bir kaza veya sancak bölgesine tayin edilir ve her iki halde de kendisine ait olan görevleri bu bölge dahilindeki şehir, kasaba, nahiy ve köylerde yerine getirmekle mükellefti. Şer’i hukukun uygulayıcısı olan kadının yargı görevi yanında, şehrin yönetimi, asayiş, esnaf loncalarının denetimi, üretimin pazar yerlerinin kontrolü, narh ve fiyat kontrolü, vakıfların denetimi, okul ve camilerin yönetiminin denetimi, imar nizamı, diğer yandan temizlik ve altyapı tesislerin denetimi gibi geniş alanda görevli idi. Kadı kaza dahilindeki her nahiyenin başına kendi adına görevlerini ifa etmekle görevli bir naib tayin ederdi. Davalara bakmak, gerektiğinde keşfe çıkmak naiblerin başlıca görevleri idi. Kadıların görev bölgesi içinde naiblerden sonra en önemli yardımcısı mahalle biriminin başındaki imamlardı. İmam mahallenin yöneticisi ve temsilcisi olarak kadı tarafından onun arzıyla tayin edilir ve kontrol edilirdi (Ortaylı, 1976:97-99). Toplumsal dayanışmanın en iyi şekilde gerçekleştiği mahalle yönetimi Osmanlı şehir yönetiminde önemli görevler üstlenmiştir. Günümüzde mahalle yönetimi fonksiyonlarını önemli ölçüde yitirmiş durumdadır.

Osmanlı şehir yönetiminde, adli, mülki ve beledi fonksiyonlar birbirinden ayrılmamıştı. Bu fonksiyonları yürüten kadının, naib ve imam dışında subaşı ve muhtesip gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Subaşı, şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu emniyet amiriydi. Muhtesip ise kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısıydı. Muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, bunu denetlemek, çarşı ve pazar işlerine nezaret etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı dükkan ve işletmeleri denetlemek gibi bugünkü belediye zabıtasının yerine getirdiği işlerdi (Eryılmaz, 2000:172-173). Kadıya şehir yönetiminde yardımcı olan bu görevliler birer devlet memuruydu ve maaşları halktan alınan vergi ve ceza gelirlerinden karşılanmaktaydı.

Osmanlı’da klasik kolluk teşkilatı olan Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra Kadı kolluk görevini yerine getirecek güçten ve örgütten yoksun kaldı. Kadılar gerek başkentte gerekse taşrada yardımcı olarak yeniçeri örgütünden yararlanmaktaydı. Şehir yönetiminde etkin bir denetim sağlamak ve gelirlerin toplanmasını temin etmek için İstanbul’da İhtisap Nazırlığı, eyaletlerde ise ihtisap Müdürlüklerinin kurulması (1826) ile kadı yargı organı ve vakıf denetçisi durumuna düştü. 1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulmasından sonra ise kadı vakıflar gibi altyapısal tesisler üzerindeki yönetim ve denetim fonksiyonunu da kaybetmiş ve tamamıyla bir yargı organı haline çevrilmiştir (Ortaylı, 1973:17). Kadı Tanzimat’tan sonra Nizami Mahkemelerin kurulması ile de sadece şer’i yargıçlar haline gelmiştir.

### ***Vakıf ve Loncalar***

Osmanlı’da şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, kadılık kurumunun yanında vakıfların da önemli bir rolü bulunmaktaydı. Osmanlı toplumunda okul, kütüphane, hastane, sebîl, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler geleneksel olarak öteden beri vakıflar tarafından yürütülmekteydi ve belediye hizmetleri tümüyle vakıf esasına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 1997:37). Vakıflar, modern anlamda belediyelerin kurulmasından sonrada bazı yerel hizmetleri günümüze dek yürütmeye devam etmişlerdir.

Osmanlı’da şehir hizmetlerinin yürütülmesinde bir diğer kurum ise lonca teşkilatıydı. Loncalar, hiyerarşik bir yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma günümüz yerel sivil toplum örgütleriydiler. Loncalar, üyelerin mesleki etkinliklerini denetlemek ve üyeleri arasındaki anlaşmazlıkları çözümlmek yanında merkezi yönetimle halk arasında aracılık rolü oynamışlar, hükümet emirlerini halka aktarmışlar, bunlara uyulup uyulmadığını izlemişler ve merkezi yönetimin taşra temsilcilerine yardımcı olmuşlardır (Dursun, 1998:97).

