

TANZİMAT'TAN XXI. YÜZYILA İSTANBUL'UN YÖNETİMİ

TARKAN OKTAY*

Osmanlı Devleti'nin payitahtı ve en büyük şehri olan İstanbul ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik faktörlerin etkilerine paralel olarak, Tanzimat Dönemi'nde şehir yönetimi ile ilgili yeni arayışlar ve uygulamalarla karşılaşmaya başladı. Bu değişimin temel özelliği, Osmanlı şehir yönetiminden Avrupa kaynaklı “modern” belediye modeline doğru geçilmesi idi. İstanbul'un dünyadaki yeni ticaret düzenine entegrasyonu ile modernleşme, Batılılaşma ve merkezleşme yaklaşımına sahip Tanzimat reformları bu sürecin iki önemli eksenini oluşturuyordu.

İstanbul'da klasik dönem şehir yönetimi kurumlarının yerini almaya başlayan “modern belediye” kurumu, XIX. yüzyılda Sanayi Devrimi sonrasında şehirlerde yaşanan dönüşüm sürecinde ortaya çıkan yeni bir yapı idi. İngiltere'de sanayileşmenin getirdiği hızlı şehirleşme konut, çevre, su ve kanalizasyon altyapısı, ulaşım, güvenlik, sağlık vb. alanlarda birçok probleme neden olmuştu. Yerel hizmetlerin niteliği ve ölçeğindeki değişime paralel olarak şehir yönetim yapıları da dönüşüme uğradı. Bu süreçte, eski şehir kurumlarının geliştirilmesi yanında özel hizmet alanlarında oluşturulan yeni örgütlenme modelleri ile yerel hizmet ihtiyacına çözüm sağlanmaya çalışıldı. İlerleyen dönemlerde yerel hizmetlerden sorumlu ve uzmanlaşmış tek bir yerel yönetim yapısına doğru geçiş süreci başladı. Yapısal ve fonksiyonel olarak farklı modeller yerine standart ve uzmanlaşmaya dayalı yerel yönetim yapılarının kurulması, yasal altyapının gelişmesi, yerel hizmetlerin sorumluluğunun yerel yönetimlerin elinde toplanması ve halkın yerel meclislerde temsil alanının genişlemesi ile modern belediye kurumu gelişerek meşruiyet kazandı. İngiltere'de 1835, 1888 ve 1894 tarihli *Yerel Yönetim* kanunları, Fransa'da 1789 Devrimi arkasından

oluşturulan yerel yönetim yapıları, 1830 ve 1848 anayasal düzenlemeleri ve 1884 tarihli *Yerel Yönetim Kanunu*, Almanya'da 1808 tarihli Prusya Şehirler Düzenlemesi, modern belediye kurumunun Avrupa'da gelişmesi konusundaki önemli adımlardır.

İstanbul şehrinin çok yönlü dönüşümünde, sanayileşme ve kırsal nüfusun kentlere göçü faktörlerinin etkisi, Avrupa şehirlerine göre sınırlı düzeyde kaldı. Bunun temel nedeni, Osmanlı ülkesinin Avrupa'daki gibi bir Sanayi Devrimi süreci yaşamamış olmasıydı. Bu çerçevede, İstanbul'un yönetiminde klasik dönemdeki yapılardan modern belediye modeline geçişi dört safhada incelemek mümkündür. Birincisi, İstanbul'un yaşadığı çok yönlü ve uluslararası dönüşümün *yerel hizmet* kavramının içeriğini oldukça genişleterek yeniden tanımlaması. İkincisi, klasik şehir yönetim kurumlarının işlevlerinin azalması sonucunda yerel hizmetlere ilişkin problemlerin artması. Üçüncüsü, şehirde yerel hizmetler alanında yaşanan problemlere çözüm üretmek amacıyla modern belediye modellerinin uygulamaya konulması. Dördüncüsü, modern belediye yapılarının meşruiyet alanının genişlemesi ve temel şehir yönetim birimleri olarak gelişmeleridir.

XIX. yüzyılda uluslararası ticaret düzeni, Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan hızlı ekonomik genişlemenin ortaya çıkardığı ham madde ve pazar ihtiyacı çerçevesinde yeniden şekillendi. Bu ihtiyaç karşısında, yüksek bir potansiyele sahip Osmanlı ülkesi, yeni ticaret düzeninden önemli derecede etkilendi. Osmanlı Devleti'nin Avrupalı devletler ile yabancı tüccarların serbest ticaretine imkân sağlayan anlaşmalar imzalaması, ülkenin yeni ticaret düzenine entegrasyon düzeyini yükseltti. Özellikle, Doğu Akdeniz havzasındaki İstanbul, İzmir, Selânik, İskenderiye ve Beyrut gibi liman şehirleri, artan ticari ilişkilere paralel

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi



1- Dolmabahçe Sarayı, İstanbul ve Üsküdar (MSA)

olarak ekonomik, fiziki, sosyal ve siyasi bakımdan önemli dönüşümlere sahne oldu.¹

İstanbul'da ticari hayatın merkezi olan çarşı, han ve kapanlardaki ekonomik ilişkilerin hacmi azalma gösterdi. Galata bölgesi ticaretin ana merkezi olarak öne çıktı. Yeni ekonomik ilişkilerin organizasyonu şirketler, bankalar, sigorta acenteleri vb. kurumlar tarafından yürütülmeye başladı. Şehrin yönetim organizasyonunda önemli yere sahip loncalar, çarşıların ticaretin merkezi olma konumundan uzaklaşması, atölye tipi üretimin fabrikasyon üretim karşısında tutunamayışı ve toplumdaki tüketim alışkanlıklarının değişimi sonucunda güç kaybetti. Bu durum, şehir yönetim organizasyonunda yer alan loncaların, ticari mekânların yönetimi ve ticari hayatın denetimi konusunda çarşılarda üstlendiği işlevlerin de azalmasını beraberinde getirdi.²

Osmanlı ülkesindeki birçok liman şehrinde olduğu gibi İstanbul'un yaşadığı ekonomik değişim, beraberinde sosyal değişimlere yol açtı. Uluslararası ticaretin beslediği kozmopolit bir sosyal yapı ve buna paralel

günlük yaşam özellikleri, Galata-Beyoğlu bölgesini İstanbul'un diğer yerlerine göre önemli düzeyde farklılaştırdı. Batılı tüccar, komisyoncu, inşaatçı ve bankerlerin yoğunlaştığı bir yer durumundaki Galata-Beyoğlu bölgesinin yeni yüzü, sosyal ve ekonomik yapının mekâna yansıması sonucu inşa edilen yeni tarz çarşı ve dükkânlar, oteller, hanlar, elçilik binaları, eğlence yerleri ve konutlar oldu. Şişli, Nişantaşı ve Maçka gibi yeni yerleşim yerlerinin kurulması yanında Şirket-i Hayriye vapurları ile günlük yaşamın içine entegre edilen Adalar, Tarabya ve Yeniköy gibi yazlık yerler, varlıklı kesimin ikamet bölgesi olarak gelişme gösterdi. İstanbul'a taşradan gelenler ise ağırlıklı olarak Eyüp, Hasköy, Kasımpaşa ve Üsküdar taraflarına yerleşti.³

Klasik mahalle yapısı Tanzimat Dönemi'nde, iki önemli dinamiğin etkisi altındaydı. Birincisi, taşradan İstanbul'a gelen nüfusun mahalledeki organizasyonun denetimini etkisiz kılacak yoğunlukta mevcut mahallelere yerleşmesiydi. İkincisi, varlıklı ailelerin yeni ekonomik ilişkiler sonucu şekillenen ve klasik mahalle yapısından farklı olarak, benzer

1 Paul Dumont, "Tanzimat Dönemi (1839-1878)", *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, ed. Robert Mantran, İstanbul 1995, s. 104.

2 Ahmet Tabakoğlu, *Türk İktisat Tarihi*, 2. bs., İstanbul 1994, s. 298.

3 İlber Ortaylı, "İstanbul'un Mekânsal Yapısının Tarihsel Evrimine Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, 1977, c. 10, sy. 2, s. 92-94.






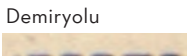
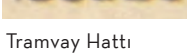


2- 1895 tarihli İstanbul planı (Mâlûmât).

Haritanın sol üst köşesinde harita üzerinde numaralandırılmış binaların isimleri yer almaktadır:

- 1- Hırka-i Şerif, 2- Ayasofya Camii, 3- Sultanahmed Camii, 4-Valide Camii, 5- Süleymaniye Camii, 6- Sultanbayezid Camii, 7- Şehzade Camii, 8- Sultan Selim Camii, 9- Cerrahpaşa Camii, 10- Nûr-i Osmaniye Camii, 11- Bâbü'lî Camii 12- Bâb-ı Vâlâ-yı Meşihatpenâhî, 13- Bâb-ı Seraskerî, 14- Adliye Evkaf Depo Muhasebat, 15- Maliye Nezareti, 16- Ticaret ve Nafia Nezareti, 17- Defter-i Hâkânî, 19- Bâb-ı Zabtiye ve Şehremaneti, 20- Postahane-i Âmire, 21- Telgraf Nezareti, 22- Darphane-i Âmire, 23- Misafirhane-i Askeriye, 24-Mülkiye Tekâüd Sandığı, 25- Mekteb-i Mülkiye-i Şahane, 26- Mekteb-i Hukuk-ı Şâhâne, 27- Mekteb-i Sultanî, 28- Düyun-ı Umumiye İdaresi, 29- Bank-ı Osmanî, 30- Altıncı Daire-i Belediye, 31- Topçu ve İtfaiye Kışlası, 32- Mâlûmât Matbaası, 33- Binbirdirek, 34- Bimarhane, 35- Hapishane-i Umumî, 36- Fenerlar İdaresi, 37-Çemberlitaş, 38- Valide Hanı, 39- İngiltere Sefareti, 40- Fransa Sefareti, 41- Almanya Sefareti, 42- Ermeni Katolik Hastanesi, 43- İstanbul Kalesi, 44- Galata Kalesi.

Haritada İstanbul ile Üsküdar arasında Boğaziçi haritası ve yerleşim yerlerinin ismi yer almaktadır. Sağ alt köşesinde ise dinî mensubiyete göre mahalle isimleri ve bazı ulaşım hatlarının karşılığı olan işaretlerin açıklamaları bulunmaktadır.

-  İslam Mahallesi
-  Hristiyan Mahallesi
-  Musevi Mahallesi
-  Demiryolu
-  Tramvay Hattı
-  Tünel
-  Sur



3- İstanbul Boğazı panoraması (İBB, Atatürk Kitaplığı)

statüde kişilerin oluşturduğu bölgelere doğru yer değiştirmesiydi. Bu iki gelişme mahalledeki organizasyona hayat veren kurucu ögeler arasındaki ilişkiler bütünü zedeleyerek mahalle yönetiminin üstlendiği fonksiyonları zayıflattı. Mahalle yönetiminin başı olan imamların, mahallede denetimi sağlayamaması başlıca problem alanı idi. 1829 yılında mahallelere imamların idari ve adli görevlerini üstlenecek “evvel (birinci)” ve “sani (ikinci)” muhtar atanarak düzen yeniden sağlanmaya çalışıldı.⁴

Toplum ve devletin geçirdiği yapısal değişiklikler, şehirdeki yerel hizmetlerin yürütülmesinde önemli role sahip kurumlardan vakıflar üzerinde de etkili oldu. Zihniyetteki değişiklikler kadar normatif düzenlemelerin de etkisiyle “vakıf kurma” girişimleri bu dönemde azalma gösterdi. Mevcut vakıflardaki yönetim zaafı ve yolsuzlukların devleti önlem almaya zorlaması karşısında 1826’da Evkaf-ı Hümayun Nezareti kuruldu.⁵ Yönetimde merkezîleşme anlayışına paralel bir düzenleme olan nezaret yapılanmasına rağmen problemlerin önüne geçilemedi.⁶ Vakıfların fonksiyonlarını azaltan bu gelişmeler yanında okul ve hastane gibi ikame kurumlar oluşturulması, söz konusu sürece etki eden diğer gelişmelerdi. Şehirdeki yerel hizmetler alanında gerek vakfiyelerin sağladığı normlar bütünü ve gerekse hizmetin organizasyonu konusunda önemli rollere sahip vakıf kurumlarının işlevlerinde azalma ortaya çıktı.

İstanbul’daki yönetim organizasyonunun devlet ayağını oluşturan kadı, muhtesip, subaşı ve mimarbaşı gibi görevliler, XIX. yüzyılın ilk çeyreğinde başlayan ve daha sonra *Tanzimat Fermanı* ile daha ileri bir safhaya geçen yönetimde reform uygulamalarından olumsuz etkilendi. Bazılarının fonksiyonlarında azalma meydana

gelirken bazıları da kaldırıldı. 1826’da Yeniçeri Ocağı’nın kapatılması sonucunda subaşı, çöplük subaşısı ve ases gibi görevlilerin kaldırılması, kadıların şehirdeki denetim işlevini zayıflattı. Evkaf Nezareti’nin kurulmasıyla vakıflar üzerindeki denetim yetkisini de kaybeden kadılar, sadrazam ile olan bağlantısı da kaldırılarak, şeyhülislama bağlı, sınırlı medeni hukuk konularıyla sorumlu bir hâkim durumuna getirildi. Bu durum, özel kesim kurumları ve devlet görevlilerinden oluşan klasik dönem şehir yönetimi organizasyonunun başaktörü olan kadıların, şehir yönetimindeki rolünün sonu anlamına geliyordu.

