

# Osmanlı Belediyeciliğinin Dönüm Noktası: 1877 Tarihli Vilâyât Belediye Kanunu<sup>1</sup>

Bayram COŞKUN\* Çiğdem PANK YILDIRIM\*\* Eyüp ŞEN\*\*\*

**Öz:** Türkiye’de yerel yönetim tarihinin 1855 yılında Şehremanetinin İstanbul’da kurulması ile başladığı bilinmektedir. O dönemde başkentte belediye teşkilatının kurulmasını takiben süreç vilayet nizamnameleri ile taşrada da belediyelerin kurulması ile devam etmiştir. Tarihimizin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile belediyeler anayasal kuruluş olma niteliğini kazanmıştır. Kanun-u Esasinin 112. maddesinde belediyeler düzenleme konusu yapılmış ve belediyeler hakkında özel kanun çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa’nun amir hükmünün gereği, 1877 yılında “Dersaadet Belediye Kanunu” ile “Vilâyât Belediye Kanunu” nun Meclisi Umumi tarafından kabul edilmesi ile yerine getirilmiştir. Bu çalışmada 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) yılında yürürlüğe giren “Vilâyât Belediye Kanunu” öngördüğü belediye yapısı; görevleri, organlarını, organlarının iş başına gelme yöntemleri, personeli ve mali kaynakları gibi konular bağlamında tanıtılmaktadır. Söz konusu inceleme kanunun orijinal metni üzerinden yapılmış, ayrıca dönemi anlatan ilgili literatürden de yararlanılmıştır. Bunların yanında tarihimizin ilk belediye kanunu olan bu kanunun oluşturduğu belediye yapısı yeri geldiğinde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Osmanlı Devleti, Belediye Tarihi, Vilâyât Belediye Kanunu.

<sup>1</sup> Bu makale; Alanya Belediyesi tarafından Alanya’daki üniversitelerin işbirliğiyle 1-3 Kasım 2018 tarihinde Alanya’da düzenlenen 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda “Yerel Yönetim Tarihinden Bir Kesit: 1877 Tarihli Vilâyât Belediye Kanununun İncelenmesi” adıyla sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

\* Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [bcoskun@gmail.com](mailto:bcoskun@gmail.com), ORCID : 0000-0002-6803-7534.

\*\* Araş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [cigdem-zeynep@hotmail.com](mailto:cigdem-zeynep@hotmail.com), ORCID: 0000-0002-7084-313X.

\*\*\* Öğr. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezi, [eyupsen@mu.edu.tr](mailto:eyupsen@mu.edu.tr), ORCID: 0000- 0002-5045-8349.

Makale Geliş Tarihi: 07.12.2020

Makale Kabul Tarihi: 26.03.2021

## ***The Turning Point of Ottoman Municipalism: The Vilayat Municipality Law of 1877***

**Abstract:** *It is known that the history of local government in Turkey started with the establishment of Şehremaneti in Istanbul in 1854. Following the establishment of the municipal organization in the capital at that time, the process also continued with the establishment of municipalities in rural cities by the provincial regulations. By the first constitution of our history Kanun-u Esasi dated 1876, municipalities became constitutional institutions. In Article 112 of Kanun-u Esasi, municipalities started to be regulated, and a special law to be enacted was ensured about municipalities. The requirement of the governing provision of the Constitution was fulfilled by the adoption of the "Dersaadet Municipal Law" and the "Vilâyât Municipality Law" by the General Assembly in 1877. In this study, "Vilayat Municipality Law" went into effect on October 5, 1877 (27 Ramadan 1294) and was analyzed in terms of its projected municipality structure, missions, organs, methods to accede those organs, and its financial resources. The analysis was made on the original text, and the related literature describing the period was also used. In addition to these, the municipality structure created by this law, which is the first municipal law in our history, has been evaluated when appropriate.*

**Key Words:** *Ottoman State, Municipality History, Vilâyât Municipality Law.*

### **Giriş**

19. yüzyılın, Osmanlı Devleti açısından arayış ve reformlarla geçtiği bilinmektedir. Geleneksel devlet kurumlarının gelişen yeni şartlar karşısında yetersiz kalması, artan ve değişen toplumsal ihtiyaçlar bu arayış ve reformlara kaynaklık etmiştir (Yazan, 1992). İlk belediyenin 1855 yılında İstanbul’da kurulması böyle bir atmosferin ürünüdür. Çünkü Osmanlı kentlerinde kentsel hizmetlerle görevli olan kişi veya kurumların yetersiz kalması, kentsel hizmetler alanında da yeni arayışları beraberinde getirmiştir.

1826 yılında Yeniçeri Ocağının kaldırılması sonrasında, ihtisap kurumundaki gerçekleştirilen yeniden yapılanma beklenen neticeyi vermemiştir. Bu nedenle 19. yüzyılın ortalarında Batı tipi, kentsel hizmet üreten yeni bir idari teşkilatın kurulması yoluna gidilmiş ve bu kapsamda ilk olarak İstanbul’da “Şehremaneti” adı altında belediye teşkilatı kurulmuştur. İstanbul’da yaşanan tecrübe sonucunda, belediye teşkilatının 1864 yılından itibaren Osmanlı devletinin bütün vilayetlerinde yaygınlaştırılması yoluna gidilmiştir. 1876 tarihinde Kanunu-u Esasinin kabul edilmesi ve Kanun-u Esasinin 112. maddesi ile belediyelerin anayasal kuruluş haline getirilmesi ve belediyelere özel yasal düzenleme yapılması olgusunun Anayasa’da belirtilmesi ile birlikte, belediyeler açısından yeni bir döneme girildiği söylenebilir.

Kanun-u Esasinin 112. maddesinde belirtilen ve belediyeler için çıkartılması gereken “kanun-u mahsus”, Anayasanın kabulünden hemen sonra 1877 yılında “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Vilâyât Belediye Kanunu” olarak Meclisi Umumi tarafından kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada “Vilâyât Belediye Kanunu” inceleme konusu yapılmıştır.

İncelemede Osman Nuri (Ergin)'in “Mecelle-i Umûr-ı Belediye” adlı eserinde yer alan kanun metni esas alınmıştır.<sup>2</sup> Mecelle-i Umûr-ı Belediye'nin de iki farklı nüshasından faydalanılmıştır. Bunlardan Osmanlıca olan nüshası Desaadet (İstanbul)'te Rumi 1330/ Miladi 1914 yılında yayımlanmıştır.<sup>3</sup> Mecelle-i Umûr-ı Belediyenin faydalanılan diğer nüshası ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Latin harflerine çevrilerek 1995 yılında yayımlanmış olanıdır (Ergin, 1995).<sup>4</sup> Kanun metni üzerinde yapılan inceleme, belediye idaresinin (belediye meclisinin) oluşturulması, belediyelerin görevleri, belediye organları gibi ana konular esas alınarak yapılmıştır. Çalışma ile amaçlanan temel olgu, 1877 tarihli “Vilâyât Belediye Kanunu”nu tanıtmaktır. Çünkü Türkiye'deki yerel yönetim literatürüne bakıldığında, bu Kanunun bütünüyle ele alındığı, incelendiği ve analiz edildiği çalışmalara pek rastlanmamaktadır.

