

ALAN YÖNETİMİ VE KENT YÖNETİMİ TEMELİNDE YEREL YÖNETİM VE MÜLKİ İDARE AYRIŞMASI

Erol Uğraş ÖÇAL*

Özet

Bu çalışmada aynı tarihsel dönemde ortaya çıkan ve büyük ölçüde aynı görev alanını paylaşan mülki idare ve yerel yönetim örgütlerinin nasıl ayrı gelişim çizgileri izlediği incelenmektedir. Bu inceleme yapılırken iki yapı arasındaki ayrılığı anlamayı kolaylaştırması amacıyla gelişim çizgisi alan yönetimi ve kent yönetimi ayrımı üzerinden takip edilmiştir. Çalışmanın temel sorusu aynı coğrafi alan üzerinde benzer işlevlere sahip iki yönetsel yapının ortaya çıkmasına sebep olan tarihsel ve toplumsal sebeplerin ne olduğudur. Bu soruya verilecek cevabın, mülki idare ve yerel yönetim birimlerinin gelecekte formları hakkında akıl yürütülmesi için de gerekli olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın bir amacı da böyle bir akıl yürütmeye katkı sunabilmektir.

Anahtar Sözcükler: Yerel Yönetim, Mülki İdare, Alan Yönetimi, Kent Yönetimi.

THE DISTINCTION OF LOCAL GOVERNMENTS AND TERRITORIAL ADMINISTRATIONS ON THE BASIS OF AREA AND URBAN MANAGEMENT

Abstract

In this study, it is examined how local governments and territorial administrations, which share majorly the same realm of authority, follow the different development lines in the same historical period. In order to facilitate the understanding of the distinction between the two structures, the line of development is followed in terms of the area and urban management distinction. The main question of the study is what the historical and social causes that bring forth the emergence of two managerial structures with similar functions on the same geographical area are. The answer to this question is also

* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-0801-5018

considered necessary for the reasoning about the future forms of the territorial administration and local government units. One aim of the study is to contribute to such a reasoning.

Key Words: Local Government, Territorial Administration, Area Management, Urban Management.

Giriş

19. yüzyıl pek çok açıdan Osmanlı İmparatorluğu'nun önemli değişimler yaşadığı bir dönem olmuştur. Mülkiyet biçimindeki değişiklikler, feodal ilişkilerin çözülmesi, geleneksel kurumların zayıflaması ve yüzyılın ortalarına doğru başlayan yarı sömürgeleşme süreci Osmanlı'da kapitalizmin gelişmesinde etkili olmuştur. Ortaya çıkan yeni üretim ilişkileri ve yeni sınıflar taşra ve merkez arasında artık paylaşımının yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Ekonomik ve toplumsal hayatta yaşanan bu değişimler devletin ve taşranın yeniden örgütlenmesini ve paylaşımı düzenleyecek yeni yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasını beraberinde getirmiştir.

Taşraya ilişkin düzenlemelerin 19. yüzyıldan günümüze kadar olan serüveni incelendiğinde alan yönetimi ve kent yönetimi temelinde yükseldiği görülmektedir. Bir yandan alanı yönetmek diğer yandan kenti yönetmek için kurulan yapılar bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. Başlangıçta aynı örgütsel yapının sorumlu tutulduğu alan ve kent yönetimi zamanla farklı örgütsel yapıların sorumluluğuna verilmiştir. Alan yönetimi büyük oranda mülki idarenin sorumluluğunda yürütülürken kent yönetimi yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Bu çalışmada mülki idare yerel yönetim ayrılığı alan yönetimi ve kent yönetimi ayrılığı ile birlikte değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Burada alan yönetiminin ve kent yönetiminin neyi ifade ettiğini açıklamak faydalı olacaktır. Alan yönetimi ile ifade etmeye çalışılan şey sadece kentsel alanı değil kırsal alanı da kapsayan, ölçek itibariyle daha geniş bir coğrafyayı kapsayan, bu coğrafya içerisinde başka yönetsel birimleri koordine eden ve yürüttüğü hizmetler itibariyle merkezi yönetim işlevlerine yaklaşmış olan yönetim birimlerini ifade etmektedir. Kent yönetimi bu noktada daha anlaşılır bir kavramdır. Kent, büyük bir nüfusa sahip, tarım dışı üretimin olduğu ve mübadele ilişkilerinin yoğunlaştığı yerleşim yeridir. Kentin bu özellikleri kent yönetiminin işlevini ve tanımını belirlemektedir. Kent yönetimi, yerleşim yerini imar ve altyapı faaliyetleri ile düzenlemekte, kolluk gücü ile mübadele ilişkilerinin yani pazarın güvenliğini sağlamakta ve kente özgü diğer sorunlar ile ilgilenmektedir.

Tarihsel olarak bakıldığında mülki idare ve il özel idaresinin alan yönetimi, belediyenin ise kent yönetimi birimi olduğu görülmektedir. Kent yönetime özgü yerel yönetim birimi olan belediye örgütlenmesi daha farklı bir gelişim çizgisi izlediğinden mülki idareden ayrışması daha kolay olmaktadır. Ancak mülki idare ve il özel idaresinin aynı coğrafi alan üzerinde yükselmelerinden kaynaklı olarak birbirlerinden ayrışmasını açıklamak zor bir durum yaratmaktadır. Bu nedenle çalışmada mülki idare ve yerel yönetim ayrışması alan yönetiminin iki birimi olan mülki idare ve il özel idareleri üzerinden incelenmektedir.

Taşrada 1800'lü yılların başlarında başlayan yeni kurumsal yapılanma bugünkü mülki idare ve yerel yönetim birimlerinin köklerini oluşturmaktadır. Alan yazında mülki idare ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini konu edinen çalışmalarda her ikisinin de başlangıç noktası aynı tarihlere referans vermektedir ve genellikle muhassıllık ve muhassıllık meclisleri başlangıç olarak kabul edilmektedir. Muhtemelen bugünkü kavram sınırlılığından kaynaklanan sebeplerle henüz mülki idare ve yerel yönetim olarak adlandıramayacak bu erken dönem kurumlar genellikle mülki idarenin gelişme çizgisi içinde tutulmakta ancak yerel yönetimlerin de bu kurumlar içinde geliştiği ileri sürülmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de yerel yönetimlerin mülki idare içinde doğduğu yönünde ifadeler de bulunmaktadır. Ancak böyle bir değerlendirme kanımızca tartışmaya açıktır. Öyle ki mülki idarenin kendisinin de henüz olgunlaşma döneminde olduğu bir evrede kendi içinden yerel yönetim kurumlarını çıkarması incelenmeye değer bir konudur.

Taşrada, mülki idareye ve yerel yönetimlere dönüşecek olan ancak her ikisi ile de adlandıramayacak durumdaki kurumlar yüzyılın ortalarına gelindiğinde işlevsel bir bölünme yaşamıştır. Bu işlevsel bölünme Vilayet Nizamnamesi ile yasal zemine oturmuştur. Merkezi idarenin taşradaki işlerini yürütecek olan vilayet idare meclisleri ve taşranın kendine ait işlerini yürütecek olan vilayet umumi meclisleri ile bu işlevsel ayrılık somutlaşmıştır. 1913 yılına gelindiğinde ise vilayet hususi idaresinin tüzel kişilik kazanması ile bu işlevsel ayrılık kurumsal ayrılığa dönüşmüştür. 1929 yılında illerin genel idaresini düzenleyen Vilayet İdaresi Kanununun çıkarılması ile birlikte ilk defa her iki yapı ayrı ayrı kanunlar ile düzenlenmiş ve böylece mülki idare ile yerel yönetim arasındaki ayrım keskinleşmiştir.

Alan yönetimini temel alan kurumsal yapılarda bu gelişmeler yaşanırken yerel yönetimler içinde kent yönetimine özgü yönetim birimleri olan belediye örgütlenmeleri de özellikle ticaretin geliştiği yerlerde ortaya çıkmaya başlamıştır. Kapitalist gelişme, ticaret, sanayi ve kentleşmenin sürekliliğine bağlı bir şekilde belediyecilik bazen yavaş bazen hızlı ama her halükarda yerel yönetim sistemi içerisinde ağırlığını sürekli olarak artırmıştır. Kır-kent dengesinin ters düz oluşu 1980 sonrası dönemde ise belediyelerin yerel yönetimler

içindeki başat konumu tartışmasız olarak belirginleşmiştir. Kırın ve kentin yeniden tanımlandığı ve sermayenin kentlerin -hatta ulus devletlerin- sınırlarını zorladığı günümüzde ise kent yönetimine özgü belediye örgütlenmesinin alan yönetimine dönüştürülmesi sürecinin somut örnekleri görülmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada yukarıda kısaca değinilen gelişmeler şu sorular sorularak daha ayrıntılı incelenmeye çalışılacaktır: Aynı coğrafi alanı temel alan iki farklı kurumsal yapının ortaya çıkışında hangi tarihsel koşullar etkili olmuştur? Bu ayrılık işlevsel, kurumsal ve yasal olarak nasıl ortaya çıkmış ve nasıl bir gelişim çizgisi izlemiştir? Bu gelişim çizgisinin kırılma noktaları nerelerdir ve bu kırılmalara sebep olan dinamikler nelerdir? Kent yönetimine özgü bir yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkan ve gelişen belediye örgütlenmesi hangi tarihsel kazanımlarla günümüzde alan yönetiminin köklü iki kurumsal yapısını tehdit eder hale gelmiştir? Kent yönetimi biriminin alan yönetimi birimine dönüşmesinin tetikleyicileri nelerdir? Bu son gelişmeler coğrafi alan üzerindeki ikili ayrışmanın sona erme sürecinin başlangıcı olarak yorumlanabilir mi?

1. 19. Yüzyılı Hazırlayan Koşullar

Bir ülkedeki yönetsel yapılar birdenbire ve kendiliğinden ortaya çıkmamaktadır. Yönetsel yapıların ortaya çıkmasını, gelişmesini ve yeniden şekillenmesini gerekli kılan ekonomik ve toplumsal koşullardır. Her ülkenin ayrı bir ekonomik ve toplumsal gelişim hikayesi olduğu düşünülürse her ülkenin birbirinden farklı bir yönetsel yapılanmaya sahip olacağını söylemek zor olmayacaktır. Osmanlı'dan günümüze, taşrada ve yerelde ortaya çıkan yönetsel yapıların konu edinildiği bu çalışmaya bahsi geçen yapıların yönetsel yapı içerisinde belirmeye başladığı 19. yüzyılın toplumsal koşullarını inceleyerek başlamak faydalı olacaktır. Ancak kendine özgülüğü daha net anlamlandırmak için ayrıntılı olmamakla birlikte farklı ülke örneklerine de değinmek gerekmektedir. Bu noktada İngiltere'nin ve Fransa'nın konumuz açısından elverişli iki örnek olduğu düşünülmektedir. Öyle ki İngiltere mülki idarenin gelişimine gerek duymayan bir ekonomik toplumsal gelişim hikayesine sahipken Fransa Osmanlı ile benzerlikler taşıyan bir gelişme çizgisi izlemiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi her ülkenin kendine özgü yönetsel yapısına o ülkedeki ekonomik ve toplumsal gelişmeler şekil vermektedir. Ekonomik ve toplumsal gelişmeleri yani mülkiyet ve üretim ilişkilerindeki gelişmeleri anlamadan yönetsel yapıların çözümlenmesi zor görünmektedir. İngiltere'de mülki idare ve yerel yönetim ayrımının hiçbir zaman gelişmemesinin ve bu ülke için yalnızca yerel yönetim geleneğinden bahsedilmesinin nedenleri de ancak böyle bir sorgulamayla anlaşılabilir.

İngiltere’de bugünkü toplumsal ekonomik ilişkilerin oluşumu feodalizmin çözüldüğü ve kapitalizmin gelişmeye başladığı 15. yüzyıla dayanmaktadır. 1455-1485 tarihleri arasında süren otuz yıl süren Güller Savaşı İngiltere’de feodalizmin sonunu hazırlamıştır. Kurthan Fişek’in deyimiyle bir çeşit sınıf intiharının yaşandığı bu süreçte iki kampa bölünen feodal lordlar birbirlerini yok etmişlerdir (Fişek, 2016: 66).