Esnafın denetlenmesi konusundaki en önemli görevlilerden muhtesiplik, yönetimde merkezîleşme çabaları çerçevesinde 1826’da İhtisab Nezareti biçiminde yeniden örgütlendi. Mevcutları yanında yeni ticari vergilerin tahsilinden de sorumlu tutulan nezaret, 1851’de kaldırılarak fonksiyonları Seraskerlik ve Maliye Nezareti’ne devredildi. Seraskerlik’e aktarılan şehir güvenliği ile ilgili fonksiyonlar daha sonra, 1845’te kurulan Zabtiye Müşirliği’nin sorumluluğuna verildi. Bu müşirlik, 1855’e kadar şehrin aydınlatma ve temizlik işleri ile de ilgilendi. İhtisapla ilgili işleri yürütmek üzere ise “Es’âr Meclisi” kuruldu.⁷ 1852 yılına gelindiğinde İhtisab Nezareti tekrar kurularak esnafın denetimi ve vergilerin tahsili işlerini yürütmeye çalıştı. Üç yıl sonra İhtisab Nezareti de kaldırılarak görevleri yeni kurulan Şehremaneti’ne devredildi

1831’de klasik dönem şehir yönetiminde imar düzeni konusunda önemli bir yere sahip mimarbaşılık ve şehreminliği birleştirilerek yeni bir kurum olan Ebniye-i Hassa Müdürlüğü kuruldu.⁸ Şehrin imar düzeninden sorumlu olan müdürlük, İstanbul’da Moltke tarafından şehir planı ve haritanın yapılması, *Ebniye Nizamnâmesi*’nin hazırlanması, yol ve kaldırımların inşası gibi hizmetleri yürüttü. Ebniye-i Hassa Müdürlüğü ilerleyen yıllarda Meclis-i Umur-ı Nafia ve Ticaret Nezareti bünyesinde farklı yapısal biçimlerde hizmet

4 Musa Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, *TTK Belleten*, 1970, c. 34, sy. 135, s. 409-420; Bilal Eryılmaz, “Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, 1988, c. 60, sy. 378, s. 467.

5 Nuri Paşa, *Netayie ül-Vukuat*, nşr. Neşet Çağatay, Ankara 1980, c. 3-4, s. 285; Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform*, İstanbul 1995, s. 147.

6 Nazif Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, Ankara 1995, s. 282.

7 Ahmed Lütfî Efendi *Tarihi*, haz. Münir Aktepe, İstanbul 1984, c. 9, s. 50-51.

8 Şerafettin Turan, “Osmanlı Teşkilatında Hassa Mimarları”, *TAD*, 1963, c. 1, sy. 1, s 178.



yürütmüş, daha sonra Şehremaneti'nin kurulmasından sonra bu kurumun bünyesinde Hendesehane birimine dönüşmüştür.

XIX. yüzyılda uluslararası gelişmelerden etkilenerek dönüşüm yaşayan İstanbul'da *yerel hizmet* ve *beledî örgüt* kavramları, sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde yeniden tanımlanma sürecine girdi. Yerel hizmetlerin niteliği, kapsamı ve ölçeği genişledi. Yeni yerel hizmet talebine paralel olarak yeni örgütlenme ihtiyacı ortaya çıktı. Fakat klasik dönemin beledî görevlileri ve kurumları *yerel hizmet* ve *beledî örgüt* kavramlarının yeniden tanımlanması sürecinin dışında kaldı. Kadı, muhtesip, subaşı, mimarbaşı vb. görevlilerin, genel idari düzenlemeler ve konjoktürel gelişmeler sonucu zayıflamasıyla İstanbul'da yerel hizmetler alanında otorite boşluğu oluştu. Yerel hizmetlerin sunulması konusunda rolü bulunan vakıf, lonca ve mahalle yapılarının da işlev kaybına uğraması, İstanbul'daki yerel hizmetleri, eski düzeyinin de altına indirdi. Su temini, ulaşım, altyapı, imar düzeni, esnaf denetimi, aydınlatma, temizlik vb. alanlarda önemli yerel hizmet açığı oluştu.

İstanbul'daki yerel halkın, beledî hizmetlerdeki problemlerin çözülmesi konusundaki talebi daha çok, klasik dönem şehir kurumlarının iyileştirilmesi yönündeydi. Buna karşın, Beyoğlu-Galata ve benzeri bölgelerdeki ekonomik ve siyasi güce sahip kesimler, Avrupa şehirlerindeki belediye modellerinin İstanbul'a uygulanmasını talep ediyorlardı. Bu kesimlerin Avrupa ile ilişkileri çerçevesinde sağladıkları meşruiyet zemini ve nüfuz, İstanbul'un yeni yönetim yapısını şekillendiren en önemli faktörlerden biri oldu.

Tanzimat Dönemi bürokrasinin İstanbul'un problemleri karşısındaki yaklaşımı, dönemin reform anlayışına paralel olarak Batılılaşma, modernleşme ve merkezîleşme ekseninde idi. Avrupa'da modern devletin yükselişini haber veren Osmanlı elçileri, Napolyon devletinin her yerde hazır ve nazır oluşunu, polis teşkilatını, posta hizmetlerini ve benzerlerini raporlarında anlatmakta, her yeni devlet hizmetinin kasaları daha

çok parayla doldurduğunu şaşkınlıkla ifade etmekteydi. Elçilik raporları, Avrupa'daki şehirlerin biçimli planlarına, geniş ve ağaçlıklı caddelerine, yüksek binalarına duyulan hayranlığın izleriyle doluydu.⁹ Bu dönemde, "değişime karar veren" kesimi oluşturan devlet adamlarının iç ve dış gelişmeler karşısında geliştirdikleri tepkilerin meşruiyet zemini, *kanun-ı kadimden* Batı Avrupa kaynaklı kriterlere doğru yer değiştirmişti.

İstanbul'un yerel hizmetler bakımından içinde bulunduğu durum, Avrupa şehirleri ile tezat teşkil ediyordu. İstanbul'un bu durumunun gerek ülke içinde ve özellikle gazeteler yoluyla Avrupa kamuoyunda yer alması devlet adamları arasında önemli yankılar buluyordu.¹⁰ Dönemin devlet adamlarına göre bu durumu aşmanın yolu; Avrupa'daki "hayranlık doğuran" düzenli şehirlerin uyguladığı hukuki mevzuatı ve yönetim modellerini İstanbul'a getirerek modern belediye uygulamalarına geçmekti.¹¹ Modern belediye modelini devlet adamları nezdinde cazip kılan diğer bir yön, mali darlık içinde bulunan merkezî hükûmete yük olmadan, şehir sakinlerinden toplanan vergilerle hizmetleri yürütmeye imkân sağlamasıydı.

Merkezîleşme anlayışının devlete egemen olduğu bu dönemde, İstanbul'un modernleşmesi; şehir dokusunun düzenli bir hâle getirilmesi, çeşitli semtler arasında iletişimin sağlanması ve şehrin görünümünün güzelleştirilmesi olarak algılandı. Modern belediyelerin ilk örnekleri İstanbul'da bu ortamda hayat buldu. Osmanlı Devleti, merkezîleşme sürecinde belediyeler ile tanışmış oldu. Bugünden bakılınca tezat gibi görünen bu durum, klasik dönemdeki halkın inisiyatifine önemli ölçüde imkân sağlayan beledî organizasyon ile "devlet" tarafından kurulan belediye yapıları dikkate alındığında, aslında farklı bir merkezîleşmeyi ifade ediyordu.

⁹ Stefan Yerasimos, "Tanzimatın Kent Reformları Üzerine", *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, ed. Paul Dumont-François Georgeon, İstanbul 1996, s. 5.

¹⁰ Cavid Baysun, "Mustafa Reşit Paşa'nın Siyasî Yazıları", *TD*, 1960, c. 11, sy. 15, s. 124.

¹¹ Bayram Kodaman, "Mustafa Reşit Paşa'nın Paris Sefirlikleri Esnasında Takip Ettiği Genel Politikası", *Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri Bildirileri*, Ankara 1987, s. 75.

İstanbul'da Modern Belediyelerin Kurulması

İstanbul'un yerel hizmetler alanında yaşadığı sıkıntıları gündemin en üst sıralarına taşıyarak modern belediye yapılarına geçiş konusunda adım atılmasını sağlayan gelişme 1853'te başlayan Kırım Savaşı oldu. İngiliz ve Fransız donanmalarının İstanbul'a gelmesinden sonra şehirde yabancı nüfus artış gösterdi. Avrupa'dan asker, cephe gerisi görevlileri, gazeteci, sağlık görevlileri, diplomat vb. çok sayıda insan İstanbul'a geldi. Savaş nedeniyle gelenlerin ağırlıklı olarak yerleştikleri yer ise Beyoğlu-Galata bölgesiydi. Gelen yabancılar, kendi ülkelerindeki şehirlerde alıştıkları yaşam standardını İstanbul'da bulamamaktan kaynaklanan hoşnutsuzluklarını sık sık hükûmete bildiriyorlardı. İstanbul'un içinde bulunduğu bu durumun düzeltilmesini istiyorlardı. Galata-Beyoğlu bölgesindeki Osmanlı vatandaşı ve yabancıların Avrupa şehirlerindeki modern belediye yapıları ve hizmetlerinin İstanbul'a getirilmesi konusundaki talepleri, İstanbul'un yönetim yapısındaki değişim konusunda önemli bir etkiye sahip oldu.

Şehremaneti'nin Kurulması

Yerel hizmetler alanında İstanbul'da yaşanan problemlere çözüm getirmek amacıyla 16 Ağustos 1855 tarihinde İhtisab Nezareti kaldırılarak "Şehremaneti" adıyla yeni bir yapılanmaya gidildi. İstanbul şehrinin tümünde yerel hizmetlerin bir kısmından sorumlu tek bir yönetim yapısını öngören model, bu niteliği ile tek kademeli bir özelliğe sahipti.

Şehremaneti'nin kuruluşuyla ilgili Meclis-i Âlî-i Tanzimat kararında, Kırım Savaşı için şehre gelen yabancı nüfus nedeniyle Avrupa'nın gözünün İstanbul üzerinde olduğu bir sırada, şehirde beledî konularda yaşanan problemlere karşı kayıtsız kalınmayacağı ifade edilmektedir. İstanbul'un yaşadığı olağanüstü ortam karşısında İhtisab Nezareti'nin yetersiz kaldığı ve bu duruma bir çözüm getirmek amacıyla Şehremaneti'nin kurulduğu belirtilmektedir.¹² Şehremaneti'nin görev alanı, şehir halkı için gerekli eşya ve yiyecek maddelerinin temini, pazar yerleri ile mahallelerin temizlik ve düzeninin sağlanması ile fiyatların kontrolü gibi temel konular olarak belirlenmişti.

Şehremaneti bu dönemde görev alanına giren çeşitli konular bakımından merkezî yönetimde yer alan nezaretler ile ilişkili bir konuma sahipti. Esnaftan alınan vergilerin ağırlıkta olduğu gelirlerin tahsil edilmesi ve bir kısmının hazineye aktarılması konusunda Maliye

Nezareti, esnafı ilgilendiren düzenleme ve hizmetlerde Ticaret Nezareti, şehrin imarı, bayındırlığı ve temizliği gibi konularda Nafia Nezareti ve bu nezaret bünyesindeki Islah-ı Tarîk Komisyonu, ticaret ve zabıtaı ilgilendiren konularda ise Zabtiye Nezareti ile irtibatlı bir konuma sahipti.