## Belediye Teşkilatının Kurulmasına Giden Yol

Klasik Osmanlı şehir yönetimi, geleneksel toplum düzeni içinde başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte yürütülmekteydi. Bunların yanında Osmanlı şehir merkezindeki günlük hayatın tanziminde ihtisâb teşkilatının da önemli ölçüde rolü vardı (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 103; Kazıcı, 2014: 27; Coşkun ve Uzun, 1999). 19. yüzyılda Osmanlı şehirleri dış dünya ile gelişen ilişkiler vb. sebeplerle önemli yapısal değişiklikler geçirmiş (Ortaylı, 1985: 111), ayrıca 19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı kentlerinin büyüdüğü ve canlandığı bir süreç yaşanmıştır (Faroqi, 1994: 370).<sup>5</sup> Aynı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan şehir yönetimi ya da belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat'tan sonra yönetim sistemimize dâhil olmuştur. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin

<sup>2</sup> Mecelle-i Umûr-ı Belediye hakkında detaylı bilgi için bkz. Tarkan Oktay, “Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar”, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt 3, Sayı 6, 2005, 257-281

<sup>3</sup> Kitabın kapak bilgileri şöyledir: Osman Nuri, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, İkinci Cilt, Kavanin, Nizamât ve Talimatı Belediye, Şehemaneti Taarafından Tab' Ettirilmiştir, Dersâdet, Arşak Ğaruyan Matbaası, 1330.

<sup>4</sup> Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye Cilt 4*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları No:21, 1995, İstanbul. Orijinal baskısında 5 cilt olarak basılan eser, yeni harflere çevrildikten sonra 8 cilt olarak yayımlanmıştır.

<sup>5</sup> Bu konuda Suraiya Faroqi şöyle demektedir: “...*(Osmanlıda) 1580-1880 yılları arasında kentler önemli ölçüde büyüdü, 19. yüzyılın sonunda Anadolu 1580'e göre çok daha geniş bir kent ağına sahipti. ... Ancak, kentlerin canlanmasının esas olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştiği varsayılabilir*” (1994. 370).

gündeme gelmesi, gerçek anlamda kent hizmetlerinin ve sorunlarının yoğunlaşması karşısında, bunlara bütüncül bir yaklaşım sergileme ihtiyacıyla söz konusu olmuştur (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 103-110). Böylece 19. yüzyıla gelindiğinde gerek kentin kendi iç bünyesinde meydana gelen sosyo-ekonomik ve demografik değişiklikler, gerekse dış dünya ile ilişkilerin zorladığı yeni şartlar nedeniyle kabuk değiştiren kentte yeniden yapılanma ihtiyacı açık bir biçimde ortaya çıkmıştır (Seyithanlıoğlu, 1996: 75).

Geleneksel Osmanlı kentinde kadı etkin bir konumda iken, 19. yüzyılın ilk yarısında, kadılık kurumu İmparatorluğun yönetiminde genel olarak meydana gelen bozulmadan etkilenmiş ve zaafa uğramıştır. Yeniçeri Ocağı'nın 1826 yılında kaldırılmasıyla kadı yerel hizmetler alanındaki yaptırım gücünü kaybetmiştir. Öte yandan, 1836 yılında kadının kentin yönetimiyle ilişkili görevlerinden birisi olan vakıfların denetlenmesi işi de Evkaf Nâzırlığı'nın kurulması ile birlikte bu nazırlığa bırakılınca, kadılık kurumunun şehrin yönetimine ilişkin görevleri tamamen son bulmuştur. Kentsel hizmet alanında oluşan boşluğu doldurmak üzere, 1826'da İhtisab Nâzırlığı ve ona bağlı olmak üzere taşrada da İhtisab Müdürlükleri oluşturulmuştur. Ne var ki, bu yeni kurum belediye hizmetlerini görmekte beklenen ölçüde fonksiyonel olamamıştır (Seyithanlıoğlu, 1996: 89-103).

Geleneksel kurumların revizyonu ile kentsel hizmet sorunlarının giderilememesi, Tanzimat dönemi devlet adamlarını tamamen yeni bir idari yapı oluşturma yoluna sevk etmiştir.<sup>6</sup> Böylece 1855 yılında başkent İstanbul'da "Şehremaneti" adı altında ilk belediye kurulmuştur. 1864 yılında vilayet sistemine geçildikten sonra başkent dışında da belediye kurulması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesi'nin 4. maddesinde "kazalar kurâya (köylere) bölünecek olup her karyede (köyde) bir belediye idaresi bulunacağı" hüküm altına alınmıştır. Anılan Nizamname Osmanlı Devletinde taşra teşkilatını vilâyet/livâ/kazâ/karye biçiminde belirlemiştir. Nizamnamenin bu dört kademedeki en küçüğü ve en alta yer alan karye (köy)'de belediye idaresinin kurulmasının öngörmesi ilginç bir durumdur. Halbuki "köy" biçimindeki küçük yerleşim yerlerinden ziyade, şehirlerin (vilâyet ve livâ merkezlerinin) daha çok kentsel hizmetlere ihtiyacı vardır.

Nitekim bu düzenlemeden bir süre sonra bu durumun farkına varılmış olacak ki, 1871 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnamesi'nin 111. maddesi ile "vali, muttasarrıf ve kaymakamın ikamet ettiği her bir şehir ve kasabada belediye işleri için bir belediye meclisinin" var olacağı hüküm altına

---

6 Belediye adı altında yeni bir teşkilat kurma girişimine Kırım Harbi sırasında Osmanlı ile aynı safta çarpışan müttefik devletlerin etkide bulunduğu dair görüşler vardır (Toprak, 1990:76).

alınmıştır. Böylece İmparatorlukta bütün şehirlerde belediye teşkilatının kurulmasına dair yasal altyapı oluşturulmuştur. Merkezi yönetimin taşra teşkilatını düzenleyen bu Nizâmname haliyle belediyelere özgü bir düzenleme değildi. Nihayetinde Belediyelere özgü kapsamlı bir düzenleme, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin kabulünden sonra 1877 yılında belediyeler hakkında iki kanunun çıkarılmasıyla yapılmış ve yerel yönetim statüsünde oluşturulan belediyelerin kurulması süreci tamamlanmıştır. Belediye adı altında Osmanlı Devletinde bir yerel yönetim biriminin kurulmasına Tanzimat dönemi idari reformları gerekli ortamı hazırlamıştır (Ortaylı, 1990: 66). Bunun yanında Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında hem iç ve hem de dış etkenlerin ağırlıklı bir rolünden söz edilebilir (Parlak, 2020: 109).