Feodalizmin çözülüşünün ardından feodal lordların yerine gelenler burjuva kültürünü benimsemiş, sermayenin değerini anlamış ve çitleme hareketi ile rantlarını artırmışlardır (Fişek, 2016: 66). Böylece İngiltere’de aristokrasi aynı zamanda ülkenin ilk burjuvazisi olma özelliğini kazanmış ve kapitalizme yumuşak bir geçiş yaşanmıştır. 17. yüzyılda yaşanan iç savaş ve büyük isyan burjuvazi ile aristokrasi arasında ayrıcalıklı bir anlaşmanın kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Böylece çatışma uzlaşmaya dönüşmüş ve burjuvazinin devlet iktidarını kolaca ele geçirmesine sebep olmuştur. Bu sürecin burjuvazi açısından uzlaşma içerisinde yürümesi devlet iktidarının elde tutulmasının bir aracı olan bürokratik yapılara olan ihtiyacı azaltmıştır (Fişek, 2016: 68).

15. ve 17. yüzyıllarda yaşanan gelişmeler sonrasında İngiltere’de toprak giderek artan bir şekilde merkezileşmiştir. Bunun sonucunda büyük toprak mülkiyeti İngiltere’de ekonomik örgütlenmenin temel birimi haline gelmiştir. Büyük toprak mülkiyeti piyasa içerisinde üretkenliğe bağlı bir artığa el koyma mekanizmasının gelişimine izin vermiştir. Böylece ekonomi dışı artığa el koyma araçlarına olan gereksinimi ortadan kaldırmıştır (Wood, 2003: 111).

Özetlemek gerekirse, İngiltere’de burjuvazi ile aristokrasi arasındaki ilişkinin çatışmadan çok uzlaşmaya dayanması ve ekonomik hayatın temel biriminin büyük toprak mülkiyeti olması, mülki idare gibi merkezi iktidarın kontrol aracı olarak kullanılan bir yapıya ihtiyacı ortadan kaldırmıştır. Bu nedenledir ki İngiltere’de mülki idare gelişmemiştir. Ancak Fransa’ya bakıldığında bu iki unsurun tam tersi olduğu görülmektedir. Hem aristokrasi ve burjuvazi arasında devlet iktidarını ele geçirmek için süren amansız mücadele hem de küçük toprak mülkiyetinin yaygınlığı Fransa’da farklı bir idari örgütlenmeyi gerekli kılmıştır.

Burjuvazi ile aristokrasi arasındaki ilişki Fransa’da İngiltere’deki gibi uzlaşmaya değil çatışmaya dayanmaktadır. Çatışmanın kaynağı burjuvazinin ilerlemesinin önünde önemli bir engel olarak duran feodal üretim ilişkilerinin yok edilmesi gerekliliğidir. Burjuvazinin feodalizme karşı olan bu mücadelesi Fransız devrimi ile zirveye ulaşmış ve geçmişin tüm feodal kalıntılarını ortadan kaldırmıştır (Fişek, 2016: 30). Devlet iktidarını ele geçiren burjuvazi mutlak monarşi döneminde başlayan devlet iktidarının merkezileşmesi sürecini de Devrim sonrasında tamamlamıştır (Fişek, 2016: 30).

Fişek, Devrim sonrasında Fransa’da hakim olan Bonapartçı yönetim biçiminin anlaşılmasının sadece Fransa’yı değil küçük toprak mülkiyetinin hakim olduğu Kıta Avrupası ve Türkiye’nin yönetim yapılarının anlaşılması için de gerekli olduğunu ileri sürmektedir. Kısaca, Bonapartçı düşüncenin; küçük mülkiyet, güçlü hükümet, her yerde ve her zaman olan bürokrasi, ruhban sultanı ve ulusal onurun simgesi ordu olmak üzere beş ilkeye dayandığı söylenebilir. Bu ilkeler içinde mülki idareyi anlamak için özellikle küçük toprak mülkiyetine daha dikkatli bakmak gerekmektedir. Öyle ki küçük ve ufanmış toprak mülkiyeti Bonapartçılığın ekonomik temelini oluşturmakta ve yönetsel karşılığını da dar alanda örgütlenmiş küçük yönetim birimlerinde bulmaktadır (Fişek, 1976: vii).

Fişek, küçük toprak mülkiyeti sisteminin işleyişi ile mülki idare arasında kurduğu ilişkiyi aşağıdaki gibi açıklamıştır;

Karşılıklı toplumsal ilişkilerin kapsamından dolayı, küçük-toprak sahipleri doğal olarak kendi ortak çıkarlarının peşinde koşma ve uygulama becerisinden yoksundur, yani kendisini temsil edemez fakat temsil edilmelidir... burada köylü mantığı işler sınırsız hükmetme gücü veya güçlü hükümet, kaldırılan feodal lordun yerine geçmiş bir temsilci olarak, itaatin karşılığında bir koruma ve destek sağlayıcısı olarak kabul edilir. Sonuçta, köylüler sınıfının en geniş katmanının toplumsal görünümü (yani küçük-toprak sahipleri), somut siyasi ifadesini, devlet iktidarının her yerde bulunan ve her şeye gücü yeten yürütme organında bulur (Fişek, 2016: 398).

Fişek, Türkiye’deki yapının da benzer olduğunu ve 19. yüzyıldan bu yana Türkiye’de devlet sisteminin Bonapartist bir çizgide ilerlediğini belirtmiştir. Fiili olarak iki yüzyıldır var olan toprak mülkiyetinin 1858 Arazi Kanunması ile yasal zemine oturtulması ile birlikte küçük toprak mülkiyeti ekonomik hayatın temel örgütlenme birimi olmasının yanında devlet yönetiminin de maddi ve teknik temelini oluşturmuştur (Fişek, 2016: 397). Daha açıklayıcı olması bakımından Osmanlı’da 19. yüzyıla ve onu hazırlayan koşullara biraz daha ayrıntılı bakmak faydalı olacaktır.

19. yüzyıl pek çok açıdan önemli değişikliklerin yaşandığı bir yüzyıl olmuştur. Bu değişimlerin nedenlerine sadece 19. yüzyılı inceleyerek ulaşmak zordur. Bu nedenle önceki yüzyılların toplumsal ve ekonomik ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nun 16. yüzyılından 19. yüzyılının başlarına kadar olan süreçte merkezi otoritenin güç kaybına ve taşrada yeni güç odaklarının ortaya çıkmasına şahit olunmuştur. Bu dönemler, tarımsal işletmelerin yerli sanayinin oluşmasını destekleyecek derecede karmaşıklaşmadığı ve kapitalizmin henüz yerleşik ekonomik düzen olmadığı dönemlerdir. Ancak merkez ve taşra güçleri arasındaki ilişkileri belirleyen ve üretim

ilişkilerini yeniden tanımlayabilecek potansiyele sahip iltizam adı verilen bir “merkezi artık sağma” sistemi bulunmaktadır (Oyan, 2016: 238).

Bu dönemler üretim faaliyetlerinin ve toplumsal hizmetlerin devlet dışı yapılar eliyle yürütülmesinin bir sonucu olarak kamu hizmeti alanının da gelişmediği ve dolayısıyla devletin taşra düzeyinde yapılanmasının zayıf kaldığı dönemlerdir. Merkezin taşra ile olan ilişkisi devletin birliği, bütünlüğü, asayışı ve hazine gelirlerinin toplanması ile sınırlı kalmıştır (Karasu, 2015: 348).

18. yüzyılda merkezi askeri ve dini bürokrat ile taşradaki ayan, eşraf ve tüccarın çıkarları pek fazla çatışmamıştır. Her iki sınıf da servet biriktirmek ve bu serveti güvence altında tutmak istemiş ki bunu da iş birliği içinde yapabilmişlerdir. Bu servet biriktirme süreci taşra egemenlerinin oldukça güçlenmesine sebep olmuştur. Hatta resmi seremonide padişahın üstün otoritesi ile çelişen davranış kalıplarında bulunacak kadar ileri giden taşra egemenleri dahi görülmüştür (Reyhan, 2008: 136). 18. yüzyıl sonrasında kalemiye sınıfının gücünün artması, liberal modernleşme anlayışının gelişmesi, taşra egemenlerinin Senedi İttifak yolu ile bölgesel hakimiyetlerini hukukileştirme çabasına girişmeleri ve artık ürün üzerinde egemenlik kurma mücadelesi eş zamanlı olarak gelişmiştir (Reyhan, 2008: 140-141).

Bir feodal aşırı sömürü düzeni olarak iltizam sistemi ademi merkezîyetçi bir yapı yaratmıştır. Bununla eş zamanlı olarak toprak mülkiyetinin yaygınlaşması, taşra eşrafının ve ayanın yeni bir sınıfsal tabaka olarak belirginleşmesini sağlamıştır. Bu tabaka hızla taşrada mültezimlere dönüşerek idari, mali ve adli işlerin görülmesini de üstlenmiştir (Oyan, 2016: 238). 1694-1695 yıllarında çıkan bir fermandan mali malikane sistemine geçilmiştir ve iltizam hayat boyu tanınan bir ayrıcalığa dönüşmüştür. 1768-1774 yıllarına gelindiğinde ise bu ayrıcalığa irsi bir hak tanınmış ve babadan oğula geçen bir yapıya kavuşmuştur. Bu durum yeni türeyen bu sınıfın toprağa iyice kök salmasına izin vermiş ve yerel hanedanlıkların ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Oyan, 2016: 243). Son olarak, merkezi otoritenin zayıflamasıyla ordunun örgütlenme yapısındaki değişim taşradaki güçlerin daha da güçlenmesine sebep olmuştur. Ayanlar sadece büyük bir ekonomik güce değil aynı zamanda sosyal, politik ve askeri güçlere sahip olmuşlardır (Oyan, 2016: 245). Bununla birlikte voyvoda, vali, paşa hatta vezir gibi pek çok statüyü bünyelerinde barındırabildikleri için ekonomik güçleri gittikçe pekişmiştir (Oyan, 2016: 245).

19. yüzyıla girerken taşra egemenleri güçlerinin zirvesine ulaşmışlardır. Öyle ki III. Selim’i tahttan indirip II. Mahmut’un tahta çıkmasını sağlayacak güce sahiptirler. Taşrada ayanların güçlenmesinden rahatsız olan merkezi yönetim, otoritesini yeniden sağlamlaştırmak için çeşitli yönetim stratejileri arayışına girmiştir. 19. yüzyılda merkezin otoritesini yeniden tesis etme çabası ve yerel güçlerin direnişi ile oldukça gelgitli bir manzara ortaya konmuştur.

Merkezi otoritenin gücünü yeniden elde etme yönündeki ilk girişim ise 1808 tarihli Sened-i İttifak olmuştur. Senedi İttifak, klasik dönemin padişah merkezli yapısının 17. ve 18. yüzyıllar boyunca belirsizleşmesi problemini çözmeye ve değişen üretim tarzının yaratmış olduğu yeni sınıfları sisteme katacak şekilde merkez ile taşra arasında mutabakatı yeniden inşa etmeye çalışmıştır (Reyhan, 2008: 142).

Her ne kadar Senedi İttifak feodal bir ufalanma olarak görünüyorsa da daha geniş bir zaman aralığına bakıldığında bunun geçici bir karakteri temsil ettiği anlaşılmaktadır. Tabii ki ayanın gücünün azalması ve merkezin yeniden güç kazanmasındaki hızlı dönüşüm kendiliğinden olmamıştır. Bu dönemde çok sayıda iç çatışma da yaşanmıştır. Özellikle 1815 sonrasında en kontrol dışı olanlara savaş açılmış ve bazı durumlarda ayanlar arası çıkar çatışmaları da kullanılarak merkezi otorite kurulmaya çalışılmıştır (Oyan, 2016: 251). Denilebilir ki merkezkaç güçler güçlerinin doruğuna çıktıkları anda hızlı bir düşüşe geçmişlerdir. Yine de yerel güçlerin siyasi ve ekonomik güçleri her zaman etkili olmuştur. 19. yüzyıl ortalarında ayanların siyasi ve ekonomik güçleri arasında bir ayrışma yaşanmış olsa da ekonomik gücün siyasi güce dönüşmesi yolu hep açık kalmıştır. Öyle ki 1876'da Meclisi Mebusanda bile taşradan gelen eşraf hakim olmuştur (Oyan, 2016: 252).