Osmanlı şehir yönetimi, başta kadılık kurumu olmak üzere esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından ortak şekilde yürütülmekteydi. Ayrı bir bütçesi, organları ve görevlileri olan yerel yönetimler batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimattan sonra Türk yönetim sistemine girmiştir (Eryılmaz, 1997:37). Yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetler, Tanzimat öncesinde genellikle kadı, vakıf ve loncalar tarafından yerine getirilmiştir.

### **TANZİMAT’TAN SONRA YEREL YÖNETİMLER**

Tanzimat döneminde genel olarak kentlerin büyüdüleri, dış dünyaya açılımın gerçekleştirildiği, mali merkeziyetçiliğin yerleştirilmesi ihtiyacı, azınlık unsurlarının idari ve siyasi katılımının sağlanması, dış baskıların yoğunlaşması gibi nedenlerle yerel yönetimlerin kurulması gündeme gelmiştir (Dursun, 1998:101). Ancak, bu dönemde ortaya çıkan yerel yönetimler merkezi yönetimin insiyatifi ile oluştuğundan merkeziyetçi bir eğilime sahip olmuşlar, bu durum günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

Türk Siyasi tarihinde 19.yüzyıl Osmanlı devletinin devamı için idari, mali, askeri ve sosyal alanlarda reformların kaçınılmaz bir ihtiyaç olduğu dönemi ifade etmektedir. Öncelikle askeri alanda başlatılan yenilik hareketleri, idarenin yeniden düzenlenmesi ve modernleştirilmesi amacıyla öncelikle mali alandaki yenilikler takip etmiştir. Osmanlı devletinin çöküşünün en önemli sebeplerinden biri mali sistemdeki bozukluktan ve vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde ciddi sıkıntılar yaşanmaktaydı. Bu sorunlara iltizam usulünün bir çözüm olmaması nedeniyle kaldırılmasından sonra vilayetlere gönderilen Muhassıllara burada yardımcı olmak üzere Muhassıllık Meclisi oluşturuldu. Memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak gerekli masrafları bu meblağdan düşerek hazineye gönderecek Muhassıllık Meclisleri, yerel yönetim kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılmaktadır (Ortaylı, 1985:34). Bu meclisler daha sonraki tarihlerde kurulan yönetim meclislerine öncülük yapmıştır.

### ***Belediyeler***

Osmanlı Devletinde yerel yönetim birimi olarak bugünkü anlamda ilk belediye yönetiminin kurulması girişimleri Tanzimat’ı izleyen yıllarda ve özellikle 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas sonunda ortaya çıkmış, Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 yılında İstanbul’da ilk kez belediye kuruluşu denemesine girilmiştir (Aytaç, 1998:22). Kurulan belediyenin (şehremaneti) karar ve yürütme organları; şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. İhtisab Nezaretini ortadan kaldıran şehremanetinin şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanmasına dikkat etmek, narh koymak ve uygulamak, yol ve kaldırım yaptırıp onarmak, temizlik işleri ve esnafın kontrolü gibi görevleri bulunmaktaydı (Ortaylı, 2000:134). İlk modern belediye yönetiminin kurulması, Kırım Savaşı sırasında Osmanlı Devletine müttefik etkisiyle olmuştur. Çünkü o dönemde İstanbul’da yüz binin üzerinde yabancı yaşamaktaydı ve Avrupalı devletler, bu uyrukların modern, bakımlı, temiz bir şehirde yaşamalarını istemektedirler (Türe, 2000:38). Dolayısıyla Şehremaneti, o dönem için önemli sayılabilecek, batılı ülkelerdeki komünlerin üstlendikleri benzer görevleri yapmak üzere oluşturulmuştu.

Şehremanetin başında merkezi hükümet tarafından tayin edilen şehremini bulunmaktaydı. Şehreminin görevleri ve bunları yerine getiriş biçimi bakımından İhtisab Nazırından pek farkı yoktu. Şehreminin yanında merkezi hükümetin seçimi ve Padişahın tayini ile görevlendirilen üyelerden kurulu bir Şehremaneti Meclisi vardı. Meclisin üyeleri esnaf ve ileri gelen bazı memurlardı. Şehremaneti gerek mali yetersizlikler, gerekse personel eksikliği gibi sorunlarla modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olmamıştır(Ortaylı, 1979:296).