Şehremaneti
Şehremini
Şehir Meclisi

Şekil 1- 1855'te İstanbul'daki belediye organizasyonu

Şehremaneti, şehremini ve Şehir Meclisi adında iki organa sahip olarak kuruldu. Yürütme organı durumundaki şehremini, Bâbîâli'nin seçimi ve padişahın iradesi ile atanırdı. İlk şehremini olarak, Zabtiye müşirliği ve Amasya mutasarrıflığı görevlerinde bulunmuş Salih Paşa atandı. Dördüncü şehremini Hüseyin Hasib Bey'in atanmasında olduğu gibi Bâbîâli devreden çıkarılarak, doğrudan padişah tarafından yapılan atamalar da görülmektedir.¹³

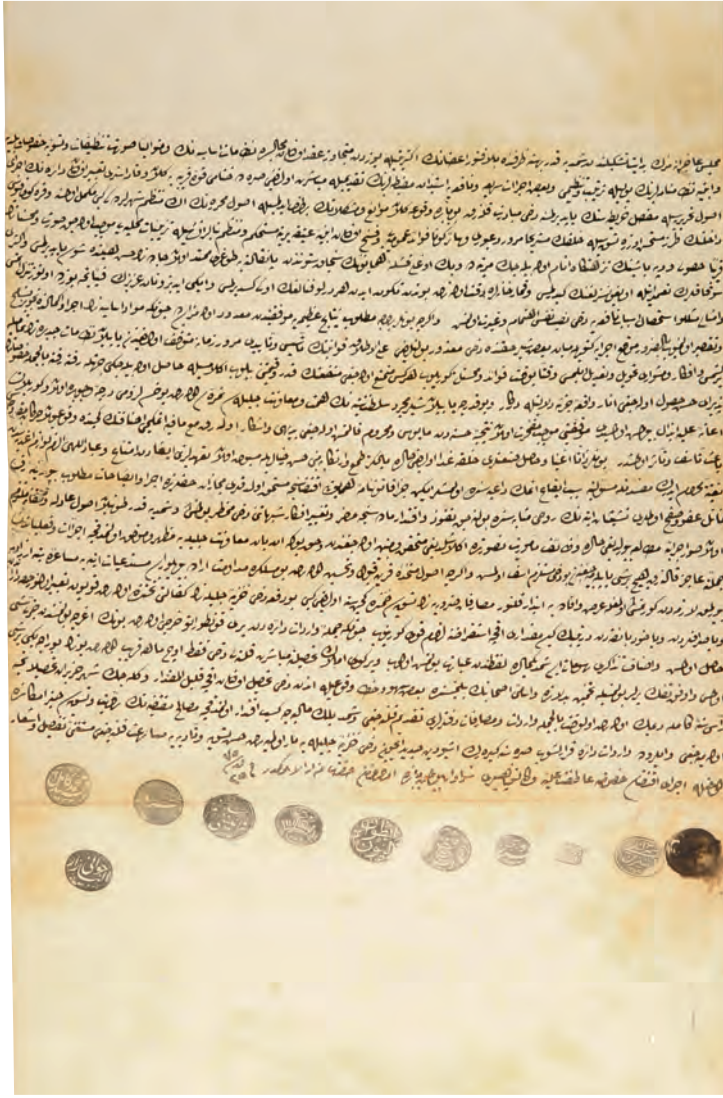
Şehremaneti'nin başı ve yürütme organı olan şehremini ile klasik dönemdeki şehreminliği farklı fonksiyonlara sahipti. Klasik dönemde, saray hizmetinde bulunan dört eminden biri olan şehremini, saray ve hükûmete ait tamir ve inşaa faaliyetleriyle bazı sarayların maaş ve ihtiyaçlarının karşılanması hizmetlerini yürüten bir görevliydi. XIX. yüzyılda Ebniye-i Hassa Müdürlüğü'nün kuruluşu ile şehreminlik kaldırıldı ancak görev ve yetki farkına rağmen yeni kurulan belediye yapısının başı için de "şehremini" ismi tercih edildi.

Memur statüsüne sahip olan şehremini, Meclis-i Vâlâ kadrosunda bulunuyordu. Şehremini için ayrıca bir görev tanımlamasına gidilmeyerek kuruma yüklenen görevleri yerine getirmekle yükümlü tutulmuştu. Şehreminleri, narhın denetimi ve çarşıların genel düzenini kontrol etmek üzere, beraberinde muavinleri olduğu hâlde, pazar ve çarşıları teftiş ederdi. Şehreminlerine yargılama yetkisi de verilmişti. Esnafla ilgili davalarda şehremini tarafından hapis cezası verilebiliyordu.

Şehremininin emrinde muavin unvanına sahip iki memur vardı. Bunlar şehreminine yürütme işlerinde yardım ederdi. Göreve tayin ile atanırlardı. Şehremini adına çarşı ve pazarları teftiş ederler, şehreminin bulunmadığı zamanlarda Şehir Meclisi'nde başkanlık

¹² BOA, DUİT, 37-1/45.

¹³ Osman Nuri Ergin, *İstanbul Şehreminleri*, İstanbul 1996, s. 71.



4- Altıncı Daire-i Belediye'nin yaptığı hizmetlere dair Belediye Meclisi mazbatası, 19 Mayıs 1859 (BOA, İ. DH, nr. 432/28571)

görevini yürütürlerdi. Muavinler aynı zamanda Şehir Meclisi'nin tabii üyesi idi. Meclis bünyesinden oluşturulan ve esnafa alakalı davalara bakan komisyon üyeleri, dönüşümlü olarak başkanlık da yaparlardı.

Şehremaneti'nin ikinci organı, danışma ve karar alma fonksiyonlarına sahip Şehir Meclisi idi. Padişahın belirlediği 12 üye, başkanlık görevini yürüten şehremini ve 2 şehremini muavini olmak üzere toplam 15 kişiden oluşurdu. Meclis üyeleri, İstanbul'da ikamet eden "her sınıf teba"dan ve esnafın ileri gelenlerinden Bâbîâli'nin ön tespitiyle padişaha sunulurdu. Bu adaylar arasından padişahın seçtiği 12 üye irade-i seniyye ile meclis üyesi olarak atanırdı.

Meclis üyelerinin yenilenmesi konusunda dışarıdan atanan 12 üyenin dördünün her yıl yenilediği bir sistem benimsenmişti. Meclisin üye yenilenmesi sürecinde önce kura ile belirlenmelerin üyeliklerine son verilirdi. Daha sonra meclis tarafından üyelik şartlarını taşıyan

4 kişi belirlenerek Meclis-i Vâlâ'ya sunulurdu. Burada onaylandıktan sonra padişah uygun görürse irade-i seniyye ile atama yapılırdı.

Şehir Meclisi'nin haftada iki kez olağan toplanması öngörülmeyle birlikte, her zaman için şehremini tarafından olağanüstü toplantıya çağırılma imkânı da vardı. Meclisin görev alanı; halkın zorunlu ihtiyaçlarının temin edilmesi, narhın tespiti ve denetimi, esnafın denetimi, temizlik ve düzeninin sağlanması, çarşı ve pazar yerlerinin denetlenmesi, Şehremaneti tarafından tahsil olunan vergilerin hazineye aktarılması olarak belirlenmişti.

Şehir Meclisi'nde karar verilen konular hakkında uygulama bakımından "Umur-ı Hayriye" ve "Umur-ı Külliye" şeklinde bir ayrıma gidilmişti. Birinci grup kararlar şehremini tarafından doğrudan uygulanabilirken, ikinci grup kararlar Meclis-i Vâlâ'ya sunulur, burada uygun görüldükten sonra padişahın onayıyla geçerlilik kazanırdı. Yol ve kaldırım inşası, halkın zaruri ihtiyaçlarının temini ve narhın tespiti gibi yerel hizmetlerle ilgili meclis kararları şehremini tarafından uygulanırdı. Vergi tahsilatı gibi devlet işleri ve merkezî yönetim hizmetlerini ilgilendiren kararların uygulanabilmesi için padişah tarafından onaylanması gerekiyordu.

Kurulduğu ilk dönemde kendine özel bütçesi bulunmayan Şehremaneti'nin yıllık muhasebe defterleri, Maliye Nezareti bünyesinde yer alan Meclis-i Muhasebe tarafından denetlenirdi. Şehremaneti'nin mali yapısı, kaldırılan İhtisab Nezareti'ne benzer bir niteliğe sahipti. İhtisab resmi adı altında esnaftan alınan vergiler Şehremaneti tarafından tahsil edilerek merkezî hazineye aktarılırdı. Bu gelirlerin küçük bir payı Şehremaneti'ne kalırdı. Ayrıca, ulaşımda kullanılan hayvanlar ile kaldırım ve yol inşaatı karşılığı halktan alınan vergiler vardı. Bu ilk dönemde Şehremaneti'nin gelirleri, ancak personel harcamalarını karşılayacak düzeyde idi. Kurumun mali açıkları merkezî yönetim hazinesi tarafından kapatılırdı. İstanbul'daki yerel problemler konusunda önemli beklentilerle kurulan kurumun mali kaynakları aynı paralelde güçlü oluşturulmamıştı.

Şehirdeki yerel hizmetler alanında sahip olduğu sınırlı role paralel biçimde Şehremaneti'nin kurumsal yapısı da dar kapsamlı oluşturulmuştu. Yazışma ve muhasebe gibi temel kurumsal birimler ile "müruriye" ve "iskân" gibi ruhsatların verildiği birimler "Oda" biçiminde örgütlenmişti. Yol ve kaldırım inşaatı, su yolu ve lağımların tamirâtı gibi Şehremaneti'nin henüz sınırlı olarak söz sahibi olduğu

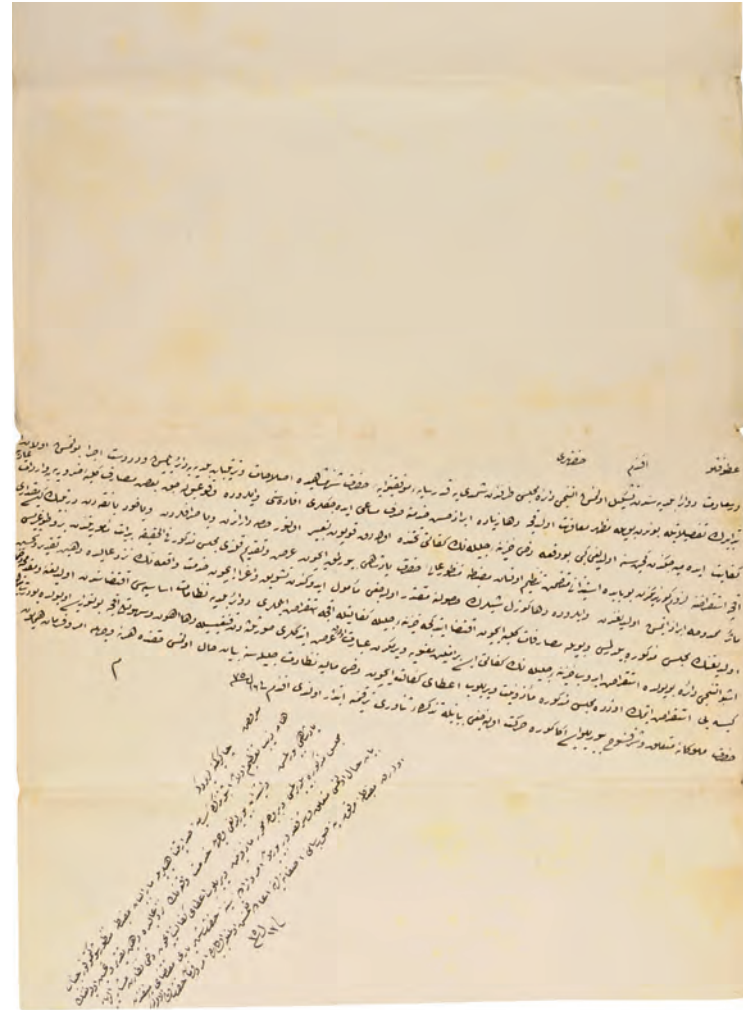
alanlarda hizmetleri yürütmek üzere mühendisler istihdam edilmişti. Bunun yanında, Şehremaneti merkezinin idari işleriyle zabıta denetim hizmetlerini yürüten görevliler bulunuyordu. Tahrirat Odası, Muhasebe Odası, Tezkirehane, Yoklama Odası, Mürur Odası, Jurnal Odası, Hane Odası, Liman Odası Şehremaneti'nin başlıca birimleri idi.

İstanbul'da yerel hizmetler alanında ortaya çıkan problemleri aşmaya yönelik olarak kurulan Şehremaneti, fonksiyonları ve yetkileri bakımından İhtisab Ağalığı ve İhtisab Nezareti anlayışının bir devamı niteliğine sahipti. Bu ilk dönemde Şehremaneti'nin, idari ve mali özerkliğe sahip ve siyasal temsile dayalı yerel yönetim birimi olma niteliği düşük düzeyde idi. Şehremaneti'nin, şehirdeki yerel hizmetlerin sınırlı bir kısmı üzerinde yetkiye sahip olması, mali imkânlarının zayıflığı ve merkezî hükûmete bağlı bir hizmet birimi biçiminde yapılandırılmış olması, şehrin geçirdiği dönüşüm sürecinde ortaya çıkan büyük ölçekli problemler karşısında çözüm üretebilme yeteneğini de sınırlamıştı.

İntizam-ı Şehir Komisyonu ve Belediye Modeli Arayışı

İstanbul'da yerel hizmetlerde iyileşme sağlaması amacıyla kurulan Şehremaneti, imar, esnafın denetimi ve halkın temel ihtiyaç mallarının temini gibi temel sorumluluk alanlarında istenilen başarıyı ortaya koyamadı. Konuyla ilgili bir raporda;¹⁴ dünyanın en önemli şehirlerinden biri olan İstanbul'un, saltanat ve hilafet merkezi olmasına rağmen sokak ve pazarlarının düzensizliği yanında imar gibi temel konularda istenilen seviyede olmaması eleştirilmektedir. Özellikle, Avrupa şehirleri ve belediye hizmetleriyle karşılaştırma yapılarak, "tezyin" (süsleme, donatma), "tevsi" (genişletme), "tanzif" (temizleme), "tenvir-i esvak" (çarşı ve pazarların aydınlatılması) ve "ıslah-ı usul-i ebniye" (bina inşa yöntemlerinin iyileştirilmesi) gibi terimlerle ifade edilen daha üst düzey hizmetlerin devlete mali açıdan yük olmayan yönetim yapılarıyla yerine getirilmesi ihtiyacı üzerinde durulmaktadır.