Geleneksel monarşilerde yönetilenlerin yönetime katılması yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile gelişmiştir. Ancak buradaki katılım taşra yönetiminde ve kentlerde ekonomik olarak güçlenen yeni sınıfın mevcut iktidar sahipleri ile iktidara ortak olması anlamına gelmektedir. Batı Avrupa'da geleneksel yönetici olan toprak soyluları çok daha erken bir dönemde özellikle kentlerde ticaret ile zenginleşen burjuva sınıfına iktidarı bırakmışlardır. Bu durum Osmanlı coğrafyasında da benzer şekilde gelişmiş olmasına karşın araştırmacılar tarafından gözden kaçırılmıştır. Osmanlı coğrafyasında yaşanan gelişmeler araştırmacılar tarafından kendine özgülük adı altında incelenmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 3).

Osmanlı'da Senedi İttifak ile başlatabileceğimiz merkezileşme süreci aynı zamanda modernleşmenin de başlangıcıdır. Modernite, Orta Çağ sonlarında Batı Avrupa'da başlayan ticaret sermayesinin önderlik ettiği ve siyasi merkez ile güçlü feodalitenin çatışmasının ürünü olan bir ilerleme sürecidir. Bu çatışma ekonomik, siyasi ve hukuki merkezileşmenin ve ulus devlet inşasının belirleyicisi olmuştur. Bu nedenle modernite aynı zamanda geniş çaplı bir merkezileşme anlamını da içermektedir (Çakan, 2006: 45). Taşra idare sistemine ilişkin düzenlemeleri tek başına bir merkezi iktidar tarafından açıklamak eksik bir açıklamadır. Bununla birlikte merkezi yönetim ve siyasal iktidar dışındaki yapı ve aktörlerin var olma ve özneleşme çabasını da içermektedir

(Karasu, 2015: 347). Takip eden bölümlerde taşra yönetiminin yaşadığı dönüşüm siyasi, ekonomik ve hukuki gelişmelerle birlikte kavranmaya çalışılmıştır.

2. Tarımsal Üretim ve Alan Yönetiminin Yeni Araçları

Osmanlı'da taşra yönetimi kapitalistleşme süreciyle birlikte gelişmiştir. Özellikle 1938 Baltalimanı Ticaret Anlaşması ile hız kazanan bu süreçte ticarileşmenin ve özel mülkiyetin gelişimini destekleyen yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Hukuki rejimin tek tipleştirilmesi, yönetsel yapı ve süreçlerin standartlaştırılması da bu kapitalistleşme süreciyle birlikte düşünülmelidir (Karasu, 2015: 357).

Hukuki rejimin tek tipleştirilmesi yeni ekonomik ve toplumsal yapının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Bu gereklilik sonucunda 19. yüzyılda Senedi İttifakla başlayan; Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı, Arazi Kanunnamesi ve vilayet nizamnameleri ile devam eden uzun ve çalkantılı bir kanunlaşma süreci yaşanmıştır. Kanunlaşma bir tek tipleşme aracı olarak merkezileşmenin gereklerinden ve kurucularındandır. Daha önce İmparatorluğun farklı eyaletlerinde farklı yönetim pratikleri görülürken 19. yüzyılın hukuki metinlerinde İmparatorluk genelinde mümkün olduğunca tek tip uygulamalar amaçlanmıştır.

Merkezi iktidarın kendi gücünü artırmadaki ön koşullardan biri güçlü bir mali yapıya sahip olmaktır. Dolayısıyla merkeze aktarılan gelirlerin artışını sağlayacak yöntemlerin bulunması gerekmektedir. Bu açıdan 19. yüzyılda merkez ile taşra güçleri arasında yaşanan mücadeleyi artık paylaşım mücadelesi olarak görmek mümkündür. 19. yüzyılın ilk yarısı biterken oluşturulmaya başlanan meclisler bu mücadelenin kurumsal boyutta görüldüğü yerler olmuştur. Tanzimat döneminin yerel meclis sistemi bireysel ayrıcalıkların sınıf ayrıcalığına dönüşmesinin aracı olmuştur. Devletin kapitalizmle karşılaştığı ve eklemlendiği aşamada ticaretin yoğun olduğu liman kentlerinde eşrafın ve ayanın bulunduğu ticaret meclisleri kurulmuş ve bu meclisler aracılığıyla taşra merkezle bütünleşerek merkezi etkileme şansını elde etmiştir (Reyhan, 2008: 144).

Tanzimat Fermanını takip eden süreçte taşra idaresine ilişkin yapılan ilk düzenlemeler vergi sisteminin düzene konulması ile ilgilidir ve bu amaçla iltizam usulü kaldırılarak muhassıl adı verilen görevliler taşraya gönderilmiştir. Vergi gelirlerinin toplanması görevi mültezimlerden alınıp muhassıllara verildiğinde mültezimlere yardımcı olan ayanlar yerine de bir yapı oluşturulması düşünülmüş ve muhassıllık meclislerinin kurulması kararlaştırılmıştır (Çardırcı, 2013: 212). Tanzimat reformcularının istedikleri merkeziyetçi sistemin

kurulmasında yeterli yönetici kadrosunun bulunmaması önemli bir engel oluşturmuştur. Bu nedenle klasik kurum ve yöntemlere başvurulduğu da görülmektedir ki meşveret bu yöntemlerden biridir. Muhassıllık meclisleri tam da bu işlevi görmüş ve mali merkeziyetçiliğin gereklerini karşılamıştır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 8).

Muhassıllar gittikleri yerlerde birer muhassıllık meclisi kurmakla görevlendirilmişlerdir ki bu durum Osmanlı yönetim sisteminde bir iltir (Reyhan ve Önen, 2011: 124). Muhassıllık Meclislerinin iki katip, hakim, müftü, asker zabiti ve yöre ileri gelenlerinden oluşması öngörülmüştür. Bölgede gayri müslim halk bulunuyorsa onları temsilen metropolit ve kocabaşlardan iki kişi de meclise üye olması düzenlenmiştir. Muhassıllık meclisleri haftada iki veya üç gün toplanması vergi yazımı ve diğer bölge sorunlarını belirli kurallar çerçevesinde tartışılması, karara bağlanması ve uygulanması öngörülmüştür. Meclisin başkanı ise muhassıl olarak belirlenmiştir. Muhassıllık meclislerinin yanında eyalet merkezlerinde müşir başkanlığında büyük meclisler, sancak dışında gerekli görülen kasabalarda da küçük meclisler kurulmuştur (Çadircı, 2013: 212).

Küçük meclisler 1841'de vergi artışı beklentisini karşılamadığı gerekçeyle kapatılmıştır. 1842'de ise Muhassıllık uygulaması kaldırılmış ve iltizam sistemine geri dönmüştür. Ancak meclisler varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1842'de muhassıllık kalkınca meclislerin adı memleket meclisi olarak değiştirilmiştir. Yedi yıl boyunca bu isimle görev yapan meclisler 1849'da eyalet meclisi adını almıştır. Aynı düzenleme ile sancaklarda da küçük meclisler kurulmuştur (Çadircı, 2013: 215).

Muhassıllık makamı kaldırılmış olsa da muhassıllık meclisleri varlıklarını farklı isimlerle sürdürmüşlerdir. Muhassıl, merkez tarafından görevlendirilmiş ve artığa el koymanın ekonomi dışı aracı olarak taşrada üretilen artığın merkeze aktarılması amacına yönelik yetki ve görevlerle donatılmıştır. Hazineye ait bütün gelir defterlerinin muhassıla verilmiş olması, mal, emlak ve nüfus kayıtlarının tutması, kaydı olmayanları kayıt altına alınması gibi görevler bu amacın açık göstergeleridir. Taşra egemen güçleri ise merkezin artığa el koyma yönündeki bu girişimine direnmiş ve bu durum kuruluşundan iki yıl sonra muhassıllık uygulamasının kaldırılmasında önemli bir rol oynamıştır. Yerel egemen güçler çıkarlarının zarar göreceği düşüncesiyle vergi vermekten kaçınmışlar bunun için sayımlar sırasında eksik gelir gösterme gibi usulsüzlüklere başvurmuşlardır. Bunların yanında bilgisizlik ve ulaşımın zorluğu gibi etkenler de muhassıllık uygulamasını zora sokmuştur. Bunun sonucunda 1840-1841 yıllarında hazine gelirlerinde önemli bir düşüş yaşanmış ve 1842'de muhassıllık kaldırılarak vergi toplamada eski usule dönmüştür (Çadircı, 2013: 210).

1849 yılında çıkarılan bir yönetmelikle büyük meclisler kaldırılarak yerine eyalet meclisleri kurulmuş ve bu düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalmıştır. Eyalet meclislerinin başında hükümetçe atanan bir başkanın olması öngörülmüştür. Bununla birlikte meclisler, katip, ulemeden bir üye, eyalet valisi, defterdar, hakim, müftü ile halk tarafından seçilen dört Müslüman ve Müslüman olmayan cemaatlerden birer temsilciden oluşturulmuştur (Çadircı, 2013: 221).

Meclisin, iç güvenlik, mali, bayındırlık, eğitim-öğretim ve yargı gibi pek çok alanda görevleri bulunmaktadır. Bunlardan en ayrıntılı düzenlenen görev alanının mali işler olması dikkat çekicidir. Defterdar toplanan vergi miktarı ve nerelerden geldiği konusunda meclise bilgi vermek zorundaydı. Zamanında toplanmayan vergiler için meclisin soruşturma başlatma yetkisi bulunmaktaydı (Çadircı, 2013: 222). Görülüyor ki taşrada oluşmaya başlayan yeni kurumsal yapının başlıca görevi vergi rejiminin düzenlenmesi başka bir değişle taşrada oluşan artığı merkeze aktarmaktır. İnalçık bu konu hakkında idari alanda yapılan düzenlemelerin aslında mali merkezîyetçilik sisteminin kurulması için bir araç olarak kullanıldığı yorumunu yapmaktadır (İnalçık, 1964: 627). Bu tespit kurulan ilk yapıları merkezi yönetimin uzantısı olarak gören yorumları güçlendirmektedir. Ancak yine de bu dönemde yerelden gelen talep ve direnci göz ardı etmemek gerekir. Öyle ki yeni oluşturulan yönetsel yapıların bu kadar kısa zaman diliminde kurulup kaldırılması veya biçim değiştirmesinin sebebi bu talep ve dirençtir.

Yerelden gelen talebin ve direncin görünür olduğu kurumsal mekan ise meclisler olmuştur. Yukarıda değinildiği gibi muhassıllık kaldırılmış olsa da meclislerin varlığı bir şekilde devam etmiştir. Çünkü meclisleşme taşradaki egemen güçlerin çıkarlarını tehdit etmenin dışında bir yandan da bireysel çıkarların sınıfsal çıkara dönüşmesine hizmet etmiştir. Meclisin temsil gücü sayesinde kısıtlı da olsa daha fazla taşra egemeninin yönetime katılmasına olanak sağlanmıştır. Böylece taşradaki güçlerin yönetimde söz sahibi olma talebi ile merkezin kendine aktarılan gelirin artırılması yönündeki talebi arasındaki çatışma meclis bünyesinde uzlaşmaya dönüşmüştür.

Feodal kalıntıların devam ettiği ancak bir yandan da özel mülkiyetin gelişerek tarım kapitalizmin boy verdiği “alanın” yönetiminde bu yapısal değişimler yaşanırken kapitalizmin ticari boyutuyla gelişmeye başladığı kentlerde de ayrı yönetsel yapılar gelişmiştir. Takip eden bölümde kente özgü yönetim birimlerinin gelişimi incelenecektir.