## Vilâyât Belediye Kanununun İncelenmesi

Vilâyât Belediye Kanunu, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 112. maddesi doğrultusunda hazırlanmıştır. Kanun-u Esasinin 112. maddesine göre; "Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır."<sup>7</sup>(anayasa.gov.tr, 2018). Böylece bu madde ile hem belediye teşkilatları anayasal kuruluş haline getirilmiş, hem de belediye teşkilatlarının oluşturulması, görevleri ve belediye meclisi üyelerinin seçilme yöntemi hakkında kanuni düzenleme yapılması hüküm altına alınmıştır. Anayasanın bu amir hükmünün gereği olarak, I. Meşrutiyetin ilk meclisi<sup>8</sup> tarafından 1877 yılında belediyeler ile ilgili olarak iki kanun çıkarılmıştır. Bunlar "Dersâdet

7 Ayrıca Kanun-u Esasinin metni için bkz. Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara-2014.

8 İlk Osmanlı Meclisi, Sultan II. Abdülhamit döneminde Ethem Paşa'nın sadrazamlığında, Rumi 7 Mart 1293/ Miladi 19 Mart 1877 tarihinde Pazartesi günü Dolmabahçe Sarayı'nın Muayede Salonu'nda Padişahın nutkuyla başlayan görkemli bir törenle açılmıştır. 28 Haziran 1877'de ilk Meclis-i Mebusan son toplantısını yaparak birinci dönem çalışmalarını bitirmiş ve tatile girmiştir (Toprak, 2013). İlk Meclis-i Mebusan'ın seçimi "Meclis-i Umumi'nin Suret-i İntihabına ve Tayinine Dair Talimat-ı Muvakkate" başlığı altında 29 Ekim 1876 tarihli "irade-i seniyye" ile onaylanıp 6 Kasım 1876'da ilan edilen ve 7 maddeden oluşan hükümler doğrultusunda yapılmıştır (Kılıç, 2011: 28). 1877'de ilk seçimle aynı yöntem kullanılarak ikinci seçim yapılmış ve II. Meclis toplanmıştır. Toplanan bu Meclis, siyasi tarihimizin ilk seçim yasasını yapmıştır. 1877 tarihli "İntihab-ı Mebusan Kanunu", iki dereceli bir seçim mekanizması getirmiştir. Bu Kanun, 1908'den 1942 yılına kadar çeşitli değişiklikler geçirerek bütün seçimlerde uygulanmıştır (BYEGM, 2015:44).

Belediye Kanunu” ile “Vilâyât Belediye Kanunu (VBK)”dur<sup>9</sup>. VBK Türkiye’nin demokrasi tarihi açısından da çok önemlidir. Çünkü ilk defa tek dereceli seçim bu Kanun ile getirilmiş ve Kanun gizli oy açık tasnif esasına dayanmıştır (Ortaylı, 1985: 174).

Bu çalışmada sadece Vilâyât Belediye Kanunu inceleme konusu yapılacaktır. İncelemede Kanun metni esas alınmıştır. Kanun on fasıl (bölüm) ile 67 maddeden oluşmaktadır. Kanunun genel sistematığına bakıldığında, belediye idaresinin daha çok “belediye meclisi” üzerinden kurgulandığı ve yapılandırıldığı söylenebilir. Mesela belediye personeline ilişkin hükümlerde “meclis-i belediye mühendisinin vezâifi” gibi madde başlıkları bulunmaktadır. Kanunla oluşturulan belediye yönetim yapısı, görevler, gelirler, belediye meclisinin seçimi, belediye personeli gibi hususlarda daha detaylı inceleme aşağıda yer almaktadır.

### **Belediye (Meclisinin) Kurulması**

VBK’nun birinci faslının (bölümünün) başlığı “idare-i belediyye vezâifi umumiyesi (belediye yönetiminin genel görevleri)” biçimindedir. Bu fasılda 3 maddede belediye meclisinin oluşturulması ve belediyelerin görevleri tanımlanmıştır. Kanunun 1. maddesine göre “her şehir ve kasabada bir belediye meclisi teşkil olunacak”tır. Ancak burada belirtilen “şehir” ve “kasaba”dan ne kastedildiğine ilişkin bir açıklama veya bunlara ilişkin bir tanım VBK’nda yer almamaktadır.<sup>10</sup> 1876 tarihli Kanun-u Esasi’nin 109. maddesinde taşra teşkilatı olarak “vilayet-liva-kaza” biçiminde üç kademedden bahsedilmektedir. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi; vilayet-liva-kaza-nahiye-kariye (köy) biçiminde beşli bir yapı öngörmüştür (Görelî, 1952: 7). Görüldüğü gibi, o dönemin idari yapısında “şehir” ve “kasaba” adıyla oluşturulan bir yapıya rastlanılmamaktadır. Ancak 1871 tarihli Nizamnamenin yedinci faslında vilayet, sancak ve kaza merkezi olan şehir ve kasabalarda belediye meclislerinin oluşturulmasından bahsedilmesi (md. 111),<sup>11</sup> bu konuda yol gösterici olabilir. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesinin düzenlemesi dikkate alındığında; “şehir ve kasaba”

9 Her iki kanunun da yürürlüğe giriş tarihi Rumi 23 Eylül 1293/Miladi 5 Ekim 1877 tarihidir.

<sup>10</sup> Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, şehir ve kasabayı nüfusa dayalı olarak tanımlamaktadır. Kanunun 1. maddesine göre; “...nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir.”

<sup>11</sup> 1871 tarihli Nizamnâme’nin 111. Maddesinin orijinal metni şöyledir: “Vali ve mutasarrıf ve kaymakam makarrı olan ve herbir şehir ve kasabada umûr-ı belediye için meclis-i beledî nâmıyla bir meclis vardır”.

vilayet, sancak ve kaza merkezi olan yerler biçiminde anlaşılabilir. Böylece VBK'nun 1. maddesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezi olan yerlerde belediye idaresinin/meclisinin kurulmasını öngörüldüğü söylenebilir.

VBK'nun ikinci maddesi günümüzde uygulanması olmayan ilginç bir düzenleme içermektedir. Anılan maddeye göre büyük şehirler; yerleşim yerlerinin gerektirmesi ve geniş olması halinde, 40 bin nüfus esas alınarak belediye dairelerine bölünecek ve bu belediye dairelerinin de bir belediye meclisi bulunacaktır.<sup>12-13</sup> Şehri belediye dairelerine bölme kararına dair yetki Vilayetin İdare Meclisine verilmiştir (Ortaylı, 1985: 171). Bu maddede dikkat çekici olan diğer bir konu da kırk bin nüfusun hesabında doğrudan yirmi bin erkek nüfusun esas alınmasıdır. Kırk bin nüfusun hesabı için yirmibin kadın nüfus itibari olarak var sayılmıştır. Bunun temel sebebi VBK'nundan önce yapılabilen nüfus sayımlarında kadınların sayılmamasıdır.<sup>14</sup>

VBK'nun büyük şehirlerin yerleşim yerlerinde mümkünse kırk bin kişilik belediye alanları/dairelerinin oluşturulması ve oluşturulan bu daireler için bir belediye meclisi öngörmesi belediyelerin demokratik niteliğini arttırıcı niteliktedir. Bunun yanında bu olgu, 1858 yılında İstanbul'da 14 belediye dairesinin kurulması ile birlikte, günümüzde metropolitan alan yönetimi diye adlandırılan yaklaşımın ilk örneklerini oluşturmaktadır. Ancak

---

<sup>12</sup> 2. maddenin orijinal metni şöyledir: “Büyük şehirler mevkiin icab ve vüsatine göre mümkün mertebe her daire için kırk bin nüfus esas gözetilerek meclis-i idaresi marifetiyle müteaddid daire-i belediyyeye bi't-taksim her birinde ayrı ayrı birer meclisi belediyye bulunacaktır. Ve bir şehrin nüfus-ı zükuru ne mikdar ise nüfus-ı inâsı dahi ol mikdar itibar edilecektir.”

<sup>13</sup> Benzeri bir düzenleme biraz farklı olarak, belediye şubesi kurmak biçiminde Cumhuriyet döneminin ilk belediye kanunu olan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanun'unda yer almıştır. 1580 sayılı Kanununun 10. maddesinde “Nüfusunun arazi üzerinde tekasüfû itibariyle muhtelif kümelerden müteşekkil olan beldelerle nüfusu seksen bini geçen beldelerde belediye şubeleri teşkili caizdir” denilmiş ve belediye şubesi kurmanın yöntemini tanımlamıştır. Bu belediye şubeleri demokratik bir organa sahip olmayıp, idari bir birim niteliğindedir.