İstanbul'un artan yerel hizmet problemleri karşısında dönemin merkezî yönetimi, yeni belediye modeli arayışına girdi. Hükûmete göre, Avrupa şehirlerindeki belediye yönetiminin İstanbul'a uygulanması konusunda Şehremaneti başarısız olmuştu. Bunun temel nedeni, Şehir Meclisi'ni teşkil eden üyelerin belediye yönetimi konusunda yeterli bilgi ve tecrübeden



5- Altıncı Daire-i Belediye'nin yaptığı hizmetlerin padişah tarafından takdir edildiği ve bundan sonraki harcamalarına gerekli desteğin verileceği hakkında irade, 19 Mayıs 1859 (BOA, İ. DH, nr. 432/28571)

yoksun olması olarak görülüyordu. Ayrıca, yoğun iş yükü nedeniyle Şehir Meclisi, İstanbul'un yeni belediye yapısı konusunda somut bir model ortaya koyamamıştı. Bunun üzerine, İstanbul'un yeni belediye modelini hazırlamak için Osmanlı ve yabancı devlet vatandaşlarından, İstanbul'da ikamet eden ve belediye işleri konusunda bilgi sahibi kişilerden bir komisyon oluşturulması fikri ileri sürüldü.¹⁵ Padişah tarafından da bu önerinin uygun bulunması sonucu 1856'da çıkarılan irade-i seniyye ile İntizam-ı Şehir Komisyonu (Commission Municipale) kuruldu. Başkanlığına Emin Muhsin Efendi'nin atandığı komisyon; Antuan Alyon, Kamondo, Hüseyin Hüsam, Rovelaki, Ferhad, Mıgırdıç, Harmanos Veledi Yusuf, Mehmed Salih, Franko Ben Bericole, Refik Mustafa adlı üyelerden meydana geliyordu.¹⁶

¹⁵ BOA, DUİT, 37-1/1-44.

¹⁶ Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, İstanbul 1995, c. 3, s. 1278; BOA, DUİT, 37-1/1-43.

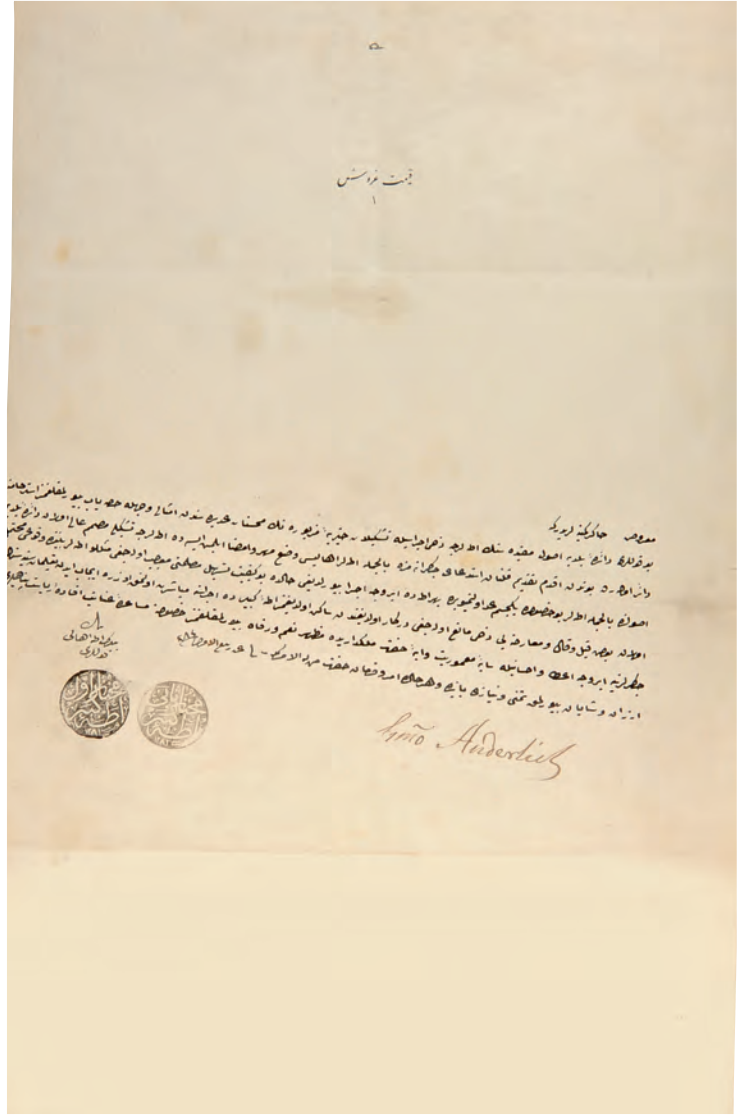
14 C BOA, DUİT, 37-1/1-44.



6- 30 Temmuz 1861-27 Eylül 1861 tarihleri arasında İstanbul şehreminliği yapan Hacı Ahmed Efendi

İntizam-ı Şehir Komisyonu, bir reform kurulu olmanın ötesinde, yol güzergâhlarının belirlenmesi, yeni yolların açılması, mevcutların iyileştirilmesi, kaldırım döşenmesi, yeni sokak döşeme yöntemlerinin önerilmesi, “Cadde-i Kebir”in aydınlatılması ve çöplerin düzenli toplanması gibi bayındırlık faaliyetleriyle öne çıktı. Mali alanda ise, Şehremaneti’ne gelir oluşturmak amacıyla hayvan ve arabalardan vergi alınması, kaldırım masraflarına konut ve dükkân sahiplerinin katılımını sağlayıcı düzenlemeler geliştirdi. Bu çalışmalar ağırlıklı olarak Galata-Beyoğlu bölgesine yönelikti. Birçok projesinin uygulanmaması yanında asıl kurulma amacı olan belediye modeli ile ilgili somut bir öneri getirememesi nedeniyle bu komisyonun çalışmalarına son verilerek 7 kişiden oluşan yeni bir komisyon daha oluşturuldu.

Yeni komisyon, belediye yapısının iyileştirilmesi konusunda 7 maddelik bir rapor hazırladı. İstanbul’da



7- Beyoğlu ve Tarabya’da olduğu gibi Adalar’da da belediye kurulması ve bir bina inşa edilmesi hakkında Adalar muhtarlarının yazısı, 3 Temmuz 1867 (BOA, A. MKT. MHM, nr. 387-A/55)

belediye alanında yapılacak bir reformun başarıya ulaşması için yabancı devletlerin desteğinin alınmasını ön şart olarak gören komisyon, ilgili devletlerden temsilcilerin çalışmalarına katılımını raporda öncelikli olarak belirtmişti. Bunun yanında, şehrin su, yol, kaldırım, aydınlatma ve temizlik gibi problemleri hakkında sınırlı bazı çözüm önerileri getirilmişti. Yeni komisyonun en önemli çalışması ise, sonraki dönemde belediye modelinin temeli olacak önerisiydi. Buna göre, Şehremaneti yanında alt kademede İstanbul 14 bölgeye ayrılacak, her bir bölgede ayrı bir belediye dairesi kurulacaktı. Böylece, Şehremaneti tüm İstanbul’u ilgilendiren hizmetleri yürütürken belediye daireleri daha bölgesel hizmetlerle sorumlu olacaktı. Komisyon tarafından geliştirilen öneriler belediyelerin yerel özerkliğinden daha çok hizmet kapasitesinin artırılmasına yönelikti. İstanbul için önerilen “belediye



8- XIX. yüzyılda Bâbiâli

dairesi” modeli ile komisyon bu alanda öncü bir rol üstlendi.

İki Kademeli Yönetim Yapısına Geçiş

İstanbul’un Şehremaneti ve belediye dairelerinden oluşan bir modele göre yönetilmesini öngören İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun önerisi merkezî yönetim tarafından da olumlu bulundu. İstanbul’da sadece kaldırım yapılması, yollara taş döşenmesinin yeterli olmadığı, lağım ve su şebekesi gibi altyapı yatırımlarını da yürüten, hizmetin sorumluluğunu sürekli olarak üstlenen kurumlar oluşturulması gerekliliği resmî raporlarda belirtiliyordu. İstanbul’un belediye hizmetleri ve zabıta işleri için birbirini destekleyen dairelere ayrılıp sonra işlerin bir tek idarede toplanması fikri kabul görmüştü.

Yerel hizmetlerin Avrupa’daki benzerleri gibi meclisi yerel halktan oluşan bir yönetime bırakılması, İstanbul’daki belediye reformu konusundaki çalışmalarda

başlıca yaklaşım olarak öne çıktı. Bu sayede hizmetlerde iyileşme sağlanması yanında özellikle merkezî hazineye yük olmadan finansman sağlanması hedeflenmişti. Bu ortamda, İhtisab Nezareti ve Şehremaneti uygulamaları sonrasında yeni bir çözüm olarak sunulan “belediye dairesi” yönetim modeli, hükümet tarafından uygulanabilir bulunarak kabul edildi. Yeni belediye dairesinin başkan ve meclisinin belirlenmesi konusunda ilke olarak halkın seçimiyle işbaşına gelmesi yöntemi benimsenmekle birlikte, birdenbire uygulamanın mümkün olmadığı düşüncesiyle devlet tarafından atanması yöntemi kabul edildi.

İstanbul için öngörülen 14 belediye dairesinin kurulması, yeni bir yönetim tarzının ilk kez uygulanıyor olması ve getireceği mali yük nedeniyle uygun görülmedi. Bunun yerine pilot uygulama yöntemi benimsendi. Sosyal kompozisyon çeşitliliğinin en fazla yaşandığı, ticaret ve finans kurumlarının yoğunlaştığı, İstanbul’un Avrupa’ya

açılan penceresi konumundaki Galata-Beyoğlu bölgesi pilot uygulama için seçildi. Bu konudaki gerekçede, Galata ve Beyoğlu'nda çok sayıda gelir getiren binanın bulunması, ikamet edenlerin çoğunluğunun değişik ülkelerde belediye tarzı yönetimler konusunda tecrübeli olması ve belediyeyi finanse edebilecek zenginlerin ikamet etmesi tercihin temel nedenleri olarak belirtilmektedir.

1857'de İstanbul'un belediye dairelerine bölünmesinin ilk uygulaması olarak Galata-Beyoğlu bölgesinde "Beyoğlu" adıyla bir belediye dairesi kuruldu. İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldığında Beyoğlu altıncı sırada yer alıyordu. Bu nedenle belediyenin diğer adı "VI. Daire" olarak anıldı. *Altıncı Daire-i Belediye Nizâmâtı*¹⁷ ve 1858'de çıkarılan *Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâm-ı Umûmîsi*¹⁸ adlı düzenlemeler, belediyenin organları, görevleri, yetkileri ve mali yapısı konusunda geniş bir yasal altyapı getirdi. Bu yasal altyapı, daha sonra taşrada kurulan birçok belediye için de örnek teşkil etti.



Şekil 2- 1858'de İstanbul'daki belediye organizasyonu

Şehremaneti'nde yaşanan olumsuz tecrübeyi göz önünde bulunduran hükûmet, önemli bir bölgede kurulan belediyeyi Şehremaneti ile ilişkilendirmeden doğrudan sadrazama bağladı. Bu düzenleme sayesinde karşılaştığı birçok problemi devletin en üst seviyesinde gördüğü destek ile daha kolay aşabildi. Örneğin, daire sınırları içindeki imar yetkisi, o dönemde İstanbul'da bu alandan sorumlu Ebniye-i Hassa Müdüriyeti'nden alınarak VI. Daire'ye verildi. Şehremaneti'nden farklı olarak emlak vergisi tahsil yetkisinin verilmesi ise, mali alandaki ayrıcalığını göstermektedir. VI.

Daire'nin sahip olduğu bu imtiyazlara rağmen birçok konuda Bâbîâli'nin iznini gerektiren idari vesayet düzenlemeleri de vardı. Bunlardan önemli sayılabilecek birkaçı; yıllık gelir ve harcama cetvellerinin denetlenmesi, büyük çaplı beklenmedik harcamalar, yeni vergiler ve memurların tayini için izin alınması olarak sayılabilir.

VI. Daire'nin yönetim yapısında "Müdür" ve "Daire Meclisi" adıyla iki organ oluşturuldu. Memur statüsüne sahip daire müdürü, Bâbîâli'nin önerisi ve padişahın onayıyla atanırdı. Müdür atanacak kişiler, meclis üyeleri için belirlenen şartları taşıyanlar içinden atanırdı. Belediyeyi yönetmek, Daire Meclisi'ne başkanlık yapmak, meclis ile Sadaret arasındaki ilişkileri yürütmek, meclis kararlarını uygulamak, gerektiğinde meclisi toplantıya çağırarak, ita amirliği yapmak müdürün başlıca görevleriydi.

Belediyenin karar organı olan Daire Meclisi; daire müdürü, 7 asıl üye, 4 müşavir üye, 2 müdür muavini ve 1 tercüman olmak üzere 15 üyeden meydana geliyordu. Meclise üye seçilebilmek için daire sınırları içinde en az 100.000 kuruşluk emlake sahip olmak, 10 yıldan beri İstanbul'da ikamet etmek ve belediye işleri konusunda bilgili olmak şartları aranıyordu. Bu özellikleri taşıyan kişilerden seçilerek hazırlanan ve meclis üye sayısının üstünde adayın isminin yer aldığı liste, Bâbîâli tarafından padişaha sunulurdu. Padişahın listeden onayladıkları meclis üyesi olarak atanırdı. Müşavir üyeler de diğer üyelerle aynı süreç sonucu atanırdı. Meclis üyelerinin yarısı altı ayda bir, ilk seçilme sürecinde uygulanan yöntem çerçevesinde yenilenirdi.

Avrupa'daki örnekler çerçevesinde geliştirilen meclis üyeliği şartları, daha sonra uygulaması yaygınlaşacak belediye meclislerinde mülk temelli bir ayırımın ilk örneği oldu. Üyelik şartı olarak Osmanlı tebaası sınırlaması getirilmedi. Bu düzenleme sonucunda mecliste yabancı devlet vatandaşlarına da yer verildi. Yine bu paralelde VI. Daire'nin sosyal kompozisyonu göz önüne alınarak meclis tutanaklarının Türkçe yanında Fransızca olarak da kaleme alınması benimsendi.