3. Kent Yönetiminin Kurumsallaşması: Belediyeciliğin Doğuşu

Tanzimat öncesinde Osmanlı kentlerinde belediye hizmetlerinin hükümet temsilcisi yöneticiler, esnaf dernekleri, kadılar ve kent ileri gelenleri tarafından karşılanmıştır. Belediye hizmetlerine ilişkin ayrıca bir yönetsel yapılanma bu dönemde henüz oluşmamıştır (Çadırcı, 2013: 273). 19. yüzyılın ortalarında doğru Osmanlı kentleri sanayileşmemiş olsa da klasik kent yapısının da dışına çıkmıştır (Ortaylı, 2012: 435). Kent yönetiminde eski yönetim tarzının çökmesiyle birlikte yeni bir arayışın içine girilmiştir. Osmanlı kentlerinin alt yapı eksiklikleri ve kamusal hizmetlerin yetersizliği ekonomik ve kültürel etkinliğin gelişiminin önünde engel oluşturmuştur. Bu sorunların aşımında Tanzimat paşalarının Avrupa öykünmeciliğinin etkisi oldukça yüksektir. Öyle ki Tanzimat hareketinin öncülerinden Reşit Paşa Avrupa’da geçirdiği dönemlerde Batı’daki kentleşme anlayışına ilişkin raporlar hazırlamıştır (Ortaylı, 2012: 435). Ancak daha gelişmiş bir kent düzeni hayali kuran Tanzimat yöneticilerinin konunun özünü yakalayamamış olmaları yanlış uygulamalara sebebiyet vermiştir. Örneğin kentin gelişimi için bulunan çözümler arasında surların yıkılması devlet dairelerinin kent dışına taşınması gibi uygulamalar yer almıştır (Ortaylı, 2012: 435).

Ancak belediye örgütünün ortaya çıkışını yalnız öykünmecilik ile açıklamak yeterli değildir. Belediyelerin ortaya çıkışını kırım çözülüşü ve yarı sömürgeleşme süreciyle birlikte düşünmek gerekmektedir. Osmanlı ile ticareti hızla gelişen Avrupa devletleri ekonomik faaliyetlerini daha hızlı yürütebilmek için özellikle liman şehirlerinde ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık gibi hizmetlerin örgütlenmesi talebinde bulunmuşlardır (Ortaylı, 2012: 436). Bu talep o kadar nettir ki bunun sonuçlarını belediyelerin ilk kuruldukları yerlerden dahi anlamanın mümkün olduğu söylenebilir. 1877 yılında hazırlanan Dersaadet Belediye Kanunundan çok daha önce Vilayet Nizamnamesi hükümlerine dayanarak İstanbul, İzmir, Beyrut ve Selanik gibi ticaretin yoğun olduğu liman kentlerinde ilk belediyeler kurulmuştur. Hatta İstanbul’da ilk belediye örgütlenmesi şehrin liman ve iş bölgesi olan Galata ve Beyoğlu bölgesinde Altıncı Belediye Dairesi adı ile kurulmuştur (Ortaylı, 2012: 436). İzmir’de belediyenin kurulmasında da benzer etkiler görülmüştür. İzmir-Aydın demiryolu imtiyaz sözleşmesi yapılırken İngiliz tüccarlar İzmir’de bir belediye kurulmasını talep etmiş ve bunun sonucunda da İzmir’de belediye örgütü kurulmuştur (Ortaylı, 2012: 436).

İlk belediye örgütlenmesi 16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan bir tebliğ¹ ile İstanbul’da kurulmuştur. Bu tebliğ ile İhtisap Nezareti kaldırılmış bu-

¹ Şehremaneti unvaniyle bir memuriyet-i cedide yapılması ve icap idenlerden mürekkep Şehir Meclisi namı ile bir meclis dahi teşkil olunması

nun yerine şehremaneti adında bir kurum oluşturulmuştur. Kurumun temel görevleri arasında, zaruri ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla sağlanması ve bulunmasını gözetmek, şehrin temizlik işlerini yönetmek, yol-kaldırım yapım ve onarımını üstlenmek, çarşı-pazar ve esnafı kontrol ederek fiyat, kalite, ölçü, tartı denetimini yapmak, İhtisap Nezaretince toplanan vergileri toplayarak maliyeye teslim etmek gibi maddeler sayılmıştır (Çadırcı, 2013: 274). Şehremanetin başına hükümetin önerisi ile padişah tarafından bir şehremini atanması öngörülmüştür. Bununla birlikte on iki üyeden oluşan bir de şehir meclisi oluşturulmuştur. Ancak bu uygulama yeterince başarılı olamamış ve beklentiyi karşılayamamıştır. Bunun üzerine bir komisyon kurularak yeni bir belediye örgütlenmesi için çalışmalara başlanmıştır.

Yeni bir örgütlenme modelinin geliştirilmesi amacıyla 1855 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonda, yabancı dil bilen, Avrupa'ya gitmiş Müslüman ve gayri müslüm kişiler bulunmaktaydı. Komisyonun dikkat çeken bir özelliği üyelerinin banker ve sarraf gibi ticaret ile zenginleşen nüfuzlu kişilerden oluşmasıdır (Ortaylı, 1985: 126). Bununla birlikte komisyonun, kurulduktan bir süre sonra Ticaret Nazırlığına devredilmiştir. (Ortaylı, 1985: 127). Bu durum belediye ile ticaret arasında kurulan ilişki bakımından dikkat çeken diğer bir ayrıntıdır. Komisyon, 1857 yılında kaldırım ve kanalizasyonların yapılması, sokak temizliğinin sağlanması, cadde ve meydanların aydınlatılması, yolların genişletilmesi ve başarılı işleyen bir muhasebe bürosunun kurulmasını öneren bir raporu Bab-ı Aliye sunmuştur (Ortaylı, 1985: 127). Raporda yer alan konulardan birisi de İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılması olmuştur. Yukarıda da bahsettiğimiz Beyoğlu Galata bölgesinde kurulan altıncı Belediye Dairesi bu rapor sonucunda kurulan ilk belediye olmuştur.

Belediyecilik ilk dönemlerde tebliğlere dayanarak kurulmuş daha sonra Vilayet Nizamnamelerinde kendine yer bularak daha kapsayıcı hukuki metinlerle düzenlenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesinin dördüncü maddesi “her köy bir belediye dairesi” sayılır diyerek belediyelere yer vermiştir. Daha sonrasında belediye meclislerinin oluşumuna ve görevlerine ilişkin talimatnameler yayınlanmıştır. Bu talimatnamelerde belediye reisinin hükümet memurları arasından vali veya mutasarrıf tarafından belirleneceği hükmüne yer verilmiştir (Çadırcı, 2013: 275).

1871 Vilayet Nizamnamesinin bir faslı belediye örgütüne ayrılarak çok daha ayrıntılı ele alınmıştır. Bu düzenlemeyle belediye vilayet içinde ayrı bir yer almıştır. Nizamnamede, mutasarrıf ve valinin bulunduğu her yerde bir belediye kurulması ön görülmüştür. Ayrıca Nizamnamede başkanın seçiminin eskiden olduğu gibi hükümet memurları arasından yapılacağı, mutasarrıf tarafından atanacağı ve valinin onaylayacağı belirtilmiştir (Çadırcı, 2013: 275).

1876'da Meşrutiyetin ilanı sonrasında kurulan ilk Osmanlı parlamentosunda kabul edilen ilk yasa 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu olmuştur. Bu yasa ile birlikte belediyeler açıkça adı konmasa da bir tüzel kişilik olarak değerlendirilmiştir. Öyle ki belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu belirtilmiştir (Ortaylı, 2012: 440). Yasa ile belediyelere, imar işlerini düzenleme ve denetleme, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha, okul açmak ve itfaiye görevleri verilmiştir (Ortaylı, 2012: 440).

Görüldüğü üzere Osmanlı döneminde belediyelerin kurulmasının temelinde komünal bir özerklik istenci değil düzenli şehirler yaratma arzusunun yattığı söylenebilir (Ortaylı, 2012: 435). Altıncı Daire de bir yerel demokrasi örneği temsil etmekten çok bayındırlık endişesi ile yönetilen bir merkezi hükümet bürosu niteliği göstermekteydi (Ortaylı, 2012: 438). Geleneksel kentin örgütsüzlüğü ve düzensizliğine karşı da tabandan gelen bir tepki ve beledi hizmetlerin düzenlenmesi yönünde bir talep bulunmamaktaydı (Ortaylı, 2012: 439). Bu durumun sebeplerinin başında kentleşmenin gelişmemesi gelmektedir. Öyle ki az gelişmiş kent örgütlenememiş kent demektir (Ortaylı, 2012: 441). 19. yüzyılda Osmanlı henüz modern belediyeciliğin gelişimine alt yapı oluşturacak düzeyde endüstrileşme ve kentleşme sürecine girememiştir. Kırsal ekonomik ve toplumsal yapının egemen olması özellikle taşra kentlerinde belediyeye bırakılan gelirlerin toplanamamasına neden olmuş ve güçsüz bir mali yapı ortaya çıkartmıştır (Ortaylı, 2012: 438-439).

Yerel yönetimler içinde belediyenin gittikçe artan önemi sanayileşme ve kentleşmenin gelişimi ile paralel ilerlemiştir. Ekonomik ilişkilerin yoğunluğu ve üretim biçimi kente kaydıka kente özgü yerel yönetim birimi olan belediye önem kazanmıştır. Bu durumun belediyenin bir kentsel alan yönetimi özelliğinin ötesine geçtiği 2012 yılına kadar gözlemek mümkündür. 2012 yılında belediyeciliğin anlamında yaşanan kırılmanın ise farklı sebeplerine ilerleyen bölümlerde değinilecektir.

4. Alan Yönetiminde İşlevsel Ayrılık: Vilayet Umumi Meclisleri ve Vilayet İdare Meclisleri

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı ekonomik yaşamı tarımsal üretime dayanmaktadır. Dolayısıyla 19. yüzyılda tarımsal üretimin yayıldığı geniş coğrafi alanların yönetimi meselesi önemini korumuştur. Taşranın yönetiminde esas mesele kentsel alanın değil üretimin yayıldığı geniş coğrafyayı kapsayan vilayetin yönetimi konusu olmuştur. Bu dönemde kendine yetecek kadar büyük fakat merkeze karşı gelemeyecek kadar küçük bir ölçeğin saptanması oldukça zaman alan bir süreç olmuştur. Sıklıkla değişen sınırlar ve

yönetmel kademelenme bu arayışın yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Nihayetinde 1860'lı yıllarda bu konularda yapılan düzenlemeler İmparatorluğun sonuna kadar geçerliliğini büyük oranda korumuştur.

Tanzimat Fermanı sonrasında başlayan mülki yapıyı düzenleme çalışmaları 1860'lı yıllarda da devam etmiştir. Tanzimatın ilanı ile kurulan memleket meclislerinin beklenen sonucu vermemesi taşranın yeniden düzenlenmesini gündeme getirmiştir. Bunun sonucunda memleket meclisleri kaldırılırken merkez tarafından daha sıkı kontrol edilebilen ve valilerin yetkilerini kısıtlamaktan çok ona yardımcı olan yeni meclisler kurulmuştur (Ortaylı, 1985: 68).

Osmanlı'nın kapsamlı, detaylı ve kalıcı olması hedefiyle giriştiği bu yeniden düzenleme çabasının sebeplerinden birinin de çok etnikli, dinli ve mezhepli toplum yapısı olduğu söylenebilir. Yapılan düzenlemelerde bu karmaşık toplumsal yapıda ortaya çıkan iç karışıklıkların, düzensizliklerini ayaklanma ve çatışmaların yaşanmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir (Reyhan, 2011: 155). 1858 Arazi Kanunnamesi merkezin çevre üzerindeki etkinliğini artırmaya yönelik bir girişim olarak değerlendirilebilir. 1864 Vilayet Nizamnamesini de Arazi Kanunnamesinden bağımsız düşünmemek gerekir. Reformun amacı, yerel egemen güçlerin etkisini kırarak merkezi yönetimin otoritesini güçlendirmek yönündedir (Reyhan, 2011: 159).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyaletlerin adı vilayet olarak değiştirilmiş mülki yapı yeniden düzenlenerek hiyerarşik yapı, vilayet, liva, kaza ve karye biçiminde kurulmuştur (Reyhan, 2011: 160). Eyalet sistemi yerine daha geniş ölçekte örgütlenen vilayet sistemine geçilmiştir. Böylece sayıları otuz ikiden kırka kadar değişen eyaletlerin yerine yirmi altı vilayet kurulmuştur (Keskin, 2009: 186). Fransız departman sistemi örnek alınarak hazırlanan bu düzenlemeyle en üst taşra yönetim birimi olarak eyaletler yerine vilayetler kurulmuştur. Vilayetler sancaklar yerine kurulan livalara bölünmüştür. Livalar da taşra örgütlenmesinin üçüncü kademesi olan kazalara ayrılmıştır. Kazaların altında ise köyler taşra yönetiminin en alt basamağı olarak kurgulanmıştır. Yönetici olarak ise vilayetlerin başına valiler, livaların başına mutasarrıflar atanmıştır (Sencer, 1986: 79). Kazaların başına ise 1842'den beri taşra egemenleri tarafından seçilen kaza müdürleri yerine kaymakamlar görevlendirilmiştir (Keskin, 2009: 186). 1870/1871 yılında ise nahiyeler yönetmel sisteme eklenmiştir. Son kademe olarak ise eskiden olduğu gibi köyler varlıklarını sürdürmüştür.