<sup>14</sup> Osmanlı'da modern manada ilk nüfus sayımına, yeniçeriliğin 1826'da kaldırılmasıyla birlikte ortaya çıkan yeni durum içerisinde 1828-29 tarihinde başlandı. Ancak bu sayım, Rusya ile yapılan 1828-29 savaşı sebebiyle tüm ülkede uygulanamadı. Savaşın bitmesi üzerine 1830-31 yılları içerisinde sayım işlemleri yeniden başlatıldı. Bu sayımlarda bir yaşından yüz yaşına kadar Müslüman ve gayrimüslim erkek nüfusu sayılmaya çalışıldı. Söz konusu sayımın amacı, ülkedeki askerlik ve vergi mükellefiyetini tespit etmektir. Bahsi geçen genel nüfus sayımı 1831 yılı ortalarında tamamlandıktan sonra sayımlar, 1880'li yılların başına kadar nüfus yoklamaları şeklinde devam ettirilmiştir (Güneş, 2014:26-28).

Kanunun bu hükmünün dönemin büyük şehirlerinde uygulanıp uygulanmadığına dair bir bilgiye ulaşılamamıştır.

VBK'nun birinci faslının başlığı “İdare-i Belediye Vezâif-i Umumiyesi (Belediye Yönetiminin Genel Görevleri) olmakla birlikte, Kanunun yaklaşımında “belediye teşkilatı”ndan ziyade “belediye meclisi”nin ön planda olduğu görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin tüzel kişilik (şahsiyyet-i hükmiyye/şahsiyet-i manevi) sahibi olduğuna ilişkin bir düzenlemeye VBK’unda rastlanmamaktadır.

### **Belediyelerin Görevleri**

VBK’nun 3. maddesi belediyelerin görevlerini saymıştır. Anılan maddede belirtilen görevlerin tanımlama biçimi liste usulüne yakındır.<sup>15</sup> VBK’unda belirtilen belediyelerin görevleri şunlardır:<sup>16</sup>

- Binaların inşasının gözetimi,
- Yolların genişletilmesi ve düzenlenmesi, kaldırım ve lağımların düzenlenmesi,
- Giderleri ilgili kişilerden tahsil edilmek üzere umumi ve hususi su yerlerinin inşaat ve tamirâtı,
- (İşlemleri vakıf kuralları gereğince yürütülmek üzere) bütün sulara dair işler,
- Tehlikesi belediye meclisince sabit olan binaların yıkımı ve tehlikenin uzaklaştırılması,
- Kamu (yönetim) binalarının (ebniye-i emiriye), inşaat ve tamirâtı (işinin) özel mevzuatına uygun olarak keşfi,
- Yolların genişletilmesi ve kamu yararı için istimlak yapma,
- Belediye yönetimine ait mülklerin ve akarın (gelirlerin) yönetimi, mübadelesi, taksimi ve satışı,
- Belediye idaresi aleyhine açılan davalarda savunma yapmak, belediyenin haklarının korunması için gerektiğinde ilgili kişilere dava açmak,
- Tezyin (çevre düzenlenmesi) ve aydınlatma işleri,

<sup>15</sup> Belediyeler için tanımlanan görevler tarafımızca ihtiyaç duyulan noktalarda günümüzün kavramları ile ifade edilmiştir. Bazı görevlerin belirtilmesinde ise cümlenin kısaltılması yoluna gidilmiştir.

<sup>16</sup> Üçüncü madde “belediye vezâifi...” ifadesiyle başlamakta, görevler “ve” bağlacıyla ard arda sayılmaktadır. Bu maddenin sonu ise “.... ve bu gibi mevâdd-ı nâfiaya dikkat ü itina etmekten ibarettir” ifadesiyle bitmektedir. Bu nedenle “kâffe-i ebniye inşaatına” ifadesi bu şekilde anlamlandırılmıştır.



- Temizlik hizmetleri,
- Emlak ve kazanç getiren mülklere ilişkin kayıt tutmak ve harita düzenlemek,
- Mevcut nüfusa ilişkin yazılı kayıt tutmak ve doğum ve ölüm kayıtlarını işlemek<sup>17</sup>,
- İskelelerin düzenlenmesi ve genişletilmesi,
- Toplumsal ihtiyaçlar için meydan oluşturma ve mevcut meydanlar ile halka açık bahçelerin (parkların) korunması,
- Toplumsal ihtiyaç için ulaşımın kolaylaştırılması,
- Pazar yerlerinin oluşturulması ve bakımı,
- Belediye sınırları içinde bulunan kira, binek ve yük arabalarının ücretlerinin belirlenmesi,
- Araba ve yük araçlarının bakımlı ve düzenli olmalarını sağlamak ve bunlar için durma yeri (garaj) belirlemek,
- Halka açık olan yerlere (lokanta, tiyatro, seyir yerleri vb.) nezaret etmek,
- Sahili olan yerlerde deniz hamamları yaparak, halkın açıktan suya girmesine engel olunması,
- Sahil olan yerlerde kayıkların sağlamlığının ve kayıkçıların denetlenmesi,
- Tartı ve ölçü aletlerinin ayarının korunması,
- Ekmeğin (nan-ı azizin) fiyatının, ağırlığının, pişkin ve temiz olmasının ve ununun bozuk olmamasının kontrolü,
- Fırınların ve fırın işçilerinin temizliklerinin ve hijyenin (taharetin) kontrolü,
- Et satışının kontrolü ve mezbahane inşası, yerleşim yerleri içinde hayvan kesiminin engellenmesi,
- Sağlığa aykırı olan yiyeceklerin satışının engellenmesi,
- Uygun yerlerde helaların yapımı ve toplumsal sağlığın korunması,
- Amâ, dilsiz, yetim ve mahrum çocukların terbiyesi ve fakir ihtiyaç sahibi kişiler ile çalışma gücü olmayanlar için hastahane, gurebahane,

---

<sup>17</sup> Burada belirtilen işlemler dışında Ortaylı (1985:171) VBK ile belediyelere nüfus sayımı görevinin de verildiğini belirtmektedir. Bu göreve dair kanunun orijinal ifadesi “nüfûs-ı mevcûdenin kayd ü tahrîrine ve tevellüdât ve vefeyât vukuâtın yürütülmesine” biçimindedir.

ıslahhane ve sanayi mektepleri oluşturmak ve mevcutları iyi bir biçimde yönetmek,

- Memurların tayin ve tebdili,
- Kimsesi olmayan cenazelerin defin işlemleri,
- Oyun yerlerinde genel ahlaka aykırı hallerin vukua gelmesini engellemek,
- Belediye gelirlerini tahsil edip, bunları belediyenin ihtiyacı (görevleri) doğrultusunda kullanmak,
- İhtikar (stokçuluğun) önlenmesi,
- Esnaf ile ilgili işler.