Belediye Daire Meclisi'nin görevleri; panayır, tiyatro, çarşı, lokanta, mektep, balo, kahvehane, meyhanesi gibi yerlerin denetlenmesi, daire temizliğinin sağlanması, yeni yolların açılması ve mevcutların genişletilerek tamir edilmesi, kaldırım inşası, lağım şebekesi kurulması, yolların sulanması, suyollarının bakımı ve korunması, kantar, terazi ve ölçü aletlerinin denetlenmesi, eski ve tehlikeli binaların yıkılması, zorunlu ihtiyaç mallarından zahire satışının denetlenmesi, gelir ve harcamaların

17 28 Aralık 1857 Tarihli "Altıncı Dâire-i Belediye Nizâmâtı", *Düstûr*, Birinci tertib, İstanbul 1289, c. 2, s. 460-463.

18 7 Haziran 1858 Tarihli "Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâmı Umûmîsi", *Düstûr*, Birinci tertib, c. 2, s. 464-477.



9- 19 Mart 1868-18 Temmuz 1870 tarihleri arasında İstanbul şehreminliği yapan Server Paşa (solda), 15 Eylül 1870-15 Eylül 1871 tarihleri arasında İstanbul şehreminliği yapan Haydar Efendi (sağda)

denetimi, belediye faaliyetleriyle ilgili ihalelerin gerçekleştirilmesi ve vergilerin tahsil edilmesi olarak düzenlenmişti.

VI. Daire'nin alt örgütlenmesinde müdür ve meclise karşı sorumlu iki müdür muavini bulunuyordu. Resmî yazışma ve evraklarla ilgili diğer işler başkâtip ve kâtiplerden oluşan bir birime aitti. Meclisin müşavir statüsündeki üyeleri arasında bulunan tabipler, dairedeki halk sağlığıyla ilgili faaliyetlerden sorumluydu. Dairedeki mimar ve mühendisler, mahalle haritalarının tanzimi, dairenin inşaa faaliyetlerinin yürütülmesi hizmetlerini üstlenmişti. Dairenin mali işleri, Sandık Emni ve emrindeki diğer görevlilerin sorumluluğundaydı.

Devletin üst düzeyde sağladığı imkânlar ve ekonomik açıdan güçlü bir bölgede olmasının sağladığı mali kaynağı iyi değerlendiren VI. Daire, nispeten başarılı hizmetler yürüttü. Kadastronun tamamlanması, Karaköy'de meydan düzenlemesi, yangın geçiren alanların yeniden planlanması ve imarı, bazı caddelerin petrol fenerleriyle aydınlatılması, mezbaha kurulması, sokakların temizliğinin sağlanması, Taksim'de bahçe yapılması ve yeni yolların açılması bu hizmetlerden öne çıkan bazılarıydı.¹⁹

Beyoğlu'nda kurulan belediye dairesinin başarılı hizmetler yürütmesi İstanbul'un diğer yerlerinde de belediye yönetimine bir talep oluşturdu. Beyoğlu bölgesinin yazlık mekânı iken ulaşım imkânlarının gelişmesiyle şehrin günlük yaşamına eklemlenen

Tarabya, belediye yönetimi kurulan ikinci yerleşim oldu. İstanbul'da öngörülen 14 daire içinde Tarabya yer almıyordu. Buna rağmen, semtin ileri gelenlerinin Bâbîâlî'ye yaptığı başvuru sonucunda şartlı olarak 1864'te Tarabya'da belediye dairesi kuruldu. Bu şartlar Tarabya'nın fakir halkına herhangi bir mali yük getirilmemesi, daire bütçesini aşan borçlanma yapılmaması, yıllık kirası 500 kuruşu aşmayan fakir evlerinden vergi alınmaması, normal verginin %2 ve olağanüstü vergilerin ise %3'ü geçmeyen oranlarda alınmasıydı. Beyoğlu belediyesi için çıkarılan yasal mevzuatta sınırlı değişiklik yapılarak Tarabya'ya özgü hukuki bir düzenleme de yapıldı.²⁰

Tarabya Belediyesi; sokakların temizlenmesi, kaldırım ve şose yol inşası, yolların gaz fenerleriyle aydınlatılması, halka açık bir bahçe açılması gibi faaliyetleri yerel vergiler ve bölgenin zenginlerinden sağlanan yardımlar ile gerçekleştirdi. Belediyenin kısa zamanda gerçekleştirdiği iyileşme ve düzenleme çalışmaları devlet nezdinde de olumlu yankı buldu.

Tarabya'nın arkasından 1867'de Adalar'da muhtar ve halkın ileri gelenleri tarafından yapılan müracaat üzerine belediye yönetimi oluşturuldu. Adalar Belediye Dairesi, gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadığı Büyükkada, Heybeliada, Kınalıada ve Burgazada'yı kapsıyordu. Bölgenin sosyal yapısının bir yansıması olarak daire müdürü ve meclisi gayrimüslimlerden oluşuyordu.²¹

İstanbul'daki Belediye Modelinin Somutlaşması

İstanbul'un Şehremaneti ve belediye dairelerinden oluşan bir model çerçevesinde yönetilmesinin ilk uygulaması olan Beyoğlu Belediyesi'nin başarılı uygulamaları, daha sonra kurulan Tarabya ve Adalar'daki belediyelerin de nispeten başarılı çalışmaları, uygulanan modele duyulan güveni artırdı. Özellikle esnafın denetimi, temizlik ve yolların düzeni gibi temel konulardaki otorite boşluğunu, söz konusu alanların yeni sorumlusu olarak dolduran belediyelerin çalışmaları, Şehremaneti-Belediye Dairesi modelinin gerek halk ve gerekse devlet nezdinde meşruiyet zemininin genişlemesine neden oldu. Midhat, Âlî ve Fuad paşaların Şûrâ-yı Devlet ve bürokrasi üzerinde etkinliklerinin olduğu bu dönemde, İstanbul'un tümüne belediye dairesi yönetimini yaygınlaştırmak amacıyla Şûrâ-yı Devlet tarafından bir kanun tasarısı hazırlandı.

²⁰ BOA, DUİT, 37-1/1-34; BOA, DUİT, nr. 37-1/1-39; BOA, İ.MVL, nr. 23292.

²¹ BOA, A.MKT.MHM, 387-4/55.

¹⁹ BOA, İ.DH, nr. 28571; BOA, A.MKT.MVL, 114/48.



10- Şehremaneti Kadıköy Dairesi (İBB, Atatürk Kitaplığı)

Padişahın yeni düzenlemeyi onaylamasıyla 6 Ekim 1868 tarihinde 63 maddeden oluşan *Dersaâdet İdâre-i Belediye Nizamnâmesi*²² çıkarıldı.

1868 yılında çıkarılan nizamname, Osmanlı devlet adamlarının İstanbul'u Avrupa şehirleri düzeyine çıkarma çabası içinde hayat bulan bir hukuki metindi. Şehremaneti'nin kurulmasıyla başlayan, İntizam-ı Şehir Komisyonu ve belediye daireleri ile devam eden reform sürecinde, yerel hizmetlerdeki problemler ve hizmetin sorumluluğu konusundaki otorite bulanıklığına çözüm olarak uygulamaya konuldu. Kanun, belediyelerin sınırlarını, fonksiyonlarını, yapısal özelliklerini ve diğer hükümleri geniş olarak tek bir düzenleme içinde birleştiren, önemli bir metindi. İstanbul'daki belediye yapısında fonksiyonel ve organizasyon yapısı bakımından önemli yenilikler içeren kanunda, Şehremaneti'nin

²² 6 Ekim 1868 Tarihli "Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnâmesi", *Düstûr*, Birinci tertib, c. 2, s. 450-459.

1855'teki ana yapısı sınırlı değişiklikler dışında korunurken kurulması öngörülen 14 belediye dairesi konusunda büyük ölçüde Beyoğlu Dairesi model olarak alındı.



Şekil 3- 1868'de İstanbul'daki belediye organizasyonu



11 a



11 b



11 c



11 d

11 a,b,c,d- Şehremaneti Fatih Dairesi'nin resmi açılış merasimi (BOA)

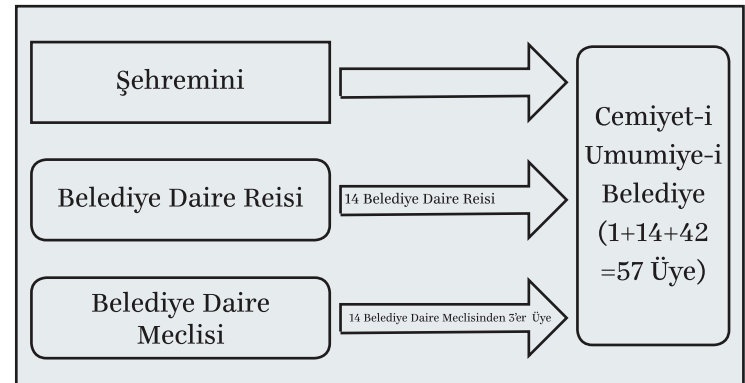


12- Şehremaneti Fatih Dairesi

Şehremaneti'nin organizasyon yapısında şehremini ve Şehremaneti Meclisi'nden oluşan organ yapısı korundu. Yürütme organı olan şehremininin önceki göreve gelme yöntemi ve statüsü benimsenerek, Bâbîâlî'nin önerisi üzerine padişah tarafından atanan bir memur olarak tanımlandı. Önceki düzenlemelerden farklı olarak, şehreminleri için ayrı bir görev ve yetki tanımı da yapıldı. Şehremaneti'nin en üst hiyerarşik kademesinde bulunan şehremini, belediye daireleri karşısında özellikle mali ve idari denetim yetkileri yanında, daire meclislerini feshedebilme yetkisiyle de donatılarak oldukça güçlü bir konuma getirildi. Bu dönemin ilk şehremini olarak Server Paşa atandı. Şehremaneti'nin ikinci organı olan Şehir Meclisi'nin adı "Şehremaneti Meclisi" olarak değiştirildi. Meclisin 6 kişilik üye sayısı ve üyelerin Bâbîâlî'nin önerisi üzerine padişah tarafından atanması yöntemi aynı şekilde benimsenerek sürdürüldü.

1868 tarihli nizamnamedeki en önemli yenilik, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye adında yeni bir meclis

yapısı getirilmesiydi. Aynı tüzel kişiliklere sahip Şehremaneti ve belediye dairelerinin bulunduğu bir yapıda, koordinasyon ve denetimi sağlama fonksiyonları cemiyete verildi. Yeni meclis, şehremini başkanlığında belediye dairelerinin başkanları ve belediye dairesi meclislerinin kendi içinden seçeceği 3'er üyenin katılımıyla toplam 57 üyeden oluşan bir yapı olarak tanımlanmıştı.



Şekil 4- Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin 1868'de öngörülen üye yapısı



13- Şehremaneti Eminönü Dairesi (İBB, Atatürk Kitaplığı)

Yılda iki kez toplanacak meclis, Şehremaneti ve belediye dairelerinin bütçe, harcama ve mali durumunu, borçlanma taleplerini ve büyük ölçekli imar faaliyetlerini müzakere etmekle görevliydi. Ayrıca, beledî konularda kanun tasarısı hazırlayabilmek, cemiyete verilen diğer önemli bir fonksiyondu.

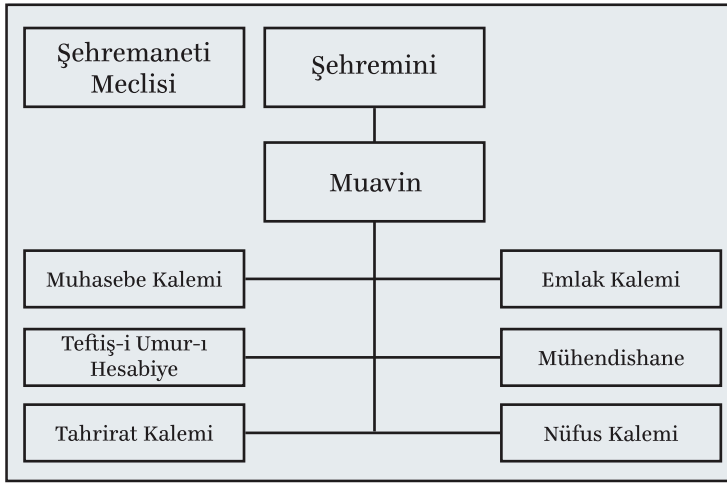
İstanbul'da kurulması öngörülen belediye dairelerinin tümünün hayata geçirilememesi nedeniyle cemiyet bu dönemde açılma imkânı bulamadı. Cemiyet ile kurulmak istenen yönetim sisteminin koordinasyon bakımından önemli yararlar sağlaması muhtemel iken, denetim açısından bazı zaafırları içinde barındırıyordu. Denetim fonksiyonunu yürütecek üyelerin aynı zamanda denetlenen kurumları temsil etmesi başlıca problem alanıydı. Nitekim, II. Meşrutiyet'in ilanı ve cemiyetin açılması sonrasında bu konu önemli tartışmalara neden olacaktı.