Şehremaneti ile başarısız deneme sürerken, Osmanlı hükümeti özellikle ecnebilerin yaşadığı ve modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı bir bölgede(Galata ve Beyoğlu) modern beledi hizmetlerin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye’yi Paris örneğini izleyerek kurdu. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olan Altıncı Daire-i Belediye ayrıcalıklı durumundan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürdü(Ortaylı, 1979:297). Bu başarılı örneğe bakarak kurulan yeni belediye daireleri beklenen başarıları gösterememiştir.

Tanzimat’la birlikte yoğunlaşan yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve Altıncı Daire-i Belediye’nin nisbi başarısı belediye teşkilatının başkentte ve taşrada yaygınlaştırılmasına öncülük etmiştir(Al, 1998:109). Belediye örgütünün tüm İstanbul’a yaygınlaştırılması 1869’da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile olmuş ve İstanbul Şehreminliği Örgütü iki düzeyli federatif bir yapı niteliğine bürünmüştü. Alt düzeyde, Altıncı Daire modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 daire bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen üyelerden oluşan Cemiyet-i Umumiye yer alıyordu(Keleş, 2000:126).

İstanbul dışında(taşra’da) modern belediye örgütlenmesine 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlandığı görülmektedir. 1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de teyit edilen nizamname ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulacaktı. Belediyenin atanma ile göreve gelen Belediye Reisi ve seçimli üyelerden kurulu belediye meclisi bulunacaktı. Ancak bu belediyeler birçok kazada kurulamamıştır(Ortaylı, 1978:19).

1876 Anayasa’sı gerek İstanbul’da, gerekse taşra’da kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngördü.1876’da hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu her şehir ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmekteydi. Bu kanuna göre taşrada kurulacak her belediyenin başkan, belediye meclisi, Cemiyet-i Belediye olmak üzere üç organı bulunacaktı.Belediye meclisi halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşacak, belediye başkanı belediye meclisi üyeleri arasından hükümetçe atanacak, Cemiyet-i Belediye ise Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisinin birleşmesinden meydana gelecekti(Aytaç, 1998:24).

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu Vilayet Belediye Kanunu’na ek olarak İstanbul’un giderek büyüyen dev sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla çıkarılmıştır(Seyitdanlıoğlu, 1999:158). Osmanlı Parlamentosunun ilk kabul ettiği yasa olan Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul’da eski belediye yapısını büyük ölçüde korudu. Eskiden olduğu gibi belediye yönetimi, Şehreminliği ve belediye daireleri olmak üzere iki bölümden oluşmaktaydı. 1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” ile belediye daireleri kaldırılarak yerlerine belediye şubeleri oluşturuldu. Şehremaneti yerine de belediye encümeni oluşturularak bu yapı 1930 tarihli Belediye Kanunu kabulüne kadar varlığını sürdürdü(Eryılmaz, 2000:177).

Osmanlı belediyeciliği, bir özerklik ve yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, şehrin bayındırlığı ve hizmetlerin yürütülmesine yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır. Merkezîyetçi devlet felsefesi ve geleneğinin hakim olduğu bir ortamda sadece düzenli kent hizmetlerinin yürütülmesi için hizmet kuruluşu olarak kurulan belediyeler, yerel komünal özelliklere sahip olamamışlardır(Görmez, 1997:197). Bu durumun günümüzde de çok fazla değişikliğe uğramadan devam etmekte olduğu söylenebilir.

### ***İl Özel Yönetimleri***

Yerel Yönetim birimlerinden bir diğeri olan İl Özel Yönetimleri 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra geliştirilmeye başlamıştır. 1864 yılında Vilayet nizamnamesi ile, “eyalet” teşkilatının yerini “vilayet” teşkilatı almıştır. Bu yeni düzenleme ile illerde, genel yönetimin yanında bir de “il özel yönetimi”nin bulunması öngörüldü. Her Sancak’tan seçilip gönderilecek dörder üyeden oluşan meclis-i Umumi(bugünkü İl Genel Meclisi)nin başkanlığı, merkezi yönetimce atanan valiye bırakılıyordu(Keleş ve Yavuz, 1989:39). Valiler, meclisin toplandığı tarihi bir ay öncesinden

sancak yöneticilerine bildiriyor, meclise katılacakların belirlenmesini istiyorlardı. Yılda bir defa uygun mevsimde toplanan meclisler kırk gün süreyle gündemdeki konuları görüşüp, örneklerini hazırlayarak hükümete sunuyordu. Bu meclislerin görüşme yaptıkları konularda karar verip, uygulama yetkileri bulunmuyordu. Üyeler görüş ve düşüncelerini açıklamakta, çoğunlukla alınan kararları kayıtlara geçirip gereğini hükümete sunmaktaydılar(Çadırcı, 1993:9-10).