Görüldüğü gibi, VBK'nu ile günümüzdeki perspektife yakın bir görev tanımı yapılmıştır. Hatta günümüzde merkezi yönetim tarafından sunulan/yürütülen birtakım hizmetler (nüfus kaydının tutulması gibi) o dönemde belediyelerin görevleri arasına dâhil edilmiştir. Tabii belediyelerin kanunen kendisine verilen bu görevleri ne düzeyde yerine getirdiği/getirebildiği ayrı bir tartışma konusudur. Kısıtlı mali imkânlar, uzman personelin yokluğu, belediyelerin toplum açısından yeni tecrübe edilen bir kamu teşkilatı olması ve uzun süren savaş yılları gibi faktörler dikkate alındığında belediyelerin etkinlik düzeylerinin sınırlı kaldığı söylenebilir. Bunların yanında, Ortaylı (1985), belediyelere verilen bazı görevlerin gerçekçi olmadığını, bazı görevlerin de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesine devam edildiğini belirtmektedir (s. 171).

### **Belediye Organları ve Bunların İş Başına Gelme Yöntemleri**

VBK'nuna bakıldığında Kanunun, belediye idareleri için ikili bir organ yapısını öngördüğü söylenebilir. Bunlar “belediye meclisi” ile “belediye meclisi reisi”dir. Bunun yanında VBK 50. maddede “cemiyet-i belediye” diye bir yapıdan söz etmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla “cemiyet-i belediye” belediyenin bir organı niteliğinde olmayıp, sınırlı süre ve sınırlı konularda görev yapan bir meclis niteliğindedir. Belediye meclisi ve belediye meclisi reisi tanıtıldıktan sonra, cemiyet-i belediyenin yapısı ve görevlerine de ayrıca değinilecektir. Günümüzde belediyelerin organları arasında yer alan az sayıda üyeden oluşan ve sık toplanan bir kurul olan “belediye encümeni”ne VBK'nunda yer verilmemiştir. Kanun, belediye meclisi üyelerinin sayısını sınırlı tuttuğu ve belediye meclisine haftada iki defa toplanma zorunluluğu getirdiği, bugün “belediye encümeni” tarafından yerine getirilen görevlerin, o dönemde “belediye meclisi” tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

**Belediye Meclisi:** VBK'nun 4. maddesine göre belediye meclisi seçimle iş başına gelmektedir ve görev süresi de dört yıldır. Belediye meclisine seçilebilmek için mülk sahibi olmak ve Osmanlı tebasından olmak

gerekmektedir. Belediye meclisinin üye sayısı yerin büyüklüğü ve nüfusun miktarına (çokluğuna/kesretine) bağlı olarak 6 ila 12 kişiden oluşmaktadır. Kanunun 9. maddesine göre belediye meclisi en az haftada iki defa toplanır. İhtiyaç oluşması halinde başkanın daveti ile ilave toplantı yapılması da mümkündür.<sup>18</sup>

Belediye meclisine seçilebilecek kişiler hakkında daha detaylı düzenleme VBK'nunun 19. maddesinde yer almaktadır. Anılan maddeye göre meclis üyeliğine seçilebilmek için; ilgili şehir veya kasabada ikamet etmek, orada bulunan mülkleri için yıllık en az 100 kuruş vergi vermek, 30 yaşını tamamlamış olmak, Türkçe konuşabilmek, akıl sağlığının yerinde olması, şahsi ve medeni haklara sahip olmak, kanunda belirtilen cezalara çarptırılmamak gibi şartlar ifade edilmiştir. VBK'nun 36. maddesine göre, belediye meclis üyeleri tekrar seçilebilirler. VBK 44. maddede belediye meclisinin görevlerini detaylı olarak belirlemiştir. Buna göre belediye meclisinin günümüz uygulamasına uyarlanmış başlıca görevleri şunlardır:

- Kanunu 3. maddesinde belirtilen belediyenin görevlerine ait konular ile diğer düzenlemelerle belediye meclisine verilen görevlere dair müzakerede bulunup karar vermek,
- Belediye bütçesine ilişkin karar vermek,
- Belediye emlakına ilişkin karar almak,
- Belediyenin bir yıl içinde yapacağı inşaat vb. çalışmaları mahallelerin ihtiyacına uygun olarak dağıtmak,
- Belediye adına yapılan sözleşmeleri incelemek ve onaylamak,
- Belediye başkanı tarafından önerilen belediye memurlarının atamasını ve azlını onaylamak,
- Ayda bir belediyenin gelir ve giderlerini incelemek.

Belediye meclisi seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip olan kişiler de VBK'nun 18. maddesinde tanımlanmıştır. Burada ikamet, yaş (25 yaş), vergi vermek (emlakı için yılda en az 50 kuruş vergi vermek), medeni ve şahsi haklara sahip olmak, cinayetle mahkûm olmamak gibi şartlar belirtilmiştir.

Belediye meclis üyelerinin seçimi ve seçmenlerin belirlenmesi için VBK'nu 21. madde ile bir "intihab (seçim) encümeni" öngörmüştür. İntihab

---

<sup>18</sup> Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin olağan toplantı sıklığını yılda üç defaya indirmiştir. Bu konuda Kanunun 54. maddesinin düzenlemesi şöyledir: "Meclis, şubat, nisan, teşrinisani (kasım) ayları iptidasında olmak üzere senede üç defa adiyen içtima eder. Bütçe müzakeresine tesadüf eden içtima müddeti en çok otuz gün olup diğer içtimaların müddeti en çok on beş gündür."

encümeni 10 kişiden oluşmakta ve intihap encümeni üyesi olabilmek için “seçme hakkına” sahip olmak gerekmektedir. İntihap encümenini belirleme yöntemi ise şöyle belirtilmiştir: Her mahallenin imamı, papazı, hahamı ve muhtarı şartlara uygun iki kişinin ismini verecek ve 10 kişilik intihap encümeni bunlar arasından kura ile belirlenecektir. İntihap encümeninin başkanı “dâireyi belediye meclis reisi”dir. Kanun belirlenen şartlar dâhilinde kimlerin seçmen, kimlerin meclis üyesi olabileceğini belirleme yetkisini intihap encümenine vermiştir. Kanununun 26. maddesi intihap encümeni kararlarına karşı ilgili kişilere yargıya başvurma hakkı tanımıştır. Buna göre; intihap encümenin kararlarına razı olmayanların on gün içinde mahallî bidayet (ilk derece) mahkemesine başvurma hakları vardır. On gün geçtikten sonra bu hak ortadan kalkmaktadır. Böylece VBK’nun belediye meclisi seçimlerinin sağlıklı ve şaibesiz işlemesi açısından, intihap encümeni kararlarını yargı denetimine tabi hale getirdiği görülmektedir. Bunun yanında konunun sürüncemede kalmaması için de 27. maddede mahkemece 8 gün içinde karar verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

VBK’nun 5. maddesine göre memleket mühendisi, tabibi ve baytarı belediye meclisinin “danışman üyesi”<sup>19</sup>dirler. Yine Kanun 7. maddesi ile bir kimsenin iki belediye meclisinde üye olmasını yasaklanmıştır. 35. madde de ise, bir kimsenin birden fazla belediye meclisine seçilmesi durumunda 8 gün içinde birini tercih etmek zorunluluğu düzenlenmiştir.

VBK’nun 10. maddesinde, belediye başkanının olmadığı zamanlarda belediye meclisine en yaşlı üyenin başkanlık etmesi öngörülmüştür. Belediye meclisi salt çoğunlukla toplanmadıkça gündemindeki konuları görüşemez<sup>20</sup> ve kararlar oy çokluğu ile alınır. Oyların eşitliği durumunda belediye başkanı veya vekilinin bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Belediye meclis üyelerinden ikisinin talebi olursa oylama gizli yapılır (md. 11).