Şehremaneti'nin organizasyon yapısı 1868'de yeniden düzenlendi. Buna göre şehremininden sonraki

hiyerarşik kademeyi muavinler oluşturuyordu. Şehremininin bulunmadığı toplantılarda Şehremaneti Meclisi'nde başkanlık görevini de yürüten muavinler, kurum içinde güçlü bir konuma sahipti. İlk kurulduğu yıllarda basit ve fonksiyonel esaslı bir örgüt yapısına sahip olan Şehremaneti'nde kurumun yerel hizmetler üzerindeki artan sorumluluğuna paralel olarak örgüt yapısında genişlemeye gidildi. Muhasebe Kalemi, Emlak Kalemi, Teftiş-i Umur-ı Hesabiye, Su İdaresi Heyeti, Tahrirat Kalemi, Mühendishane ve Nüfus Kalemi ana hizmet birimleri olarak belirlendi.

İstanbul'da imar alanındaki sorumluluğun büyük ölçüde Emanet'e devredilmesi nedeniyle bu yetkiyi kullanmak üzere Ebniye Meclisi oluşturuldu.²³ 1868 yılına kadar yapı ve yol işleri, Beyoğlu Belediyesi dairesi dışındaki bölgelerde Ebniye-i Hassa Müdüriyeti tarafından yürütüldü. Bu tarihten sonra ise Şehremaneti'ne

²³ BOA, DUİT, 37-1/1-56.



Şekil 5- 1868'de Şehremaneti'nin organizasyon yapısı

devredildi. Ayrıca, İstanbul'un yangın yerlerinin imarı ve caddeler açılması görevlerini Nafia Nezaretine bağlı olarak yürüten İslah-ı Tarık Komisyonu da kaldırıldı. Su İdaresi de ödeneğiyle birlikte Emanet'e devredildi. Bu kurumlar yerine Şehremaneti bünyesinde bir "Mühendishane" kurulması, imar işleriyle ilgili bir nizamname çıkarılması ve inşaatların keşif işlerine bakmak üzere "Keşif Kalemi" adıyla özel bir heyet oluşturulması çalışmaları yürütüldü.

1868'de *Dersaâdet İdâre-i Belediye Kanunu* sonrasında Şehremaneti'nin merkezî yönetim yapısında yer alan çeşitli meclis ve nezaretlerle sahip olduğu çok başlı konumuna son verilerek Dâhiliye Nezaretinin teşkilatı içine alındı. 1869 yılında çıkarılan *Dâhiliye Nezâreti Teşkilât Nizâmnamesi*'nde²⁴ Şehremaneti'nin bağlı olduğu üst makam olarak Dâhiliye Nezaretine açık olarak belirtilmektedir.

1868 tarihli *Belediye Kanunu*'nda İstanbul şehrinin 14 belediye dairesine bölünerek yönetildiği bir model getirilmişti. Bu yeni bölümlenmede suriçinde, Boğaz'ın her iki yakasında ve Haliç'in surdışı kıyılarında 3'er belediye dairesi kurulması öngörüldü. İstanbul'un önemli yerleşkesi Kadıköy ve deniz engeline rağmen Şirket-i Hayriye ile şehrin günlük yaşamına eklenmiş olan Adalar, belediye kurulan diğer yerler oldu. 14 belediye dairesinin bütünü ise Şehremaneti'nin sınırlarını oluşturuyordu. Belediye dairelerinin sınırları, daha önceki kadılık ve naiplik bölgeleriyle de farklılaşan tamamen yeni bir bölümlenmeyi ifade ediyordu. Bu yeni yapıda belediye daire sınırları gerçekçi bir biçimde saptanmamış, halkın gelir durumu, nüfus yoğunluğu, topoğrafik özellikler ve mesafeler göz önüne alınmamıştı.²⁵

²⁴ *Takvîm-i Vekayi*, 26 Zilkade 1285 (10 Mart 1869), nr. 1064.

²⁵ İlber Ortaylı, "Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)", Ankara 2000, s. 162.

Tablo 1- 1868'de İstanbul'da kurulması öngörülen belediye daireleri

1. Daire	Ayasofya	8. Daire	Mirgün
2. Daire	Aksaray	9. Daire	Büyükdere
3. Daire	Fatih	10. Daire	Beykoz
4. Daire	Eyüp	11. Daire	Beylerbeyi
5. Daire	Kasımpaşa	12. Daire	Üsküdar
6. Daire	Beyoğlu	13. Daire	Kadıköyü
7. Daire	Beşiktaş	14. Daire	Adalar

VI. Daire ile başlayan yerel hizmetlerin belediye daire müdürü ve meclisten oluşan organlar eliyle yürütüldüğü belediye yapısı yeni yapıya da esas kabul edildi. Padişah tarafından atanan daire müdürü Şehremaneti'nin denetimi altında kanunun kendisine verdiği yetki ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüydü. Merkezî yönetimce atanmasından dolayı, müdürün maaşı hazine tarafından karşılanırdı.

Belediye dairelerinde genel karar organı meclisti. Meclislerin üye sayısı dairenin büyüklüğü ve önemine göre 8 veya 12 olarak değişiyordu. Meclis üyelerinin belirlenmesinde ilk kez 1868 tarihli *Belediye Kanunu* ile seçim yöntemi getirildi. Böylece, belediye meclis üyelerinin belirlenmesinde, mülkiyet esaslı ayrımı ve sınırlı katılımı öngören bir model ile de olsa, yerel halka rol verilmiş oldu. Bu dönemde seçim yöntemi hayata geçmemekle birlikte, seçim yönteminin belediye meclislerinin belirlenmesinde gerekli bir yöntem olarak meşrutiyet kazanması bakımından bu düzenleme önem taşımaktadır.

Seçim sürecinin yönetimi, günümüzdeki seçim kurullarının benzeri işlevlere sahip olan "Cemiyet-i İntihabiye" tarafından yürütülecekti. Meclis üyesi seçiminde oy kullanacak seçmenlerin taşınması gerekli şartlar; 21 yaşını doldurmak, yıllık 2.500 kuruştan fazla gelir getiren emlak sahibi olmak şeklinde belirlendi. Belediye meclisine üye seçilebilmek için ise farklı şartlar getirildi. Yıllık 5.000 kuruş gelir getiren emlake sahip olmak, 20 yaşını doldurmak, cinayet suçundan hüküm giymemiş olmak, belediye dairelerinde veya Şehremaneti'nde herhangi bir görevi olmamak, belediye dairelerinin bir inşaatında müteahhitlik yapmamak, daire içinde yargı işleri ve vekillik (avukatlık) ile uğraşmamak şartlarını taşıyanlar meclis üyesi aday olabiliyordu. Meclis üyelerinin görev süresi 2 yıldır.



14- 17 Şubat-13 Mart 1874 tarihleri arasında İstanbul şehreminliği yapan İsmail Paşa

İstanbul'da bu dönemde 14 belediye dairesi öngörülmele birlikte hepsi kurulamadı. Kanundan önce kurulmuş olan Beyoğlu, Tarabya ve Adalar yanında yeni kurulan daireler Yeniköy, Beykoz ve Kadıköy ile sınırlı kaldı. Yeniköy'de hemen yanı başındaki Tarabya'da gerçekleştirilen olumlu uygulamaların etkisiyle Müslüman ve gayrimüslim halkın ileri gelenleri tarafından belediye yönetimi kurulması için devlete başvurulmuştu. Şûrâ-yı Devlet'te incelenerek uygun bulunan bu talep, hazineye yük olmamak şartıyla kabul edildi. 1873 yılının sonlarında halkın ileri gelenlerinden oluşturulan belediye meclisinin açılması ile Yeniköy'de belediye kurulmuş oldu. 1875 yılında Kadıköy ve Beykoz'da, halkın başvurusu ile başlayan süreç sonunda vergi gelirlerinin yeterli olduğu gerekçesi ile belediye yönetimi kurulmasına izin verildi.²⁶

26 BOA, DÜİT, 37-1/1-32.



15- 6 Ağustos 1874-19 Eylül 1875 tarihleri arasında İstanbul şehreminliği yapan Kadri Paşa

1868'de *Belediye Kanunu*'nda düzenlenen görevler, önceki düzenlemelere göre önemli bir gelişmeyi ifade etmektedir. Şehremaneti ve belediye daireleri, İhtisab Nezareti'nin dar kapsamlı fonksiyonlarının ötesine geçerek, yerel hizmetlerin birçoğunu sorumlulukları içinde bulunduran yönetim birimleri olarak düzenlendi. Bununla birlikte, hizmetlerin sorumluluğunun Evkaf Nezareti ve Nafia Nezareti gibi merkezî kurumlarca paylaşılması ise henüz ortadan kaldırılamadı.

Kanundaki birçok önemli düzenlemeye rağmen uygulama aynı doğrultuda başarılı olamadı. İstanbul'da yerel hizmetler alanındaki problemler varlığını sürdürdü. Henüz kurulma aşamasında olan belediyeler, kendilerine yüklenen fonksiyonlara uygun bir yapısal ve teknik altyapıya sahip değildi. Şehremaneti, bu dönemde de yönetim anlayışı ve uygulama bakımından İhtisab Nezareti geleneğini önemli ölçüde sürdürdü. Sorumluluğundaki birçok görev ve yetkiyi yerine getirecek kurumsal kapasite,



16- Beşinci Daire olarak beledi örgütlenme kurulması düşünülen Eyüp'ten XIX. yüzyıl sonlarında bir sokak (İBB, Atatürk Kitaplığı)

bilgi birikimi ve tecrübeden yoksun olan Şehremaneti, elde ettiği bazı mali kaynakları da yeterli düzeyde değerlendiremedi.

İstanbul'daki belediye yapısının önemli ayağı olan belediye dairelerinin tamamının kurulamaması, daire meclislerinden üyelerin katılımı ile oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin de açılmasına engel oldu. 1868 tarihli *Belediye Kanunu*'nun öngördüğü model sınırlı biçimde uygulandı. Bu durum belediyelerin kurumsallaşma sürecini de olumsuz etkiledi ve geciktirdi. Kurulan belediye dairelerinin ağırlıklı olarak şehrin zengin ve gayrimüslimlerin yaşadığı bölgelerde olması, buna karşın diğer bölgelerinde süregelen yerel hizmetlerdeki otorite boşluğu bir çelişki oluşturdu.

Bu dönemde devletin içinde bulunduğu mali problemler, belediyeler üzerinde gerek yapısal ve gerekse hizmetlere dönük olumsuz etkide bulunuyordu. Belediye daireleri, cari harcamaların kısılması amacıyla daha sınırlı personele sahip olurken, Şehremaneti daha merkezî

bir rol ile birçok fonksiyonu kendinde topladı. Sistemin bütünüyle uygulamaya geçememesine rağmen, 1868'deki *Belediye Kanunu*, İstanbul'daki yerel hizmetlerin yeniden ve modern anlayışla örgütlenmesi sürecinde önemli bir aşamayı ifade etmektedir.

I. Meşrutiyet Dönemi'nde İstanbul'daki Belediye Yapısı

Osmanlı Devleti'nin dönüm noktalarından biri, 1876'da *Kanun-ı Esasi*'nin ilanı ve Meşrutiyet rejimine geçilmesidir. Anayasal meşrutiyete dayalı bir yönetimi düzenleyen *Kanun-ı Esasi*, 119 maddeden oluşan geniş bir metindi. İlan edildiğinde geçerli olan vilayet yönetim yapısının benimsendiği anayasada, gelecek dönemdeki düzenleme ve uygulamalar için kavramsal bir çerçeve ifadesine yer verildi. Buna göre, vilayetlerin yönetiminde “tevsî-i me’zuniyet” (yetki genişliği) ve “tefrik-i vezâif” (görevler ayrılığı) kavramları temel ilke olarak kabul edildi.

Belediyeler hakkındaki hükümler *Kanun-ı Esasi*'de "Vilâyât" başlığı altında yer alan 112. maddede düzenlendi. Buna göre İstanbul ve diğer vilayetlerde, yerel hizmetlerin seçim yöntemi ile belirlenen üyelerden oluşan belediye meclisleri eliyle yürütülmesinin esas olduğu kabul edildi. Belediyelerin görevleri, organları, mali yapıları ve seçim yöntemi gibi konuların hukuki ayrıntıları ise Meclis-i Mebusan'da yapılacak kanuni düzenlemelere bırakıldı.

Anayasal bir metinde yerel hizmetlerin sorumluluğunun seçimle oluşturulan belediye meclislerine verilmesi, Osmanlı Devleti'nin modern belediye yapılarına geçiş sürecinde önemli bir noktayı ifade etmektedir. Bu düzenleme, belediyelerin ve özellikle meclislerin, şehirlerdeki yerel hizmetlerin yeniden örgütlenmesinde geçerli bir model olarak benimsendiğini ve ilerleyen dönemlerde gelişmenin de bu eksen üzerinde olacağını göstermektedir.

Dersaâdet Belediye Kanunu ve Yönetim Modeli

Meclis-i Mebusan'ın açılışındaki konuşmasında dönemin padişahı II. Abdülhamid, hükûmetin yıl içinde meclise göndereceği ve çıkarılması konusunda kararlı olduğu tasarılar içinde İstanbul ve taşra belediye kanunlarının da bulunduğunu belirtmişti. Bu açıklama, *Kanun-ı Esasi*'deki dar kapsamlı düzenlemede ifadesini bulan belediyelerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili ilk işaret. Arkasından, İstanbul için bir belediye kanunu tasarısı hazırlanarak Şûrâ-yı Devlet'e gönderildi. Şûrâ-yı Devlet Tanzimat Dairesi'nde görüşülen belediye kanunu tasarısı, sınırlı değişikliklerden sonra Meclis-i Umumi'ye sunuldu. Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan'daki görüşmelerde, emlak vergisindeki belediye payı, belediye daire reislerinin seçilmiş üyeler içinden atanması yöntemi, nüfus işlerinin belediyelere devri, belediyelerde borç yönetimi, meclis üyeleri seçim şartları ve belediye daire sınırları konusunda bazı tartışmalar yaşandı. Görüşmeler sonucunda kabul edilen düzenleme, Meclis-i Vükela'dan onay aldıktan sonra, *Dersaâdet Belediye Kanunu*²⁷ olarak 5 Ekim 1877 tarihli irade-i seniyye ile yürürlüğe girdi. Bu süreçte İstanbul dışındaki vilayetlerde bulunan belediyeler için de *Vilâyet Belediye Kanunu* çıkarıldı. İstanbul ve vilayetler için kabul edilen iki kanun, Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e intikal ederek 1930 yılına kadar yürürlükte kalan önemli düzenlemeler oldu.