Vilayet Nizamnamesine kadar varlığını sürdüren Eyalet Meclisleri ise yerini 1864'ten sonra Vilayet İdare Meclislerine bırakmıştır. Tanzimatın ilanından sonra farklı adlarla eyalet ve sancak merkezlerinde kurulan meclisler yöneticilerle birlikte karar alma mekanizmalarına etki etmeye başlamışlardır. Bu görev bölüşümü özellikle 1864 Vilayet Nizamnamesi ile ayrıntılarla yeniden

belirtilmiştir. Tanzimat sonrasında muhassıllık meclisleri ile başlayan atanmışlarla birlikte seçilmişlerin de yer aldığı yönetim yapısı 1864 Nizamnamesinde de devam etmiştir. Vilayet, vali, nezaretlerin atadığı görevliler ve meclisler tarafından yönetilmekteydi (Reyhan, 2011: 165). Vali, hükümeti temsil eden ve çeşitli birimlerin gördükleri hizmetleri denetleyen üst düzey yönetici konumundaydı. Kent ileri gelenlerinin de yer aldığı meclisler ise valiyi görev ve yetki bakımından sınırlandırarak valiyi daha toleranslı ve demokrat olmaya zorlamıştır (Çadircı, 2013: 254).

1864 Nizamnamesi ile her vilayette meclis-i umumi vilayet ve her yönetim kademesinde ayrıca meclis-i idare kurulmuştur (Reyhan, 2011: 165). Vilayet idare meclisleri ile vilayet umumi meclisleri oluşturularak görev ve işlevsel ayırım biraz daha belirginleşmiştir. Valinin başkanlık ettiği vilayet idare meclislerinin üyeleri, defterdar, mektupçu, müfettişi hükkamı şeriye (Şerî işler müfettişi), umuru ecnebiyye müdürü ve ikisi Müslüman, ikisi gayri müslim olmak üzere seçimle iş başına gelmiş dört üyeden oluşmaktadır. Dikkat çeken bir ayrıntı daha öncekilerden farklı olarak müftü ve diğer dini liderlerin meclis üyesi olarak belirlenmemiş olmasıdır (Apan, 2014: 81). Diğer meclislerden farklı olarak seçilmiş üyeler ile atanmış üyelerin sayısının denkliği meclislere daha demokratik bir nitelik kazandırmaktadır ki dikkat edilmesi gereken bir noktadır (Çadircı, 2013: 255).

Vilayet idare meclislerinin görevleri; “umuru mülkiye, adliye, hariciye, nafia ve ticarete ait mevadın icraatına ait olan müzekerat’tır”. Bunun haricinde hukuk işlerine müdahale etmeyecekleri de Nizamnamede düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile vilayet idare meclisleri memleket meclislerinin yerini almıştır (Reyhan, 2011: 168).

1864 düzenlemesiyle oluşturulan ikinci meclis vilayet umumi meclisleridir. Vilayet umumi meclisinin tamamı seçilmiş üyelerden oluşmaktadır ve başkanlığını vali yapmaktadır. Üyeler sancakları temsilen umum meclisinde bulunurlardı ve her sancak ikisi Müslüman ikisi Müslüman olmayan toplam dört üye ile umumi mecliste temsil edilirdi (Reyhan, 2011: 165). Umumi meclisler, vilayet sınırı içinde devlet yollarının, kaza ve köyleri birbirine bağlayan özel yolların onarımı, bakımı ve yapımı için gerekli olan harcamaları ve nereden sağlanacağı yönünde öneriler getirerek hükümete sunmak, tarım ve ticaretin geliştirilmesi için öneriler getirmek, önlemlerin alınmasını sağlamak, halktan alınacak vergiler konusunda görüş ve önerilerde bulunmak görevlerine sahiptir. Ancak bu konularda karar alma ve uygulama yetkisine sahip değildiler. Umumi meclislerin toplantıları herkese açık değildi, özel bir bütçesi yoktu ve tüzel kişiliği de bulunmamaktaydı. Daha sonra kurulacak olan ve ardılı olarak nitelendirilen il özel idarelerinin sahip olduğu olanaklardan yoksundular (Çadircı, 2013: 262).

Vilayet umumi meclisi Osmanlı yönetsel sisteminde tamamı seçilmiş üyelerden oluşan ilk yönetim organıdır. Bu özelliği ile yönetsel sistemde önemli bir kırılma noktasına işaret etmektedir. Ancak vilayet umumi meclisinin kararlarının sadece tavsiye niteliğinde olması düşünüldüğünde bu meclislerin birer “ricacı” yönetim organı olduğu yönünde yorumların yapılmasına yol açmaktadır (Ortaylı, 1985: 84). Meclislerin yetkileri danışma niteliğinde olmakla birlikte kimi zaman taşra eşrafının hükümet memurlarını baskı altına aldığı da görülmektedir. Esasında bu meclislerin amacı merkezi hükümet ile taşra eşrafını bütünleştirmektir. İlk başlarda yeni yapılara direnen taşra eşrafı zaman sonra bu yönetsel yapı içerisine girerek devlet memurları ile bir anlaşmaya varmış ve uyum sağlamışlardır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 11).

Bir yandan merkezi otoritenin taşrada güçlendirilmesi diğer yandan tamamı seçilmişlerden oluşan bir meclisin oluşturulması ilk bakışta çelişki gibi görünebilir. Ancak daha dikkatli bakıldığında bu durumun bir merkezileşme stratejisi olabileceğini görmek mümkündür. Öyle ki merkezi yönetim taşradaki egemen güçleri meclis çatısı altında toplayarak kendi kontrol alanını parçalılıktan kurtararak yoğunlaştırmıştır. Diğer yandan meclisin yetkilerini oldukça kısıtlayarak sadece birer danışma organı statüsünde tutmakta ve valiyi meclis üzerinde denetleyici olarak kurgulanmıştır. Merkez, taşra egemenlerini yönetime bu şekilde dahil etmiş veya dahil etmiş gibi yapmıştır (Reyhan, 2011: 168).

Seçilmiş üyelerden oluşması ve yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması konusunda görevli olması düşünüldüğünde vilayet umum meclislerinde yerel yönetimin niteliklerini görmek mümkündür. Ancak tüzel kişiliğinin olmaması, kararlarının tavsiye niteliğinde olması, idari ve mali özerkliğinin bulunmaması düşünüldüğünde tam olarak bir yerel yönetim tanımı yapılamamaktadır. Böyle bir tanımlama ancak 1913 tarihli düzenleme ile yapılabilmektedir.

5. Alan Yönetiminde Kurumsal Ayrılık: 1913 Vilayet İdaresi

1913 “İdarei Umumiyye-i Vilayat Kanun Muvakkatı” II. Meşrutiyet döneminin en önemli idari reformu kabul edilmektedir. Kanun iki kısma ayrılmış ve birinci kısımda mülki idare birimi olan vilayeti ikinci kısım yerel yönetim olan vilayeti düzenlenmiştir. Yasanın diliyle konuşmak gerekirse birinci kısım vilayetin genel işlerinden sorumlu yapı olan idare-i umumiyye-i vilayeti düzenlenmiştir. İdare-i umumiyye-i vilayet, merkezin temsilcisi olarak vali ve vilayet idare kurulu olmak üzere iki organa sahiptir. Yasanın ikinci kısmı idare-i Hususiyye-i Vilayat başlığını taşımaktadır. Vilayetin hususi işleri vilayet-i hususiyye-i vilayetin üç organı tarafından yürütülmesi ön görülmüştür. Bu organlar, idare-i hususiye-i vilayetin temsilcisi ve yürütme organı olan vali,

karar organı olan meclis-i umumiyye-i vilayet ve yürütmeye valiye yardımcı sürekli organ niteliğindeki encümeni-i vilayettir (Reyhan, 2000: 131).

Bu kanunla birlikte vilayet hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde bir mülki idare birimi hem de tüzel kişiliğe sahip bir yönetim olarak karşımıza çıkmaktadır (Reyhan, 2000: 130). Vilayetin organları, vilayet umumi meclisi, vilayet encümeni ve vilayet idare meclisidir. Kanun 1864 Nizamnamesindeki vilayet idare meclisi ve vilayet umumi meclisinden oluşan iki meclisli yapıyı korumakla birlikte bu ayrımı kurumsallaştırmıştır (Apan, 2014: 89). Daha önceki durumdan farklı olarak vilayet umum meclisleri tüzel kişilik kazanarak bir karar organı durumuna gelmiştir.

1913 kanununun karakterini büyük ölçüde meşrutiyet hareketi etkilemiştir. 1908 Kanuni Esasisinde yer alan tefriki vezaif ve tevsii mezuniyet ilkelere kanunda yer verilmiş ve bu iki ilke kanuna şekli vermiştir denilebilir. Mazbatada yer alan ifadelerde, tevsii mezuniyet üzerinde anlaşmazlıkların olmadığı bunun daha çok yetkiyi kullanan memuriyetle bağlantılandırıldığı görülmektedir. Ancak tefriki vezaif üzerinde ayrıntılı olarak durulmaktadır. Hangi görevlerin ayrılacağı hangilerinin merkezde hangilerinin yerel yönetimlerde olması gerektiğinin belirlenmesi önemli bir noktadır. Bunun için devletin siyasi görevleri ile idari görevlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Siyasi görevlerde merkezîyet şarttır ancak idari görevlerde görevlerin ayrılmasında fayda vardır (Keskin, 2009: 213).

Görevler ayrılığı ilkesi meşrutiyet döneminde halkın siyasi eğitimi açısından da faydalı bulunmuştur. Vilayet ve nahiye yerel yönetimlerinde halkın seçimlere katılarak meşrutiyetin yararlarını anlaması ve meşruti bir millet haline gelmesi hedeflenmiştir. Kısacası yerel yönetimlerin siyasi anlamda vatandaşın okulu olması amaçlanmıştır (Keskin, 2009: 213). Amaç yine merkezi yönetimin küçük işlerle uğraşarak vakit ve güç kaybetmemesini sağlamak ve böylece merkezi yönetimi güçlü kılmaktır (Keskin, 2009: 213).

Kurulan meclislerin üye yapısına bakıldığında da geçmiş dönemin devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. 1914 yılında vilayet yönetimine ilişkin durumu gösteren bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda vilayetlerdeki genel meclislerin üyelerinin sosyoekonomik durumuna ilişkin bilgiler de yer almıştır. Buna göre vilayet genel meclisleri, tüccar, büyük toprak sahibi, yerel bürokrat ve eşraf gibi toplumsal egemen grupların temsilcilerinden oluşmaktadır (Keskin, 2009: 214).

6. Alan Yönetiminde Merkezi ve Yerel Yönetimin Kanuni Ayrılığı: 1929 Vilayet İdaresi Kanunu

Cumhuriyet döneminde mülki idare ve yerel yönetim örgütlenmesi büyük oranda Osmanlı'dan devralınan mirasın üzerine kurulmuştur. 1864, 1871 ve 1913 yıllarındaki düzenlemelerde yer alan idare meclisleri ve vilayet umumi meclisleri Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür (Çakan, 2006: 50). Hatta büyük oranda taşra egemenlerinin temsil edildiği yerel meclisler Kurtuluş Savaşı sürecinde de önemli bir yere sahiptir. Öyle ki kökenini vilayet meclislerinden alan ve bir kısmı devletleşmeye kadar varan yerel kongreler Kurtuluş Savaşının temel aktörlerinden olmuşturlar (Tanör, 2013: 227). Bu durum elbette ki merkezi siyasi otorite eksikliğinden kaynaklanmış ve savaş sürecinin otorite boşluğunda hazırlanan 1921 Anayasasının ademi merkezizetçi yapısının temelini oluşturmuştur.