**Belediye (Meclisi) Reisi:** Belediye reisi VBK’nun 4. maddesine göre belediye meclisinin seçilmiş üyeleri arasından devletçe atanır. Aynı maddede belediye başkanının belediye gelirlerinden maaş alması da öngörülmüştür.<sup>21</sup> Belediye

<sup>19</sup> Kanun bu danışman üyeler için “a’zâ-yı müşavire” demektedir. Benzeri bir yaklaşım Cumhuriyet sonrası köy yönetimi açısından da sürdürülmüştür. Köyde görev yapan öğretmen vb. kişiler köy ihtiyar heyetinin doğal üyesi olarak belirlenmiştir.

<sup>20</sup> Bu konudaki kanunun orijinal ifadesi şudur: “mecliste a’zânın nisfından bir ziyadesi bulunmadıkça müzâkere caiz değildir”. Ancak Kanununun 14. maddesine göre üyeler iki defa yazılı olarak toplantıya çağrılmalarına rağmen yeterli çoğunluk (salt çoğunluk) sağlanamaz ise, üçüncü davet sonucunda toplantı nisabına bakılmaz ve gelenlerin oylarıyla alınan kararlar geçerli olur.

<sup>21</sup> Belediye başkanının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi yaklaşımı Cumhuriyet sonrasında da devam etmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 89.

başkanının (belediye meclisi başkanının) görev ve yetkileri VBK'nun 42. maddesinde belirtilmiştir. Anılan maddeye göre belediye başkanlarının başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Haftada en az iki defa toplanacak olan belediye meclisine başkanlık etmek,
- Gerekli gördüğü takdirde belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırmak,
- İhtiyaç duyulan memur ve çavuşları belediye meclisinin onayını almak şartıyla atamak,
- Belediyelerin görevleri ile ilgili olan belediye meclisi kararlarını uygulamak,
- Belediye gelirlerini toplamak, alacaklarını tahsil etmek,
- Belediye harcamalarını yapmak,
- Belediye gelir ve giderlerine ilişkin gerekli kayıtları tutmak ve gerekli resmi belgeleri (muvazene cetveli vb.) hazırlamak.

**Cemiyet-i Belediye:** Cemiyet-i Belediye bugünkü anlamda belediye meclisinin bir organı statüsünde olmayıp, belediye meclisi ile belediyenin kurulduğu yerdeki “idare meclisi”nin<sup>22</sup> birleşmesinden oluşan ve yılda iki defa (nisan ve kasım aylarında) toplanıp, bazı konularda karar veren bir kurul niteliğindedir. Cemiyet-i belediyenin genelde mali konularda yetkili olduğu görülmektedir. Bu kapsamda belediyenin bütçesi ve kesin hesabını onaylama

---

maddesinde “Belediye reisleri meclisten veya bu kanuna göre intihap olunmak hakkını haiz olmak üzere hemşeriler içinden veya hariçten dört sene için gizli rey ile aza adedi mürettebinin ekseriyeti ile meclis tarafından intihap olunur (seçilir). ...Reis intihabı vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dâhiliye Vekilinin inhası ve Reiscumhurun tasdiki ile kat'ileşir”, biçiminde bir düzenleme bulunmaktaydı. Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanunun ilk haline göre belediye meclisi üyesi olmayıp seçilme şartlarını taşıyan bir hemşehri de belediye başkanı olarak belirlenebilmekteydi. 1580 sayılı Kanunun 89. maddesi 1961 Anayasası sonrasında 19.7.1963 tarihli 307 sayılı Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla ilga edilmiş ve 307 sayılı Kanun ile belediye başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir.

<sup>22</sup> 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnâmesi'nin 61. maddesi ile her vilâyette yılda bir kez toplanan bir “meclis-i umumi” ve her vilâyet, livâ ve kaza için ise sürekli görev yapan bir “idare meclisi” öngörülmüştür. Daha sonra kabul edilen 1876 tarihli Kanun-i Esâsi'nin 109. maddesi ile bu düzenleme anayasal bir temele kavuşturulmuştur. Bu idare meclislerinin görevleri de 1871 tarihli Nizamnamede düzenlenmiştir. Ancak bu idare meclislerinin kimlerden oluşacağı hakkındaki düzenleme de 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesinde yer almaktadır.

yetkisi bu kuruldadır. Cemiyet-i Belediye ilişkin hususlar VBK'nun "altıncı faslında" düzenlenmiştir.

VBK'nun 53. maddesine göre cemiyet-i belediye, belediye meclislerinin genel durumlarını incelemek ve mevcut durumun iyileştirilmesine yönelik görüşlerini Vilâyet Umumi Meclisinde görüşülmek üzere vilayetin valisine iletmeye yetkilidir. Böylece uygulamada belediyelerin karşılaştıkları sorunların çözümü konusunda cemiyet-i belediyenin yetkilendirildiği görülmektedir. Bunun yanında yine aynı madde de yer alan düzenlemeye göre, cemiyet-i belediyenin muvazene cetvellerine ve muhasebatına, inşaat ve faaliyetlere dair olan kararları, toplantı sonrası yerel hükümet (vali/mutasarrıf/ kaymakam) tarafından ilgili belediye meclisine iletilir ve uygulanması temin edilir.

VBK'nun 54. maddesinde cemiyet-i belediyenin toplanma ve karar alma nisabı düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre cemiyet-i belediyenin karar alabilmesi için üye tam sayısının yarısından bir fazlası gerekir. Ancak ilk iki çağrıda gerekli çoğunluk oluşamazsa, üçüncü çağrı sonrasında toplanan kişilerin karar alamaya yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır. 55. maddeye göre ise cemiyet-i belediye toplantılarında kararlar, toplantıya katılanların oy çokluğu ile alınır. Oyarın eşit çıkması halinde, başkanın olduğu tarafın oy çoğunluk kabul edilir.

Cemiyet-i Belediye Ortaylı (1995:72) tarafından merkezi hükümetin aşırı vesayetinin bir göstergesi olarak yorumlanmaktadır. Ancak idare meclislerinde halkı temsil eden kişiler de olduğundan, cemiyet-i belediyeyi daha çok koordinasyona hizmet eden ve belediyelerin daha iyi işlev göremesine yönelik bir yapı/mekanizma olarak değerlendirmek mümkündür. Bunun yanında belediyeler toplum açısından yeni tecrübe edilen kurumlar olduklarından, belediye meclis üyeleri açısından temel konularda yol gösterici bir mekanizmanın varlığının işlevsel olduğu söylenebilir.

## **Belediye Personeli**

VBK'nu dönemin şartları doğrultusunda belediye personeline ilişkin hususları düzenlemiştir. VBK'nun 6. maddesine göre; belediye meclisinin maiyyetinde bir kâtip, bir sandık emini ve gereği kadar belediye çavuşu bulunur. Görüldüğü gibi Kanun, "kâtip" ve "sandık emini" sayısını bir kişi ile sınırlamasına karşın, "çavuş" sayısının ihtiyaca uygun olarak belirlenmesi konusunda belediye meclisine yetki vermiştir. Bunun yanında "sandık emininin" iki yılda bir değiştirilmesi öngörülmüştür. Kâtipin görevi 12. maddede "yazı ve hesap işleri" (umûr-ı tahrîriyye ve hesâbiyye) olarak belirlenmiştir. Kâtip ve sandık emini sürekli görev yapan personel statüsündedir. Sandık eminin geçerli bir kefaletle bağlanması gerekmektedir

(md. 8).<sup>23</sup> VBK'nun 45. maddesinde kâtiplerin görevleri biraz daha detaylandırılmıştır. Buna göre; kâtiplerin görevleri, hesap ve yazı işlerini yürütmek ve belediye dairesine ait bütün evrak ve defterleri korumak ile kayıt defterlerini düzenlemektir.