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi İl Özel Yönetimlerinin moment yapısını korumuş, bunun yanı sıra, Meclis-i Umumi’nin(İl Genel Meclisi) görev alanını genişletmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ise, 1913’ten itibaren İl Özel Yönetimlerini düzenlemiştir. 1913 tarihli (İllerin Genel İdaresine İlişkin Geçici Kanun’un) ilk 74 maddesi, illerin genel yönetimini düzenlemiş, 74. maddesinden sonra gelen maddeleri ise il özel yönetimlerini düzenlemiştir. Bu geçici Yasanın yerini almak için hazırlanan ve 1987’de yürürlüğe giren 3360 Sayılı Yasa bazı yeni hükümler getirmiş, kimi maddelerde değişiklik yapılmışsa da, geçici yasanın temel hükümlerine dokunmamıştır. İl özel yönetimleri ile ilgili esaslı ve köklü değişiklikler 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

### **Köyler**

İl özel yönetimleri ve belediyeler, Türk yönetim hayatına Tanzimat’tan sonraki reform hareketleri içinde Fransız yönetim sisteminden alındığı halde, köy yönetimleri, Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari gereksinmelerinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Köy yönetimleri, Türk yerel yönetimleri içerisinde Tanzimat’tan önce ortaya çıkan ilk yerel yönetim birimleridir. Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan itibaren geleneksel olarak topluca yaşama bilincinin sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla kurumsallaşmış en alt düzeyde bir yerel yönetim kuruluşu olarak, günümüze kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Osmanlı taşra teşkilatının en alt kademede yer alan yerleşim birimi olan köylerin, hiçbir özerkliği olmadığı gibi, bu birimlerin vergi defterlerindeki mükellefiyet kayıtlarından başka idari bir birim olarak da düşünülmediği görülmektedir(Ortaylı, 1985:92). Dolayısıyla, merkezi yönetim için, kırsal yerleşimlerde güvenliğin sağlanması ve vergilerin düzenli toplanması öncelikli hedefler olmuştur.

Köylerde muhtarlık kurumunun kurulması, Tanzimat’tan önce ve 1829’dan itibaren gerçekleşmiştir. Köylerin yönetiminden sorumlu olan imamların yetersiz kalmaları, güvenlik ve vergi konularında düzensizliğin giderilmesi, köylerden kentlere göçün önlenmesi gibi sebeplerle muhtarlığa geçiş yapılmıştır. Osmanlı Devleti’nin idari reform çalışmalarına girdiği dönemde(1858), mülki idari bölümlenme yeniden düzenlenmiş, mülki idare bölümleri, eyalet, liva, kaza ve kariye(köy)’lerden oluşturulmuştur. Böylece, köy ilk defa bir idari birim olarak düzenlenmiştir(Kavruk, 2004:55-57).

Köy yönetimleri, 1864 Vilayet nizamnamesi ile birlikte bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, görev ve yetkileri, organları gibi hususlarda ayrıntılı bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Merkezi idarenin taşra teşkilatı, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’yle yeniden düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre, vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Böylece köylerin ilk kademe mercii kaza yerine nahiyeler olmuştur. Muhtarlar ile ihtiyar meclislerinin yetki ve görevleri genişletilmiştir. 1864 ve 1874 tarihli nizamnamelerde, köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri için belirtilen görev ve yetkiler, büyük ölçüde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri içinde geçerli olmuştur(Eryılmaz, 1992: 221-223). Köy ve mahalle muhtarlıklarının sahip olduğu bu görev ve yetkiler, 1913 tarihine kadar devam etmiştir.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı, kendinden önceki 1864 tarihli Vilayet ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamelerini yürürlükten kaldırmıştır(Eryılmaz, 1997:210). Böylece köy yönetimleri bu gün de yürürlükte bulunan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girinceye kadar yasal dayanaktan yoksun olarak hükümetin izniyle faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

### **SONUÇ**

Türk yerel yönetimlerinin, ortaya çıkışları ve tarihi süreç içerisinde geçirdikleri evreler dikkate alındığında batıda olduğu gibi, merkezi yönetimlerle bir güç mücadelesi içine girerek ortaya çıkmadıkları anlaşılmaktadır. Batıda yerel yönetimlerin varlıklarının merkezi yönetimler kadar eski oldukları, hatta bazı ülkelerde merkezi yönetimlerden daha

önce kuruldukları görülmektedir. Dolayısıyla batılı ülkelerde yerel yönetimler, merkezi hükümetlerin oluşturdukları ve merkezi hükümetlerin birer lütfu olarak ortaya çıkmış yönetim birimleri olmadıkları anlaşılmaktadır.