Savaş sonrasında Ankara'da oluşmaya başlayan ve hakimiyetini giderek artıran siyasi otorite hızla bir ulus devlet inşasına girişmiş ve 1921 Anayasasının ademi merkezizetçi yapısının tersine merkezileşme eğilimleri göstermeye başlamıştır. Nüfuz azlığı, gelir sorunları ve üniter devlete karşı faaliyetleri engellemek amacıyla mülki teşkilat üzerinde değişiklikler yapılmış ve ilk çözümler vilayet sayısının azaltılması yolunda aranmıştır (Çakan, 2006: 52).

1921 Anayasasının ademi merkezizetçi yapısına karşı 1924 yılında daha merkezizetçi bir yapı öngören yeni Anayasa kabul edilmiştir. 1929 yılına gelene kadar öngörülen merkezizetçiliğin kurulabilmesi çeşitli nedenlerle pek mümkün olmamıştır. Bu dönemde 1924 Anayasasına uygun bir vilayet kanununun olmaması, 1913 tarihli kanunun hala yürürlükte olması ve valilerin yetkilerinin çeşitli nedenlerle azaltılmış olması vilayetlerin genel idaresindeki ve merkezizetçiliğin kurulmasındaki sorunların temelini oluşturmuştur (Çakan, 2006: 58).

Bununla birlikte, 1924-1929 yılları arasında mülki teşkilatın düzenlenmesi, bazı yetkilerin ve vergilerin merkeze çekilmesi, vilayet idare kurullarındaki seçilmiş üyelerin varlığına son verilmesi gibi merkezizetçi eğilimin ürünü olan düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Özellikle vilayet idare meclislerinde seçkinlik statüsünün kaldırılması merkezileşme açısından önemli bir kırılmayı ifade etmektedir (Çakan, 2006: 60). Mülki idarenin kuruluşundan beri mülki idare içinde kendine yer bulmuş olan yerel egemenlerin bu değişikliklerle ilk defa mülki idarenin dışına çıkarılmıştır. Böylece yerel egemenlerin söz söyleyebilecekleri tek yer, görev alanları mahalli müşterek ihtiyaçlar ile çizilmiş olan yerel yönetim meclisleri olarak sınırlanmış. Bu gelişmelerin sonucunda 1924 Anayasasıyla uyumlu güçlü bir mülki idare sistemi kuran temel kanunun çıkması ancak 1929 yılında mümkün olmuştur (Görgün, 2014: 77).

1929 Vilayet İdaresi Kanunu o güne kadar birlikte ele alınan mülki idare ve yerel yönetim teşkilatlarını tamamen birbirinden ayıran ilk kanun metni olmuştur. 1913 tarihli Geçici Kanunun içinde yer alan Vilayet Umumi İdaresi başlıklı ilk kısmı kanundan çıkartılmış ve 1929 Vilayet İdaresi Kanununun çatısını oluşturmuştur. İşlevsel ve kurumsal olarak büyük oranda birbirinden ayrılmış olan bu iki yönetim yapısının ayrı ayrı hukuki metinlerde düzenlendiği ve böylece artık birbirinden tamamen ayrıldığı bu tarihsel kırılmaya neden olan gelişmelere bakmak gerekmektedir.

1929 yılına gelindiğinde hem Türkiye’de hem de dünyada önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1929 yılı özellikle ülke ve dünya ekonomisinde önemli bir tarihtir ve sonraki on yıllarda devlet örgütlenmesinin yapısını belirleyen gelişmeler yaşanmıştır. 1929 Büyük Buhranı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de etkilerini göstermiş ve liberal ekonomi politikaları uygulamayı öngören Cumhuriyetin kurucu kadrolarının bu politikaları sorgulamasına sebep olmuştur (Boratav, 2015: 61). Çözüm olarak merkezi, planlı devlet eliyle sanayileşme formülünde bulunmuş ve devletçilik ilkesi gelişmeye başlamıştır. 1929 yılında çıkarılan Vilayet idaresi Kanunu devletçilik uygulamaları için gerekli görülen taşra idaresinin merkezileşmesi isteğinin hukuki metnini oluşturmuştur (Güler, 2007, 13).

1929 Vilayet İdaresi Kanununu ile alan yönetimi olarak ele alabileceğimiz il yönetiminde güçlendirilmiş merkezîyetçi bir mülki idare kurulmuştur. Kanun görüşmeleri sırasında vekillerin mülki idarenin güçlendirilmesi konusunda olumlu tepkileri dikkat çekicidir. Bu memnuniyeti dile getiren isimlerden biri de dönemin İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan olmuştur. Özkan, Kanunu “devlet idaresinin illerde uygulama biçimi” olarak tanımlamış ve Kanunun devletin birliği ve yetki genişliği olmak üzere iki ilkeye dayandığını belirtmiştir. Yetki genişliği ilkesinin ise kesinlikle merkezîyet olduğunu ifade etmiştir (Görgün, 2014: 77). Devletçilik uygulamalara geçiş döneminde İktisat Vekilliği gibi önemli bir görevde bulunan ve bu süreçte kilit isimlerden biri olan Özkan’ın Vilayet İdaresi Kanununun merkezîyetçi yapısını heyecanla karşılamış olması devletçilik politikaları ile güçlü bir mülki idare yaratma çabası arasında kurulan bağı destekler niteliktedir.

Vilayet idaresi kanunu yürürlüğe girmesinden sadece yirmi yıl sonra yeniden ele alınmış ve 1949 yılında İl İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Yirmi yıllık kısa sayılabilecek bir dönemde hangi gelişmeler yaşanmış ve mülki idareyi düzenleyen yeni bir kanunun çıkarılmasına ihtiyaç duyulmuştur? Bu soruya ilişkin cevapların büyük oranda tek parti iktidarından çok partili hayata geçiş sürecinin sancılarında arandığı görülmektedir. Kanunun meclis görüşmeleri sırasında söz alan muhalefet partisi milletvekilleri bu konuya dikkat çekmişlerdir.

Müstakil grup adına mecliste söz alan Eskişehir milletvekili Ahmet Oğuz yaptığı konuşmasından 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanununun tek parti iktidarının koşullarına göre hazırlandığını bu Kanun ile 1946 seçimlerinin yapıldığını ve bunun üzücü sonuçlarının halkın zihninden silinemeyeceğini söylemiştir. 1948 yılında toplanan İdareciler kongresi toplandığında millete ve memlekete demokratik zihniyeti yerleştirecek bir görüş ile il idaresi kanununun yeniden düzenlenmesinin amaçlandığını düşündüklerini ancak yeni kanun tasarısının eskisine de taş çıkaracak nitelikte olduğunu belirtmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1949: 934). 1929 Vilayet İdaresi Kanununun merkezîyetçiliğini pekiştirme niteliği taşıyan 1949 İl İdaresi Kanununun amacının seçimleri kaybedeceğini anlayan CHP'nin, hükümeti kurma gücünü kaybetse de kendi iktidarını mülki idare yoluyla sürdürme çabası olarak yorumlanabilir.

7. Kent Yönetiminde Kilometre Taşı: 1930 Belediye Kanunu

19. yüzyıl boyunca feodalizmin tasfiye edilmesi devlette merkezîyetçi bir yapılanmanın kuruluşunda başlıca sebep olmuştur. Kapitalizme geçiş sürecini destekleme görevini üstlenmiş bir devlet yapılanması özü itibarıyla merkezîyetçidir ve bu nedenle yerel yönetimler güçsüzdür önermesi yanlıştır. Çünkü yerel yönetimler de bu sürecin organik bir parçası olarak ortaya çıkmış ve gelişmişlerdir. Yerel yönetimler de kapitalist üretim ilişkilerine dayalı oluşumu düzenlemeyi üstlenecek kurumlar ve karar mekanizmaları olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Güler, 2013: 158). Türkiye'de 2000'li yıllara kadar belediyeçiliğin temelini oluşturacak 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu da bu anlayışın bir yansımasıdır.

1929 Büyük Buhranının toplumsal, siyasal ve yönetsel açılardan pek çok sonuçları olmuştur. Tıpkı mülki idarenin dönüşümünde rol oynadığı gibi belediyeçiliğin gelişiminde de krizin etkilerini görmek mümkündür. Öyle ki krizi atlama için Türkiye'nin seçmiş olduğu ekonomide devletçilik modeli belediyeçiliğe de etki etmiş ve pek çok kamu hizmeti belediyeleştirilmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 46).

Tek parti iktidarının varlığı parti ile devlet örgütünün iç içe geçmesine sebep olmuştur ve siyasal iktidarın ideolojisi belediyeçiliği yakından etkilemiştir. Parti ilkelerinden olan halkçılık ilkesinin de belediyeçiliğin gelişiminde etkisi olduğu görülmektedir. Cumhuriyetin kurucu kadrosu çağdaş uygarlık düzeyinde bir halk yaratmak yani aslında burjuva yaşamını halka yaymak istemiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 46). Bu nedenle burjuvanın ana mekanı olarak kentin yönetim birimi olan belediyelere büyük görevler yüklenmiştir.

Son olarak bu dönemde Türkiye'de kentleşme hızının oldukça düşük olması belediyeçiliğin gelişiminin belirleyicilerinden olmuştur. Ankara dışında

yüksek oranda kentleşmenin yaşanmaması belediyeçiliğe daha ideolojik bir çerçevede sağlıklı ve medeni kentler yaratarak sanayi öncesi nitelikler taşıyan kentleri dönüştürme işlevinin yüklenmesine sebep olmuştur (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 48).

Batı Avrupa’da 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanan sanayileşmeye bağlı kentleşme Türkiye’de 1950 sonrasında başlamış 1960’lı yıllarda da artarak devam etmiştir. Kentleşmeye bağlı olarak artan sorunların çözümüne ilişkin talepler ise 1970’li yıllar itibariyle giderek yoğunlaşmaya başlamıştır. 1970’li yıllarda kentlerin ekonomik ve toplumsal yapısında yaşanan değişim kentin yönetim birimi olan belediyelerin de değişmesine ve o güne kadar olduğundan çok daha fazla siyasal içerik kazanmasına sebep olmuştur (Kazancı, 1982: 237). Kentin düzenli konut alanlarında yaşayan seçmenlerin yönetime katılma isteği ile gecekondü bölgelerinde yaşayan seçmenin alt yapı talepleri birleşince yeni bir belediyeçilik anlayışının doğması kaçınılmaz olmuştur (Kazancı, 1982: 241). Bu arayışa cevap ise dönemin sosyal demokrat belediye başkanlarından gelmiştir. Dönemin CHP’li belediye başkanları Toplumcu Belediyeçilik adını verdikleri ve beş temel ilkeye dayandırdıkları yeni bir belediyeçilik anlayışı ortaya koymuşlardır.

Devletçilik uygulamalarının duraksamasını takiben mülki idarenin uykuya geçtiği dönemde sanayileşmenin yükselişi ve kırsal çözülüşü ile birlikte artan kentleşme büyük kenti ve kent yönetiminin önemini artırmış buna bağlı olarak da yönetsel sistem içerisinde belediyeçiliğin özgül ağırlığı artmıştır. Bazen daha yatay bir eğri ile bazen daha dik bir eğri ile ancak hep yukarıya doğru bir yükseliş grafiği çizen belediyeçilik özellikle 1970’ler sonrasında çok daha hızlı bir yükselişe girmiştir. Bu yükselişin en önemli itici gücü büyük şehirler olmuştur. Özellikle hızlı kentleşmeye bağlı olarak belediye sınırları dışında gelişen düzensiz ve plansız yerleşim alanları imar ve planlama konusunda kapsayıcı bir yönetsel yapıyı gerekli kılmıştır. Bu sorunlara, 1965’te İmar ve İskan Bakanlığına bağlı Metropolitan Planlama Büroları ve 1970’li yıllarda Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu gibi merkezi yönetim içinden çözümler üretilmeye çalışılmıştır (Keleş, 2014: 327-328). Bu sorunların çözümünün yerel yönetimlere bırakılması ise ancak 1980’li yıllarda gerçekleşmiştir.