Kanununun 49. maddesinde de sandık emininin görevleri şu şekilde belirtilmiştir: Belediye dairelerinin gelirlerini tahsil etmek ve harcamalarını yapmak, günlük gerçekleşen mali duruma ilişkin günlük cetvel düzenleyip, her akşam belediye başkanına bilgi vermek. Ancak sandık emininin kendi başına belediye işleri için harcama yapma yetkisi yoktur. Belediye harcamaları için başkanın ilgili evrak üzerine yazılan “verile” emri ve kâtibin imzası olmadıkça sandık emini herhangi bir ödeme/harcama yapamaz.

Belediye çavuşlarına ilişkin hususlar VBK'nun “yedinci faslında” düzenlenmiştir. Bu konuda özetle şunlar söylenebilir: belediye çavuşlarının sayısı yapılacak işlerin önemi ve büyüklüğü doğrultusunda belirlenecektir. Belediye çavuşlarının başında bir “müfettiş” bulunacaktır. Müfettiş, belediye çavuşlarının zabiti (yöneticisi)'dir ve müfettiş olabilmek için okuryazar olmak ve sağlıklı olmak şartları öngörülmüştür. Müfettiş ve çavuşların görevlerini/yapacakları işleri tanımlama yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Ayrıca mevzuatla belirlenen görevleri yerine getirme sorumlulukları vardır (md. 59).

Yukarıda belirtilen personel yanında VBK'nun belirttiği diğer belediye personeli şunlardır: Belediye meclisi mühendisi (md. 46), belediye meclisi emlak ve nüfus kalemi görevlisi (md. Md. 47), belediye meclisi konturato memuru (md. 48). Bu personelin görevleri ilgili maddelerde belirtilmiş ve detaylandırılmıştır.

Belediye idareleri için öngörülen ve burada belirtilen personelin, oluşturulan bütün belediyelerde istihdamında eksiklikler yaşanmıştır. Osmanlı İmparatorluğunun son günlerine kadar taşranın küçük kentlerinde bu kadroların tamamlanamadığı bilinmektedir (Ortaylı, 1990: 72).

### **Belediye Gelirleri**

Belediye gelirleri ve bunlara ilişkin hususlar VBK'nun “Vâridât-ı Belediyeye (Belediye Gelirleri)” başlığını taşıyan “dördüncü fasıl”nda düzenlenmiştir. Bu fasılın içinde yer alan 39. maddede belirtilen başlıca belediye gelirleri şunlardır:

- Devletçe tahsis olunan resimler ve vergiler,

<sup>23</sup> Kanununun 8. maddesinde şöyle denilmektedir: “Meclis-i Belediyeye'nin kâtib ve sandık emini muvazzaf olup sandık emini kefâlet-i mutebereye rabtolunacaktır”.

- Kanunda belirtilen satışlardan elde edilen gelirler ve yol vb. düzenlemeden faydalanacak olanlardan alınacak şerefiye,
- Nakdi cezalardan elde edilen gelirler,
- Ölçü ve tartı aletlerinden ve hayvan alım satımından alınacak resimler,
- Belediye yapılıcak yardım ve bağışlar.

Osmanlı devletinin o dönemde mali sorunlarla karşı karşıya olduğu dikkate alındığında, belediyeler için tanımlanan bu gelir kaynaklarının yeterli olmadığı/gelmediği görülmektedir.<sup>24</sup> Mali kaynakların yetersizliği, bütün yapının etkin işlemlerini doğal olarak olumsuz etkilemektedir.

### **Vilâyât Belediye Kanunu'nda Yer Alan Diğer Hususlar**

VBK'nun sekizinci faslında “belediyece memnu olan (yasaklanan) haller” belirtilmiştir. Bu kapsamda 62. madde de sokak ve arsalarla çöp atılması, lokanta ve aşçı dükkanlarında kalaysız bakır kap kullanılması, hamamlarda havlu, peştamal vb. kullanılan takımların kirli olması, soba borularını binaların saçağından yukarı çıkarmak, belediye idaresinden izinsiz su yolu ve lağım açmak, açıkta yemek pişirmek, dükkanların kamu düzeni açısından uymak zorunda olduğu hususlar gibi, sağlık ve şehir hayatının esenliği ile ilgili bir çok hususun bu başlık altında yasaklanan şeyler olarak belirtildiği görülmektedir. VBK'nunun dokuzuncu faslının başlığı ise “belediyece icarası lazım gelen ahvâl (haller)” dir. Bu fasıl içinde yer alan 63 ve 64. maddeler ile inşaat yapılması sırasında dikkat edilmesi gereken hususlar, ölçü ve tartı aletlerine ilişkin kurallar gibi konularda düzenleme yapılmıştır. Onuncu fasılın başlığı ise “mücazat (cezalar)” olup, bu fasılda yer alan 65. madde de VBK'nun hükümleri ile belediyelerin uyarılarına uymayanlar hakkında Ceza Kanununun 3. Babındaki hükümlere göre işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

### **Sonuç**

1877 tarihli Vilâyât Belediye Kanunu, Osmanlı İmparatorluğunda 1830'lu yıllardan itibaren ortaya çıkan kentsel hizmetlerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda kentsel hizmet üretilmesi arayışlarının vardığı son nokta olarak değerlendirilebilir. Aynı yılda kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu'nu da bu kapsamda düşünmek gerekir. Bu her iki kanunun kabulü ile birlikte, artık kentsel/yerel hizmetler açısından yeni kurumsal yapı oluşturma arayışları sona etmiştir. Oluşturulan

---

<sup>24</sup> Bu konuda İlber Ortaylı'nın (1985:167-168) tespiti şöyledir: “İmparatorluğun küçük şehirlerindeki belediyeler, kadrosuz, gelirsiz, bütçesiz ve muhasebesiz çalıştıklarından gelirlerini de toplayamıyorlardı. ... Taşra belediyelerinin varlık gösterememelerinin başlıca nedeni, cılız mali olanaklarıydı.”



bu yapı genel mahiyeti itibarıyla bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, dönemin şartları içinde, bütün yönleriyle bir yerel yönetim yapısı oluşturma yaklaşımından ziyade, kentsel yaşamda günlük ihtiyaçların giderilmesine yönelik bir kurum olarak kurgulanmıştır. Nitekim Görmez'e göre (1993) belediyeler, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde merkezîyetçi devlet felsefesi ve geleneğinin hâkim olduğu bir ortamda sadece düzenli kent hizmetlerinin görülmesi için hizmet kuruluşu olarak kurulmaya başlanmış, yerel komünal özelliklere sahip olamamışlardır (s. 206). Yine Ortaylı'ya göre (1990: 71-76), o dönemde belediyecilik özerk yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır.<sup>25</sup>

Yine de 1877 tarihli Vilâyet Belediye Kanunu, Osmanlı vilayetlerinde Batı ülkelerinde olduğu gibi, kentsel hizmet üreten bir yerel yönetim sisteminin kurulması ve sürdürülmesi için oldukça önemli bir düzenleme niteliğindedir. Bu Kanun Fransız belediye sisteminden izler taşısa da (Gözler, 2018), dönemin kentsel ve toplumsal ihtiyaçlarının bir ürünü olduğu söylenebilir. Cumhuriyetle birlikte sahip olunan sınırlar içinde Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş 389 belediye bulunmaktaydı (TÜSİAD, 1995: 25). VBK'nuna dayalı olarak oluşturulan bu belediyeler ile Osmanlı Devleti, Cumhuriyet Türkiye'sine giderek çağdaş bir yapı kazanan bir belediye örgütü ve hizmetler prototipi bırakmıştır (Toprak, 1990: 83-84). VBK ile getirilen/oluşturulan temel yapının, Cumhuriyetin ilanından sonra da benimsendiği ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunun'da kendine yer bulduğu görülmektedir.