Dersaâdet Belediye Kanunu, yeni bir düzenleme olmakla birlikte belediye modelinde köklü bir değişim



Şekil 6- Dersaâdet Belediye Kanunu'nun getirdiği belediye modeli

getirmedi. 1855'te Şehremaneti ile başlayan, Beyoğlu Belediye Dairesi ile devam eden ve 1868'deki *Belediye Kanunu* ile somutlaşan yapıyı geliştirerek olgunlaştırmayı amaçlayan bir kanundu. İstanbul'un Şehremaneti ve belediye dairelerinden oluşan yönetim modeli kanunda aynı şekilde benimsendi. Belediyelerin tüzel kişiliklerini tam anlamı ile kazanmaları da kanunun getirdiği önemli bir düzenleme oldu.

Şehremaneti'nin başı ve yürütme organı önceki yapılar da olduğu gibi şehremini olarak düzenlendi. Belli bir görev süresi bulunmayan şehreminleri, ilk dönemde olduğu gibi padişah tarafından atanıyordu. Şehreminleri için kanunda belli bir sürenin öngörülmemiş olması ve atamayla gelmeleri nedeniyle her an görevden alınmaları söz konusuydu. Şehremininin başlıca görevleri; Şehremaneti Meclisi ve cemiyet başkanlığının yürütülmesi, bütçenin hazırlanarak cemiyete sunulması, ita (ödeme) amirliği, memurların tayini ve görevden azılleri, belediye dairelerinin denetlenmesi, görev alanıyla ilgili konularda gerektiğinde zabıta veya askeriyenin göreve çağırılması idi. Şehreminlerine belediye dairelerini feshedebilme yetkisi de tanınmıştı. Bu durum şehreminlerini oldukça güçlü bir konuma getirdi.

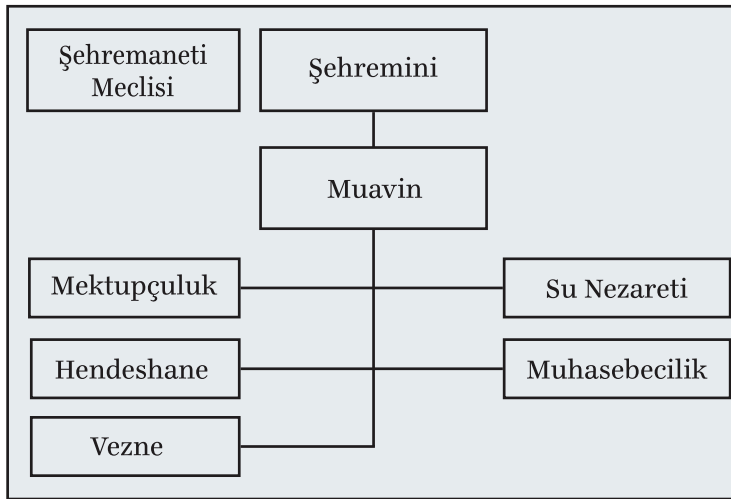
Şehremaneti'nin genel karar organı Şehremaneti Meclisi'ydi. 1 reis ile 6 üyeden meydana gelen meclis üyeleri, padişah tarafından atanıyordu. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nda, belediye daire meclis üyelerinin belirlenmesinde halkın seçimi öngörülmeyle birlikte, Emanet Meclisi üyeleri için atama yöntemi sürdürüldü. 1868 *Belediye Kanunu*'ndan farklı olarak, meclis üyelerinden birinin Erkân-ı Harbiye'den mühendis, diğerinin de Mekteb-i Tıbbiye Nezareti'nde görevli bir tabip olması şartı getirildi. Şehrin yönetimi konusunda daha etkin bir rol üstlenmesi beklenen Şehremaneti Meclisi'nin

²⁷ 5 Ekim 1877 tarihli "Dersaâdet Belediye Kanunu", *Düstûr*, Birinci tertib, İstanbul 1302, c. 4, s. 520-538.



17- Şehremaneti Beyoğlu Dairesi (İBB, Kültür A.Ş.)

üye yapısı, imar ve sağlık konusunda yaşanan problemler dolayısıyla merkezî yönetimin denetimi ve koordinasyon ihtiyacı çerçevesinde şekillenmişti.



Şekil 7- 1877'de Şehremaneti'nin organizasyon yapısı

Şehremaneti Meclisi'nin görevleri geniş olarak sayılmıştı. Buna göre meclis; belediye yönetimiyle ilgili konuları görüşmek, belediye dairelerinin izin talep ettiği konuları görüşmek, Şehremaneti ve belediye daireleri memurlarından hakkında suçlama bulunanların ilk soruşturmasını yaparak mahkemeye sevk etmek,

Şehremaneti'nin bütçesi, yıllık muhasebeleri ve harcama cetvellerini inceleyerek onaylamak, sokakları, *Ebniye Nizamnâmesi* çerçevesinde derecelere ayırmak, belediye dairelerince yolların planını göstermek üzere hazırlanan haritaları inceleyerek onaylamak, belediye vergisi konusundaki anlaşmazlıkları, af ve indirim için verilen dilekçeleri inceleyerek karara bağlamak, götürü yöntemiyle toplanan vergilerin müzayede ve ihalesini yürütmek, esnaf hakkındaki davalar ile ilgili olarak esnaf cemiyetlerinden gönderilen resmî yazıları görüşmek, birden fazla belediyeyi ilgilendiren yatırımlarda daire paylarını belirlemek, aylık olarak gelir ve harcamaları incelemek görevlerine sahipti.

1868 tarihli *Belediye Kanunu* ile İstanbul'daki belediye yapısının önemli bir ayağı olarak düşünülen ancak, açılma imkânı bulamayan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, *Dersaâdet Belediye Kanunu* ile yeniden düzenlendi. Yeni yapıda belediye sistemi içindeki konumunu korumakla birlikte, fonksiyon ve üyelik sisteminde sınırlı değişikliklere uğratıldı. Bu çerçevede şehremini, belediye daire reisleriyle Şehremaneti Meclisi ve Daire meclislerinin kendi içlerinden seçecekleri ikişer üyenin katılımıyla toplam 63 kişiden oluşması öngörüldü. 1868'deki düzenlemeden farklı olarak Şehremaneti Meclisi üyelerine de yer verildi.

İstanbul ölçeğindeki bir şehirde, tek belediye dairesi sınırlarını ve kapasitesini aşan yerel hizmetlerin yönetimi noktasında önemli bir çözüm önerisi olan cemiyete, belediyeler arası koordinasyonu sağlamak yanında belediye modelini yapısal ve mevzuat olarak geliştirmeye görevi de verilmişti. İstanbul'da geliştirilen yapıların ülkedeki diğer belediyeler içinde bir model niteliği taşıması göz önüne alındığında, cemiyetin önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Bütün bunlara rağmen, cemiyetin ilk toplantısı için II. Meşrutiyet'in ilanını beklemek gerekecekti. 1868-1877 döneminde olduğu gibi, *Dersaâdet Belediye Kanunu* sonrasında İstanbul'da belediye daireleri konusunda sağlıklı bir yapı kurulamayışı ve uygulamadaki aksaklıklar, üyelerinin büyük bir kısmı belediye meclislerinden gelen cemiyetin açılmasını önledi. Cemiyetin açılmaması karşısında fonksiyonları, büyük ölçüde Şûrâ-yı Devlet tarafından üstlenildi.²⁸

Beyoğlu ile başlayan belediye dairesi uygulaması, daha sonra kurulan beş belediye ile gelişme göstermişti. Ancak, 1868 tarihli *Belediye Kanunu*'nun öngördüğü 14 sayısına ulaşamamıştı. Altı belediyenin zorluklarla kurularak işletildiği İstanbul'da, 1877 tarihli *Dersaâdet Belediye Kanunu* ile 20 belediye dairesi kurulması öngörüldü. Bu yapının kurulmasında, Paris'teki idari yapıdan örnek olarak da yararlandı. Ancak, Paris'teki idari niteliğe sahip şubeler, İstanbul'da Şehremaneti'nden bağımsız, ayrı tüzel kişiliğe sahip belediye daireleri biçiminde dönüşüme uğratıldı.

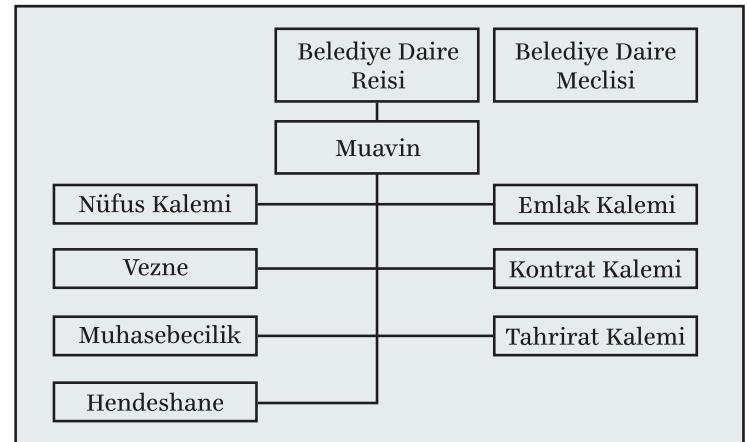
Tablo 2- 1877'de İstanbul'da kurulması öngörülen belediye daireleri

1. Daire	Sultanahmet	11. Daire	Tarabya
2. Daire	Beyazıt	12. Daire	Büyükdere
3. Daire	Samatya	13. Daire	Beykoz
4. Daire	Fatih	14. Daire	Anadoluhisarı
5. Daire	Eyüp	15. Daire	Beylerbeyi
6. Daire	Beyoğlu	16. Daire	Yenimahalle
7. Daire	Hasköy	17. Daire	Doğancılar
8. Daire	Beşiktaş	18. Daire	Kadıköyü
9. Daire	Arnavutköy	19. Daire	Adalar
10. Daire	Yeniköy	20. Daire	Makriköy

Dersaâdet Belediye Kanunu ile daire sayısının 20'ye çıkarılması yanında sınırları da yeniden düzenlendi. Şehrin merkez bölgesinde alan olarak daha küçük, fakat nüfusu daha yoğun belediyeler öngörüldü. Buna karşın, şehir merkezine uzak durumdaki Beykoz, Kadıköy, Ayastefanos ve Büyükdere, yüzölçümü bakımından ilk sıralarda yer almakla birlikte nispeten daha az nüfuslu ve dağınık yerleşime sahipti. İstanbul'un ulaşım imkânlarının yetersizliği ve sosyo-ekonomik farklılıklar, daha küçük ölçekli belediyelerin kabul görmesini sağlamıştı. Böylelikle dairelerin hizmet kapasitelerinin artırılması hedefleniyordu. Belediye dairelerinin isimlerinde de değişiklik yapıldı. Ayasofya, Aksaray, Kasımpaşa, Mirgün (Emirgân) ve Üsküdar isimleri kaldırılırken, Sultanahmet, Beyazıt, Samatya, Hasköy, Arnavutköy, Anadoluhisarı, Yenimahalle, Doğancılar, Makriköy yeni daireler olarak belirlendi.

Dersaâdet Belediye Kanunu ile Beyoğlu Belediyesi'ni düzenleyen iki kanun da yürürlükten kaldırıldı. Doğrudan sadrazama bağlı ve özel imkânlar ile donatılmış Beyoğlu Belediye Dairesi, diğerleriyle aynı statüye indirildi. Böylece, İstanbul'daki belediyeler için herhangi bir ayırım olmadan tek bir kanun çatısı oluşturuldu. Söz konusu düzenlemeyle İstanbul'da sadece belli bölgelerin beledî hizmetlerden yararlanması uygulamasına son verilmek istenmişti.

Dersaâdet Belediye Kanunu ile belediye dairelerinin yönetim yapılarında daire reisi ve meclisten oluşan organizasyon yapısı aynı şekilde sürdürüldü. Daire reislerinin atama ile göreve gelmesi yöntemi korunmakla birlikte, reisin meclis üyeleri arasından atanması şartı getirilerek en azından seçilmiş bir kimsenin bu göreve gelmesi sağlandı. Belediye dairelerinin tüzel kişiliklerini kazanmaları noktasında getirilen hükümler yanında, meclis üyelerinin seçimle belirlenmesi ve daire reislerinin seçilmiş üyeler arasından atanması yöntemi, daire özerkliğine olumlu katkı yapan düzenlemelerdi.