Batılı anlamda Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkması ve faaliyetlerini yürütmesi, çok eski tarihlere dayanmamaktadır. 19. Yüzyıldan itibaren dönemin koşulları içerisinde tamamıyla batılı ülkeler, özellikle Fransa örnek alınarak oluşturulmuşlardır. Merkezi yönetimin zayıflaması ve yerel hizmetleri sunmada zorlanması, vergileri toplamada yaşadığı zorluklar yanında batılı ülkelere olan borçlarını ödemekte yaşadığı sıkıntılar gibi sebepler, Osmanlı devletini ve onun ileri gelen Tanzimat idarecilerini, merkezi hükümetin yanında ona yardımcı olacak yerel birimlerin oluşturulmasına sıcak bakmaya ve bu amaçla girişimlerde bulunmaya teşvik etmiştir.

Osmanlı devleti, batılı anlamda yerel yönetimleri oluşturarak yerel demokrasiyi güçlendirmek, halkın yönetime katılmasının kanallarını genişletmek, yerel özerkliği geliştirmek gibi amaçlarla yerel yönetimleri oluşturmak amacını taşımamıştır. Tam aksine merkezi yönetimin uzantısı olarak gördüğü yerel yönetimleri, sıkı bir vesayet denetimi altına alarak kontrol etmiş, varlıklarını kendisinin bir lütfu olarak görmüştür. Bu anlayışla yapılan yasal ve yapısal düzenlemeler, yapılan bir çok reform girişimlerine rağmen günümüze kadar etkisini sürdürmüştür. Son dönemde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde yapılan çalışmaların önündeki en büyük engellerden birisinin, yerel yönetim algımızda çok fazla değişmeyen “yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu” düşüncesinin olduğu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- Al, Hamza.(1998). “Kadı’dan Şehremini’ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye”, Davut Dursun, Hazma Al (ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, No:24, İstanbul, ss.105-114
- Aytaç, Fethi.(1998). *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 6.Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara 1998,
- Dursun, Davut.(1998). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, Davut Dursun, Hazma Al (ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, No:24, İstanbul, ss.93-104
- Eryılmaz, Bilal.(1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul,
- Eryılmaz, Bilal.(1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul,
- Eryılmaz, Bilal.(2000). *Kamu Yönetimi*, Erkan Matbaacılık, İstanbul,
- Görmez, Kemal.(1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara,
- Hill, Dilys, M., (1974). *Democratic Theory and Local Government*, London .
- Kavruk, Hikmet.(2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayınevi, Ankara,
- Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi(1989). *Yerel Yönetimler*, Genişletilmiş 2.Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara,
- Keleş, Ruşen.(2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul,
- Ortaylı, İlber.(1978). “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi” Ergün TÜRKCAN(ed.) *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi (Birinci Kitap)*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara,
- Ortaylı, İlber.(1979). *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayını, No:180, Doğan Basımevi, Ankara,
- Ortaylı, İlber.(1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul,

Ortaylı, İlber.(2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara,

#### **Makaleler**

Bennett, Hadyn.(2000). “Employee Commitment: The Key to Absence Management in Local Government”, *Leadership&Organization Development Journal*, 23/8, ss.430-441

Çadırcı, Musa.(1993). “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, ss.3-12

Ortaylı, İlber.(1973). “Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu” , *Amme İdare Dergisi*, Cilt 6, Sayı 4, ss.14-24

Ortaylı, İlber.(1976). “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı:1, ss.95-107

Ortaylı, İlber.(1982). “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (İHİD)* , Sarıca’ya Armağan, Yıl:3 Sayı:1-3, ss.137-148

Ortaylı, İlber.(1995). “Devraldığımız Miras”, *Yeni Türkiye*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, ss.552-558

Seyitdanlıoğlu, Mehmet.(1999). “ “Yerel Yönetim Metinleri XIX”: Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı:4, ss.157-171

Türe, Fatih.(2000). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, *Yerel Gündem*, Yıl:2, Sayı:5, ss.34-41