1877 tarihli Vilâyet Belediye Kanunu'nun genel yaklaşımı dikkate alındığında, belediye teşkilatından ziyade, belediye meclisinin odak noktada olduğu söylenebilir. Bu nedenle birçok tanımlama ve düzenleme belediye meclisi ekseninden yapılmıştır. Bu kapsamda örneğin belediye başkanı "meclis-i belediyye reisi" biçiminde ifade edilmiş ve belediye personeli de belediye meclisiyle ilişkilendirilerek düzenlenmiştir. Bu durum o dönemin şartlarında demokratik bir organın ön plana çıkması açısından olumlu olmakla birlikte, bir teşkilat olarak belediyelerin henüz kendine tam olarak yer bulmadığı/bulmadığı biçiminde de yorumlanabilir. Ancak seçimle iş başına gelen demokratik bir organın işleyişin odak noktasında yer alması, belediye meclisinin en az haftada iki gün toplanması, belediye başkanının belediye

---

<sup>25</sup> Nitekim 1901 tarihinde yayımlanan Kâmûs-i Türkî'de "belediyye" kelimesi; bir şehir veya kasabanın sokaklarıyla sair umur-ı umumiyesine ve tenzifât (temizlik) ve sair ihtiyacatına bakan idare" olarak açıklanması (s. 302) burada belirtilen değerlendirilmeyi teyid edici niteliktedir.

meclis üyeleri arasından belirlenmesi oldukça önemli düzenlemeler olarak nitelendirilebilir.

Cumhuriyet sonrası, VBK'nu yürürlükten kaldıran 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin teşkilat yapısı ve kurumsal kimliği güçlendirilmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun ile VBK'nun demokratik bir organ olan belediye meclisini odak noktaya alan yaklaşımının zayıfladığı söylenebilir. Bu kapsamda belediye meclisinin olağan toplanma süreleri yılda üç defaya düşürülmüş ve belediye başkanının belediye meclisi üyeleri arasından belirlenmesi zorunluluğu terk edilmiştir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden birisi de belediye meclisinin etkinliğini güçlendirmek olmuştur.

VBK'nun büyük şehirler için, her kırk bin nüfus için bir belediye meclisi (dolayısıyla bir belediye dairesi) kurulmasına izin vermesi, demokratik temsil ve optimal ölçek açısından dönemin şartları içinde iyi düşünülmüş bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Ancak dönemin kısıtlı şartları nedeniyle bu düzenlemenin pek uygulamaya yansıtılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak yine de bu yaklaşım, günümüzdeki metropoliten alan yönetiminin/büyükşehir belediye sisteminin uygulanmasına yönelik tarihsel bir temel olarak nitelendirilebilir.

VBK ile oluşturulan yapı ve kurumsal kimlik, dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin ülkenin idari yapısı ve toplumsal algıda yer alması Cumhuriyet döneminde özellikle 1961 Anayasası sonrasında daha da gelişmiş ve güçlenmiştir. Bugün Türkiye'de belediyeler ve yerel yönetimlere ilişkin 150 yılı aşkın bir toplumsal tecrübe ortaya çıkmıştır. 2004-2005 yıllarında gerçekleşen yerel yönetim reformu, 2012 yılında oluşturulan yeni büyükşehir belediye modeli, toplum açısından artık yerel yönetimleri/belediyeleri vazgeçilmez bir konuma oturtmuştur. 150 yılı aşkın tarihsel gelişim içinde Türkiye'de şimdiye kadar yaklaşık 75 yılda bir belediyeler hakkındaki temel kanun değişen yeni toplumsal şartlar ve ihtiyaçlar bağlamında yenilenmiştir. 1855 yılında ilk belediyenin kurulmasından sonra 1930 yılında Cumhuriyet tarihinin ilk kapsamlı belediye kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunun yerine geçen ve halen yürürlükte olan kanun ise 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur.

## **Kaynakça**

- BYEGM (T. C. Başbakanlık Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü) (2015). *Türkiye'de Milletvekili Seçimleri*, Ankara: Başbakanlık Yayını.
- Coşkun, B. ve Uzun, T (1999). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla: Muğla Üniversitesi Yayını.

- Ergin, O. Nuri (1914). *Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, İstanbul: Belediye Şehemaneti Tarafından Tab' Ettirilmiştir, Arşak Garuyan Matbaası.
- Ergin, O. Nuri (1995). *Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.
- Faroqhi, S. (1994). *Osmanlı'da Kentler ve Kentliler*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Görelî, İ. Hakkı (1952). *İl İdaresi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Görmez, K. (1993). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Ankara: Hizmet-İş Yayını.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdaler Hukuku*, Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözübüyük, Ş. (2014). *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güneş, M. (2014). "Osmanlı Dönemi Nüfus Sayımları ve Bu Sayımları İçeren Kayıtların Tahlili", *Gazi Akademik Bakış Dergisi*, 8 (15), 221-240.
- Kazıcı, Z. (2014). *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisâb Müessesesi)*, İstanbul: Kayıhan Yayınları.
- Kılıç, S. (2011). "1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları", *OTAM*, 30, 27-40.
- Nohutçu, A. Ve Ziyrek, A. (2020). *Osmanlı Türk Anayasa Metinleri*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oktay, T. (2005). "Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 3 (6), 257-281.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1990). "Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum Kitabı*, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A. Ş. IULA-EMME Yayını, 63-74.
- Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 91-112.
- Özgül, İ. ve Kartal, N. (2019). *Osmanlı'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yönetim Metinleri*, İstanbul: Hiperyayın.
- Parlak, B. (2020). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Seyidanlıoğlu, M. (1996). "Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremâneti'nin Kuruluşu ve Şehremâneti Nizâmnamesi", *TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(3), 75-82.
- Seyidanlıoğlu, M. (1996). "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", *TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5), 89-103.
- Şemseddin, S. (1901). *Kâmûs-i Türkî*, İstanbul: İkdâm Matbaası. (Toronto Üniversitesi Kütüphanesi nüshasından faydalanılmıştır).
- Toprak, S. V. (2013). "İlk Osmanlı Seçimleri ve Parlamentosu", *Sosyoloji Dergisi*, 3(26), 171-192.

Toprak, Z. (1990). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum Kitabı*, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A. Ş. IULA-EMME Yayını, 75-84.

TÜSİAD (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler*, haz. Selçuk Yalçındağ, İstanbul: TÜSİAD Yayını.

Yazan, Ü. M. (1992). *Cevdet Paşa’nın Toplum ve Devlet Görüşü*, İstanbul: İnsan Yayınları.

<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/kanunuesasi.html> (06.09.2018).

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (06.09.2018).