1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte belediyeçilikte yepyeni bir sürecin başladığı söylenebilir. Günümüze kadar geçen sürede mülki idare üzerinde önemli değişikliklere yapılmamış olsa da yerel yönetimler ve özellikle belediye ve büyükşehir belediyeleri üzerinde pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. Kent ve özellikle büyük kent yönetimine ilişkin düzenlemelerin 2000 sonrası dönemde hız kazanarak devam ettiği görülmektedir.

8. Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Kentsel Yönetimin Alan Yönetimine Dönüşümü

Yerel yönetim kuramı üzerinde adeta bir hegemonya kurmuş olan Batı Avrupa yerel yönetim geleneği bu ülkelerin son otuz yıldır yaşadıkları gelişmelere paralel olarak değişim yaşamıştır. Son dönemlere kadar yerel yönetimlerin meşruiyet kaynağı olarak görülen demokrasi kavramı gittikçe önem kaybetmiş ve adeta etkinlik kavramına kurban edilmiştir. Bu nedenle son yıllarda yerel yönetime şeklini veren kavramın etkinlik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Etkinliği artırabilmek için yerel yönetimlerin sayılarında ve ölçeklerinde yeniden yapılanma gündeme gelmiştir. Bu gerekliliğin nedenleri arasında, sanayi ötesi toplumlarda kent-kır ayrımının kaybolduğu bu nedenle bölgesel ölçekte kentsel planlama gereksinimi arttığı, küçük ve parçalı yerel yönetim yapısının sosyoekonomik gelişmenin temposuna ayak uydurabilecekleri yeterli uzman ve kaynak yoğunlaşmasına engel olmaları gösterilmiştir (Güler, 2013: 165). Çözüm olarak ise pek çok farklı ülkede yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak yeniden ölçeklendirme düzenlemeleri yapılmıştır. Bu gelişmelere, sınırların genişlemesiyle demokratik temsil sisteminde bunalım yaratıldığı, vatandaşların ortak karar alma süreçlerinden uzaklaştırıldığı ve yerel yönetimlerin vatandaşlara karşı sorumluluğunun zayıfladığı noktalarında eleştiriler getirilmiştir (Güler, 2013: 167).

Yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması ve yeniden ölçeklendirilmesi sermayenin mekan üzerinde yeni bir örgütlenme arayışının bir sonucu olarak yorumlanmaktadır. Bu yorumun altında yerel yönetimin, mal, hizmet ve para alımı yoluyla kaynak aktararak, rant yaratıcı kararlar alarak ve fiziksel altyapı yatırımları yoluyla sermaye birikimine dolaylı veya doğrudan katkıda bulunma niteliği yatmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimin nüfusun fiziksel ve kültürel varlık koşulları için gerekli asgari temeli sağlayarak işgücünün yeniden üretimine katkıda bulunması, yönetim olgusuna içsel olan düzenliliği sağlama ve koruma işlevini görmesi de bu yorumu güçlendirmektedir. (Güler, 2013: 189). Yerel yönetimler içinde ise kentin yönetim birimi olan belediyelerin önemi gittikçe artmaktadır. Castells, Harvey ve Lefebvre gibi yazarlar da kentlerin metanın üretimi, dolaşımı ve tüketimi için en önemli dayanak noktaları olmaları sebebiyle kapitalizm koşullarında metalaşma süreci içinde stratejik mekanlar olarak işlev gördüklerini belirtmektedirler (Brenner vd, 2014: 18). Kentin bu stratejik durumu belediyelere de stratejik bir önem kazandırmaktadır.

Kapitalizmin yeni bir evreye girdiği 1980 sonrasında başlamış olan yeniden ölçeklendirme tartışmalarının dünyada ve Türkiye’de günümüzde de hala sürdüğü, mülki idare ve yerel yönetimler gibi teritoryal örgütlenme birimlerinin dönüşümünün bu tartışmalar doğrultusunda gerçekleştiği söylenebilir.

Benzer içeriklere sahip olmakla birlikte bu dönemde teritoryal örgütlenmelerin yaşadığı dönüşümü açıklayan farklı kavramlar kullanılmaktadır. Can Umut Çiner, Türkiye’de 2002 sonrasında yerel yönetimlerdeki dönüşümü incelediği makalesinde Fransız yazar Pontier’e atıf yaparak bu süreci rekompozisyon kavramı ile açıklamaktadır. Söz konusu makalede reformun, belirli bir kademeye ilişkin değişimi ve dönüşümü anlattığı buna karşılık rekompozisyonun reforma ek olarak yapının dönüşümüne etki eden yerelleşme, bölgeselleşme, metropolleşme gibi kamu politikalarını da incelediği belirtilmiştir. Bu yönüyle rekompozisyon kavramı, teritoryal örgütlenmedeki dönüşümü çözümlenmede reformdan daha kapsamlı ve açıklayıcı bir içerik taşımaktadır (Çiner, 2017: 33).

Koray Karasu da 2002 sonrasında yaşanan değişimleri “topraktan bağımsızlaşma” “*deterritorialization*” olarak tanımlamaktadır. Karasu’ya göre modern devlet, üretim artışını sağlamak ve sermayenin hareketliliğini kolaylaştırmak için farklı dönemlerde farklı çözümler geliştirmiştir. Bu yöntemlerden biri, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin belirli bir coğrafya ile sınırlandırılarak hukuksal ve yönetsel olarak toprağa bağlanmasını ifade eden topraksal sabitliktir (Karasu, 2015: 361). 20. yüzyıl itibarıyla bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerinde gelişmeler yaşanmış ve dünya ekonomisi giderek daha bütünleşik bir hale gelmiştir. Kapitalist sistem içindeki gelişmeler modern devletin bulunmuş olduğu kimi çözümleri işlevsiz hale getirmiş bunun sonucunda da devletin toprakla bağı zayıflamıştır. Bu dönemde ekonomik ve toplumsal ilişkilerinin yerleşik coğrafi mekanlar ile bağının kopması ise “*deterritorialization*” yani topraktan bağımsızlaşma olarak açıklanmaktadır (Karasu, 2017: 90). Topraktan bağımsızlaşma, yeniden ölçeklendirme ve esnek yeni mekânsal çözümler yoluyla devletin toprakla yeniden bağ kurma çabası ortaya konmuş ve modern dönemde topraksal sabitlik üzerinde örgütlenen yerel yönetimin ve mülki idarenin dönüştürülmesi hedeflenmiştir (Karasu, 2017: 108).

Uygulamaya bakıldığında ise Türkiye’de yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması ve yeniden ölçeklendirilmesi tartışmalarının Avrupa’ya göre biraz daha geç bir tarihte, 2000’li yıllarda yoğunlaştığı görülmektedir. 2003 yılında bu konuda ilk önemli değişiklik gündeme gelmiş ve kamuoyuna pergel düzenlemesi olarak yansıyan ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarını yeniden düzenleyen kanun² önerisi meclisten geçerek dönemin Cumhurbaşkanı’na sunulmuştur. Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu meclise geri göndermiş ve meclisin ısrar etmemesi üzerine Kanun yürürlüğe girmemiştir. Ancak aynı düzenleme 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu içerisinde yer alarak uygulamaya konulmuştur.

² 5019 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun

Pergel düzenlemesi nüfus büyüklüklerine göre büyükşehir belediyelerinin sınırlarını nüfus büyüklüklerine göre merkezi valilik binası olan 20-30-50 km yarıçapta daireler olarak belirlenmiştir (Zengin, 2014: 100). Bu düzenleme pek çok sınır belirsizliği sorununa yol açmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi eğilimi takip eden yıllarda da devam etmiş ve nihayetinde 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları mülki sınırlar olarak belirlenmiştir. Sınırların il mülki sınırları olması ile birlikte il çapında 750.000 nüfus şartını taşıyan on dört ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuş ve toplam büyükşehir belediyesi sayısı otuza yükselmiştir.

6360 sayılı Kanun ile birlikte alan yönetimini esas alan il özel idareleri otuz ilde varlığını yitirirken belediyecilik kendi tarihsel evrimi içerisinde büyük bir kırılma yaşamıştır. Bilindiği gibi belediye kelimesi Arapça “beled” kökünden gelir ve anlam itibarıyla yerleşim yerine/kente ait olan demektir (Sami, 2014: 237). Dolayısıyla belediye kentsel alanın ihtiyaçları ve sorunlarıyla ilgilenen bir yönetim birimi olarak ortaya çıkmış ve kentin gelişimi ile birlikte gelişmiştir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile birlikte ilk defa belediye kentsel yönetim birimi olma niteliğini aşarak bir alan yönetimi modeline dönüştürülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinin kuruluş amacı metropoliten kent özelliği gösteren kentlerin kendilerine özgü sorunlarının çözülmesi için gerekli olan koordinasyon ve hizmet sunma gücüne sahip bir belediye örgütlenmesi ihtiyacını karşılamaktır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulan illere baktığımızda pek çoğunun metropoliten kent özelliği göstermediğini görmek çok zor değildir. Öyleyse bu illerde de büyükşehir belediyesi kurulmasını gerektirecek durumun ne olduğu anlamlı bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu soruya verilecek cevapları siyasal, yönetsel ve ekonomik açılardan incelemek mümkündür.

6360 sayılı Kanununun siyasal sebeplerini siyasal iktidarın seçim beklentileri ile ilişkilendirilmesi kamuoyunda sıklıkla dile getirilen bir konu olmuştur. Kamuoyunda dönemin siyasal iktidar partisinin kırsaldaki oy potansiyelinin yüksek olduğu konusunda yaygın bir kanı vardır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi aynı zamanda seçim çevresinin de il mülki sınırlarına genişletilmesi anlamına gelir ki bu durum da kırsalda yaşayan seçmenin yerel seçimlerde etkisinin artması anlamına taşımaktadır. Seçim çevresindeki bu değişikliklerle siyasal iktidar partisinin yerel seçim sonuçlarını büyükşehir belediyelerinde kendi lehine çevirmeyi hedeflediği yönünde eleştiriler bulunmaktadır.

Yönetsel nedenleri arasında yerel yönetim birimlerinin sayılarını azaltarak ve ölçeklerini büyütürük ölçek ekonomisinden yararlanma amacı taşındığı

söylenebilir. Kaynakların mümkün olduğunca az yönetim birimine bölünmesi ve bu sayede yerel yönetim birimlerinin maliyelerinin güçlendirilerek hizmet sunabilme ve yatırım yapabilme kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir. Daha az seçilmiş yönetici ve daha güçlü bir teknik ekip yaratılarak hizmet sunumunda hızın ve etkinliğin artırılması hedeflenmiştir.

Ekonomik nedenleri ise sermayenin taleplerine göre değerlendirmek gerekmektedir. Öyle ki sermayenin krize girdiği dönemlerde coğrafi yayılma ve mekânsal yeniden örgütlenme krizi aşma konusunda bir seçenek olarak sunulmuştur (Harvey, 2004: 23). Böyle dönemlerde özellikle küresel sermaye akımları, mekânsal düzenlemeler yoluyla kentsel rantı hedefleyen politikalar talep etmektedir (Şahin, 2017: 9). Özellikle coğrafi yayılma pek çok zaman uzun erimli olarak ulaşım, iletişim, eğitim ve araştırma gibi fiziksel ve toplumsal altyapı yatırımlarını gerekli kıldığından yeniden ölçeklendirme politikaları sermayenin yeniden üretimi için önemli bir araç olarak görülmektedir.

Burada aynı coğrafi alan üzerinde örgütlenmiş merkezi yönetimin uzantısı olan mülki idare ve bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresi zaten mevcutken neden bu genişlemenin aracı olarak büyükşehir belediyelerinin tercih edildiği sorulabilir. 1930'lar sonrasındaki devletçi ekonomik anlayıştan uzaklaşmış ve serbest piyasa ekonomisinin hakimiyetinin oldukça yüksek olduğu bir dönemde mülki idarenin sermayenin taleplerini karşılamada bir araç olarak yeniden kurgulanmaması anlaşılır bir durumdur. İl özel idareleri açısından bakıldığında ise yerel yönetimler içerisinde sahip oldukları kaynaklar, ilişkide oldukları aktörler ve kendi organlarında yerel egemen güçlerle tarihsel olarak kurdukları ilişki bakımından dağıtım mekanizmasının en iyi kullanıldığı birimin belediyeler olması il özel idareleri karşısında belediyeleri birincil konuma getirdiği söylenebilir.

Aslında 2002 yılında göreve gelen siyasi iktidar partisi bu dönem yayımlanmış olduğu politika metinlerinde yerel yönetimler içerisinde özellikle il özel idarelerinin güçlendirileceğini dile getirmektedir. 2003 yılında yayınlanan Acil Eylem Planında il özel idarelerine ilişkin şu ifadelere yer verilmiştir:

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde, bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları valilikler³ ve il özel idareleri ağırlıklı olmak üzere mahalli idarelere devredilecektir (58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2003: 31).

Siyasi iktidarın burada birincil önceliğinin alan yönetimi temelinde yükselen bir yerel yönetim sistemi kurma istenci içerisinde olduğu görülmektedir.

³ Acil Eylem Planında valilikler yerel yönetimlerle aynı başlık altında ele alınmıştır. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olan valiliklerin yerel yönetim başlığı altında ele alınması hatalıdır.

Bu amaca dönük çabanın yasalaşma sürecine girmesi de bir yıl gibi kısa bir sürede tamamlanmış ve 2004 yılında 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu mecliste kabul edilmiştir. Söz konusu kanunda il özel idaresinin “ilin ve il sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere” kurulduğu belirtilmektedir. Bura il ve il halkının ayrı ayrı nitelenmesi önem taşımaktadır. İl yönetimi merkezi yönetimin taşra teşkilatına karşılık gelmektedir. Güler, ilin yönetiminin bir yerel yönetim birimine verilmesi ile taşra teşkilatının kaldırılmasının amaçlandığını ileri sürmektedir (Güler, 2005: 100). Böylece 1864 Vilayet Nizamnamesi ile işlevsel ayrılıkları belirginleşen ve 1929 yılında da yasal olarak kesin bir şekilde ayrışan yerel yönetim ve mülki idare ayrımının yerel yönetim bünyesinde yeniden birleştirilmesi sonucunu doğuracak bir yasalaşma süreci yaşandığı söylenebilir. Ancak bu yasa dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmiştir. Meclis Kanunda bazı değişiklikler yaparak yeniden Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmuştur. Cumhurbaşkanı, yeni haliyle 5302 sayısını alan Kanunun belirli maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur (Güler, 2005, 97-98). Nihayetinde 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri güçlendirilmeye çalışılmış olsa da beklenen sonuçları verememiştir. Bunun sonucunda ise tarihsel olarak alan yönetimine özgülenmiş olan il özel idaresine alternatif olarak büyükşehir belediyeleri alan yönetimine dönüştürülmüştür.

Ayrıca son birkaç on yılda devlet örgütlenmesini oldukça etkileyen küreselleşme olgusu da büyükşehir belediyelerinin öne çıkmasında etkili olmuştur. Büyük şehirler, sahip oldukları yüksek nüfus hem yüksek bir iş gücü potansiyelini ve büyük bir pazarı bünyesinde barındırması hem de sermayeye ev sahipliği yapan mekan olması açısından küreselleşme sürecinde gittikçe artan bir öneme sahip olmuştur. Küreselleşme iş gücünün, sermayenin ve malların serbest dolaşımı anlamına gelmektedir ve bu üç unsur da büyük şehirler de mevcuttur. Büyük şehirlerin yönetim örgütlenmesi olan büyükşehir belediyeleri ile küreselleşme arasında kurulan ilişkinin bir boyutunu bu oluşturmaktadır.

Siyasi rant beklentisi, ölçek ekonomisinden yararlanma isteği ve küresel ekonomik sistemdeki stratejik konumu nedeniyle belediyeler içinde büyükşehir belediyeleri gittikçe önem kazanmıştır. 2000'li yıllarda sürekli olarak ölçeklerinin büyütülmesi meselesi gündemde kalmış ve sonuçta büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Böylece kent yönetimine özgü bir yönetim birimi ilk defa alan yönetiminin yönetsel birimine dönüştürülmüştür. Bu gelişmeler sonucunda büyükşehir belediyelerinin aynı

coğrafi alanda örgütlenen il özel idarelerinin varlığına son verirken mülki idareden de rol çalarak alan yönetiminin baş aktörü haline geldiği söylenebilir.

Sonuç

19. yüzyılda yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmeler yönetsel yapının da dönüşümüne sebep olmuştur. Bu dönemde merkez yönetsel sistemin odak noktasına yeniden oturmaya çalışırken taşra egemen güçleri de yönetime ortak olma çabası içindedirler. Bu sürecin bir sonucu olarak merkeziyetçiliği destekleyecek bir taşra yönetiminin kurulması kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle 19. yüzyılın en önemli tartışmaları taşra yönetiminin kurumları, ilkleri ve ölçeği üzerine yapılmıştır.

Bugün yönetsel sistemimizde yer alan iki kurumsal yapı bu dönemde gelişmeye başlamıştır. Bunlar mülki idare ve yerel yönetimlerdir. Alan yazında yerel yönetimlerin mülki idarenin içinde doğduğu yönünde yaygın bir kanı vardır. Bu savın ne ölçüde doğru olduğunu sorgulamaya çalıştık. Mülki idarenin bugünkü formunu yerel yönetimlerin bugünkü formundan çok daha önce oluşturmuştur. Bu öncelik sonralık ilişkisi yerel yönetimlerin mülki idare içinde doğduğu savını desteklemektedir. Ancak burada adı geçen yerel yönetim birimi mülki idare ile aynı coğrafi alan üzerinde yükselen il özel idareleridir. Yerel yönetimin diğer birimleri olan köy ve özellikle belediye için aynı şeyi söylemek ne kadar doğrudur? Öyle ki bu iki birim de temelde bir yerleşim yerinin yerel-yönetsel birimleridir. Dolayısıyla alan yönetiminden sorumlu olan mülki idare ve il özel idaresinden farklı bir gelişim çizgisi izlemişlerdir. Bu durumda yerel yönetimlerin mülki idare içine doğduğu savı yanlış olmakla birlikte eksik bir ifade şeklidir. İl özel idareleri mülki idare içine doğmuştur ifadesi daha doğru görülmektedir.

19. yüzyılda olgunlaşmaya başlayan ve 20. yüzyılda işlevsel, kurumsal ve yasal olarak tamamen birbirinden ayrılan yukarıda bahsettiğimiz yönetsel yapıların farklı sebeplerle yeniden birleşmesi veya kimilerinin ortadan kalkması söz konusu olabilir mi? Bu sorunun cevabının yerel yönetimlerin varlık sebeplerinden olan müşterek ihtiyaçların ve sermayenin ihtiyaçlarının yeniden düşünülmesi ile verilebileceği kanısındayız

Müşterek ihtiyaç sadece kentin ya da daha geniş anlamıyla bir yerleşim yerinin sınırlarında ortaya çıkmaz. Kimi zaman birbirine yakın ve etkileşim halinde olan yerleşim yerlerinin de müşterek ihtiyaçları oluşmaktadır. Bu durumun en görünür örneği, etkileşim halindeki yerleşim yerlerinin bu etkileşimi sürdürmelerinin aracı olan ulaşım ağlarının yapımı, bakımı ve onarımı yerleşim yeri dışında ama mahalli düzeyde müşterek ihtiyaçtır. Bu tür müşterek

ihtiyaçların karşılanması amacıyla alan yönetiminden sorumlu bir yerel yönetim örgütlenmesine ihtiyaç duyulur. İl özel idarelerinin kuruluşunun temelinde bu ihtiyaç yatmaktadır. Bu işlevi bugün yürürlükte olan il özel idaresi kanununun 6. maddesinde geçen “il sınırları içinde belediye sınırları dışında” ifadelerinde görmek mümkündür.

Bugün bu işlev ortadan kalkmış değildir ancak 2012 yılı itibariyle otuz ilde bu işlevi büyükşehir belediyelerinin üstlendiği görülmektedir. Kente özgü sorunların çözümü ve ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulmuş ve istikrarlı bir şekilde yönetim sistemi içinde ağırlığını artırmış olan belediyeler 2012 yılı itibariyle kent yönetimine özgü yönetsel birim olmanın ötesine geçmişlerdir. Bu eğilimin nüfus kriteri ile büyük şehir olarak tanımlanan otuz il ile sınırlı kalmayacağı ve diğer iller için de uygulanacağı siyasi iktidar tarafından kamuoyuna yapılan açıklamalardan anlaşılmaktadır. İlerleyen günlerde belediyelerin birer il yerel yönetim birimi olarak kurgulanması, böylece mülki idareyi kaldırmaya bile bypass etmesi bununla birlikte köy ve il özel idaresi gibi yerel yönetim birimlerinin de varlığına son vermesi muhtemel görünmektedir.

Kaynakça

58. Hükümet Acil Eylem Planı.

Apan, Ahmet, *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2014.

Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, 21. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2015.

Çadircı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2013.

Çakan, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 39, S: 4, Aralık, 2006, s. 45-73.

Çiner, Can Umut, “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C:12, S: 28, Aralık 2017, s. 27-52.

Fişek, Kurthan, “Bürokrasi Üzerine”, *Das Yönetim* (Ed. Levent Demirelli ve Recep Aydın), Nota Bene Yayınları, Ankara 2016, s. 21-48.

Fişek, Kurthan, “İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Bürokrasinin Doğuşu”, *Das Yönetim* (Ed. Levent Demirelli ve Recep Aydın), Nota Bene Yayınları, Ankara 2016, s. 49-74.

- Fişek, Kurthan, “Önsöz”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara 1976, s. vii-xiv.
- Fişek, Kurthan, “Türkiye’de Merkezi ve Mülki Devlet Yönetiminin Bonapartist Kökenleri ve Başarısızlıkları: Bir Yönetimsel Transfer Örneği”, *Das Yönetim* (Ed. Levent Demirelli ve Recep Aydın), Nota Bene Yayınları, Ankara 2016, s. 397-405.
- Görgün, Çiğdem, *Türkiye’nin Mülki İdare Sisteminde Merkezîyetçiliğin İnşası (1923-1949)*, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2014.
- Güler, Birgül Ayman (ed), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini*, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 2007.
- Güler, Birgül Ayman, “İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, C: 29, S: 246, 2005, s. 89- 120.
- Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, İmge Kitabevi, Ankara 2013.
- Harvey, David, “Yeni Emperyalizm: Mülksüzleşme Yoluyla Birikim”, (çev: Evren Mehmet Dinçer), *Praksis*, S: 11, 2004, s. 23-48.
- İnalcık, Halil, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, *Belleten Dergisi*, C: 28, S: 112, s. 623-690.
- Karasu, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, (ed. Erkan Tural, Selim Çapar), TODAİE, Ankara 2015.
- Karasu, Koray, “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezîleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C: 12, S: 28, Aralık 2017, s. 81-110.
- Kazancı, Metin, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, (ed: Ergun Türkcan) içinde, 1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi 2, Ankara, 1982, s. 237-267.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 9. Basım, İstanbul, 2014.
- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara 2009.
- Neil, Brenner vd., *Kar İçin Değil Halk İçin*, Sel Yayınları, İstanbul 2014.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul 1985.
- Ortaylı, İlber, Tekeli, İlhan, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1978.
- Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2012.

- Oyan, Oğuz, *Feodalizmden Kapitalizme, Osmanlı'dan Türkiye'ye*, Yordam Kitap, İstanbul 2016.
- Önen, Nizam, Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.
- Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri Bir Belge”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C: 9, S: 1, Ocak 2000, s. 129-154.
- Reyhan, Cenk, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008.
- Sencer, Muzaffer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986.
- Şahin, Savaş Zafer, “Neoliberal Yeniden Ölçeklenme Etkisi Altında Türkiye’de Kentleşme Politikasının Dönüşümü”, *Alternatif Politika*, Özel Sayı, Mayıs 2018, s. 1-30.
- Şemsettin Sami, *Kamusu Türki*, İdeal Kültür ve Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2014.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 27. Baskı, YKY Yayınları, Ankara 2013.
- TBMM Tutanak Dergisi, C. 19, 27.05.1949.
- Wood, Ellen M., *Kapitalizmin Kökeni*, (çev. A. Cevdet Aşkın), Epos Yayınları, Ankara 2003.
- Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S: 2, 2014, s. 93-116.