Şekil 8- Dersaâdet Belediye Kanunu'na göre belediye dairelerinin organizasyon yapısı

28 BOA, DUİT, 37-1/1-24.

Tablo 3- Dersaâdet Belediye Kanunu'na göre belediyelerin görevleri

<ul style="list-style-type: none">• İnşaatları denetlemek, yol genişletme ve düzenleme çalışmaları yürütmek, kaldırım ve lağım şebekesi inşa ve tamir faaliyetlerini gerçekleştirmek,• Özel ve kamuya ait suyunun inşası ve tamirini gerçekleştirmek,• Vakıf kapsamındaki işlemleri Evkaf Nezareti yetkisinde olmak üzere su ile ilgili hizmetleri yürütmek,• Harap durumdaki veya inşaatında teknik açıdan bir eksiklik bulunan binaların çevreye verecekleri zararları önlemek için gerekli tedbirleri almak,• Devlete ait binaların inşaat ve tamirleri ile ilgili keşifleri gerçekleştirmek,• Kamu yararını gerektiren konularda kamulaştırma yapmak,• Belediye dairelerindeki mahallelerin güzelleştirilmesini, temizliğini ve aydınlatılmasını sağlamak,• Halkın ihtiyaçlarının karşılanması için yeni meydan yapılması ve mevcutların bakımını sağlamak,• Tartı ve ölçü aletlerinin kontrolünü gerçekleştirmek,	<ul style="list-style-type: none">• Halka açık lokanta, kahve, gazino, tiyatro, cambazhane vb. yerleri denetlemek,• Üsküdar, Boğaziçi, Haliç, Kadıköy, Adalar ve Ayastefanos'a işleyen vapur ve iskele kayıklarının seyahat güvenliği ve teknik açıdan denetlemek,• Fırınlardan genel düzenini, ekmeğin fiyatı ve gramajını denetlemek,• Sağlıksız et satışı önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak. Bu amaçla, mezbaha inşa edilmesini sağlayarak şehir içinde hayvan kesiminin önüne geçmek,• Sağlığa zararlı gıda maddeleri satışı önleyici tedbirler almak,• Sıhhiye Nezareti ile koordinasyon içinde genel sağlığın korunmasıyla ilgili gerekli tedbirleri almak,• Vurgunculuğu önleyici tedbirler almak,• İskelelerin düzenlenmesi ve genişletilmesi çalışmalarını gerçekleştirmek,	<ul style="list-style-type: none">• Esnafı denetlemek,• Binek ve yük arabasıyla hayvanları sağlık ve düzen açısından denetlemek,• Seyyar esnafın mahalle içlerinde çalışmasını sağlayarak ana caddelerde satış yapmasının önüne geçmek,• Halkın ihtiyaçlarıyla ilgili malların nakliyesini zorlaştıran durumların ortadan kaldırılması için gerekli tedbirleri almak,• Pazar kurulması için uygun yerler belirlemek,• Kira, binek ve yük hayvanların ücret tarifelerini düzenlemek,• Emlak kayıtlarını gerçekleştirmek,• Ölüm ve doğum konusundaki kayıt ve diğer resmî işlemleri yürütmek,• Dilencilik önleyici tedbirler almak,• Deniz hamamları kurmak,• Kör, dilsiz, yetim çocukların yetiştirilmesi, fakir ve muhtaç durumda olanların tedavisi, iş göremeyen ihtiyaç sahiplerinin iâşesinin sağlanması amacıyla hastahane, gurebahane ve sanayi mektepleri kurmak.
--	---	--

Daire Meclisi, o dairenin nüfus durumuna göre 8 ile 12 üyeden oluşuyordu. Halkın sınırlı katılımıyla gerçekleştirilen seçim sonucu belirlenecek üyelerin görev süresi 2 yıldır. Daire reisi aynı zamanda meclis başkanlığını da yürütürdü. Meclis üyelerinin yarısının her yıl yenilenmesi öngörülmüştü. Bu işlem, ilk kurulan meclis için ikinci yılının başında üyelerin yarısı için kura çekilerek, sonraki yıllarda ise 2 yılı dolduran üyeler yerine yenilerinin seçilmesiyle yapılırdı. Her hafta toplanması öngörülen meclis, salt çoğunlukla toplanarak çoğunluğun oyu ile karar alıyordu.

Belediyelerin Fonksiyonel Alanı

Modern belediye yapılarını İstanbul'da yaygınlaştırma çabaları yanında onların şehirdeki yerel hizmetler üzerindeki sorumluluğunu da genişletme çabaları yürütülüyordu. Bu çerçevede, *Dersaâdet Belediye Kanunu* ile belediyelerin İstanbul'da üstlendiği görev alanı genişletildi ve daha ayrıntılı biçimde düzenlendi. Şehremaneti-Belediye Dairesi modelinde görevler ağırlıklı olarak Şehremaneti'ne verildi. İkinci kademeyi oluşturan belediye dairelerine ise daha sınırlı bir fonksiyonel alan çizildi. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun, belediyelerin görevleriyle ilgili hükümleri, 1930 yılına kadar yürürlükte kalması bakımından önem taşımaktadır. Yaklaşık

yarım yüzyıllık bir dönemde, İstanbul'daki belediyelerin organizasyon yapısında yaşanan değişimlere karşın, fonksiyonel yapı varlığını sürdürdü.

Dersaâdet Belediye Kanunu ile şehirdeki imar faaliyetlerinin önemli araçlarından biri olan "kamulaştırma" yetkisi belediyelere verildi. Bunun yanında, şehrin başlıca kamusal alanlarından meydanların düzenlenmesi konusunda kanunda hükümlere yer verilmesi, konuya verilen önem ve şehircilik anlayışındaki değişimi yansıtmaktadır. Devlete ait binaların inşaat ve tamirat keşiflerinin gerçekleştirilmesi fonksiyonları ise, klasik dönem "şehreminliği"ni hatırlatmaktadır.

Tramvay, tünel ve şehir içi deniz ulaşımının özel sektör tarafından imtiyaz yöntemiyle yürütüldüğü söz konusu dönemde, imtiyazların verilme süreci merkezî yönetimin elindeydi. Bu nedenle ulaşım konusunda daha çok altyapıyla ilgili görevler belediyelere verilmişti. Şehrin su ihtiyacını karşılayan tesisler konusunda ise Evkaf Nezareti ile yetkilerin paylaşıldığı bir düzen vardı. Bundan dolayı, su hizmetleri alanında belediyeler ve vakıflardan oluşan ikili yapı bu dönemde sürdü.

Dersaâdet Belediye Kanunu ile getirilen önemli düzenlemelerden biri de belediyelerin tüzel kişiliklerini güçlendiren hükümlerdi. Belediyelere aleyhlerinde



18- Fatih Belediye binası (İBB, Atatürk Kitaplığı)

açılan davalarda savunma yapma hakkı, yargı yoluna gitme hakkı ve gelir getiren mülklerin yönetimi hakkı tanınması tüzel kişiliğe vurgu yapan düzenlemelerdi. Ayrıca, tahsil edilen gelirlerin merkezî hazineye aktarılmadan sadece belediye ile ilgili alanlarda harcanması, belediyelerin özerkliğini güçlendiren bir düzenleme idi.

Belediye Modelinde Ara Çözüm

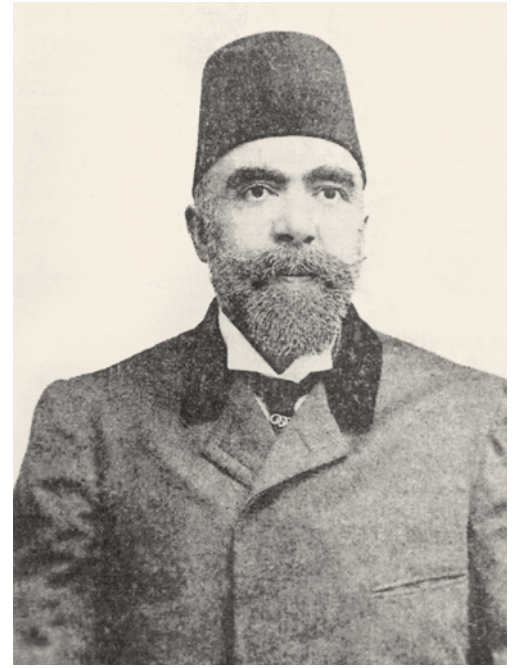
Dersaâdet Belediye Kanunu'nun öngördüğü 20 belediye dairesinin kurulabilmesi için öncelikle belediye meclis üye seçiminin yapılması gerekiyordu. İlk adım olarak İntihap Encümenleri (Seçim Kurulu) oluşturuldu. Fakat Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle Balkanlar'dan İstanbul'a çok sayıda göçmenin gelmesi durumu değiştirdi. Kurulu durumdaki İntihap Encümenleri, göçmenlerin iâşe ve iskânları ile görevlendirildi. Encümenlerin geçici de olsa fonksiyonunun değişmesi üzerine belediye meclis üyeleri seçimi, dolayısıyla belediyelerin kurulması ertelendi.

Seçimlerin ertelenmesine rağmen Şehremaneti bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından belediyelerin kurulması yönünde hazırlıklar sürdürüldü. Yeni belediye dairelerinin organizasyon yapısı ve personeli ile ilgili çalışmalar yapıldı. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nda 20 daire öngörülmeyle birlikte, komisyon çalışmaları bu

sayıdaki belediye için yüksek bir bütçe gerektiğini ortaya koydu. Bunun üzerine belediyelerin organizasyon yapısı ve kadro cetvelleri yeniden ele alınarak mali yük azaltılmaya çalışıldı.

Vilayet yönetimi bulunmayan İstanbul'da, genel zabıta ile ilgili işler Zabtiye Nezareti'ne bırakılmıştı. Bunun dışındaki vilayet yönetimiyle ilgili görevler Şehremaneti'nce yürütülürdü. Biga, İzmit ve Çatalca sancakları ile Kordon kazaları Şehremaneti'ne bağlıydı. Şehremaneti merkezinde belediye işlerini yürüten meclis yanında mülki işleri yürüten ikinci bir meclis ile kalemlerden oluşan bir yapı vardı. Şehremaneti, iki ayrı meclisin işlerde karışıklığa yol açtığı ve gereksiz harcamalara neden olduğu gerekçesiyle birleştirilmesini savunuyordu. Şûrâ-yı Devlet, yeni *Vilâyet Kanunu* yürürlüğe girene kadar Şehremaneti'ndeki iki meclisin birleştirilmesine karar verdi. Böylece önemli bir miktar bütçe tasarrufu sağlandı.

Belediye dairelerinin kurulmasının gecikmesi, İstanbul'un birçok noktasında yerel hizmetleri aksatmakta ve halkın şikâyetlerine yol açmaktaydı. İstanbul'un belediye problemleriyle ilgili çözüm yollarının belirlenmesi amacıyla 1877 yılında bir komisyon kuruldu. Komisyon üyeleri Şehremaneti'nden Yusuf Rıza Paşa, VI. Daire-i Belediye Müdürü Black Bey, Halil Rami ve Şerif



19- 15 Nisan 1880-4 Ekim 1890 tarihleri arasında İstanbul şehremanlığı yapan Mazhar Paşa (solda), 4 Ekim 1890-23 Mart 1906 tarihleri arasında İstanbul şehremanlığı yapan Ridvan Paşa (ortada), 24 Mart 1906-31 Temmuz 1908 tarihleri arasında İstanbul şehremanlığı yapan Reşid Mümtaz Paşa (sağda)

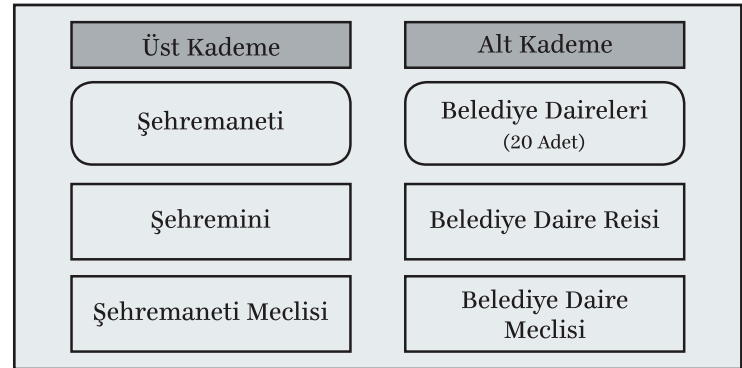
Ali Efendi'den oluşuyordu. İstanbul'daki belediyelerle ilgili olarak yaklaşık iki yıl çalışma yürüten komisyonda, somut bir başarı elde edilemedi.²⁹

1880 yılına gelindiğinde, Şehremaneti bütçesinin onaylanması sürecindeki gelişmeler, İstanbul için yeni bir belediye yapısının doğmasına neden oldu. İstanbul'daki emlak vergisi tahsilinde kullanılan bölge ayırımının, yeni belediyeler için de geçerli olması önerildi. İstanbul'da emlak vergisi tahsili 13 bölgede merkezî hazine tarafından yapılıyordu. Bazı bölgeler birleştirilerek sayı 10'a indirildi ve aynı sınırlar içinde belediye daireleri kurulması kararı verildi. Şûrâ-yı Devlet tarafından da benimsenen bu öneri, gerekli düzeltmeler sonucunda 29 Mayıs 1880 tarihli irade-i seniyye ile yürürlüğe girdi. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun öngördüğü 20 yerine 10 belediye dairesi kurulması ile elde edilecek mali tasarruf, bu yeni yapının oluşturulmasındaki temel neden oldu.³⁰

Dersaâdet Belediye Kanunu'ndaki 20 belediye dairesinin yeniden düzenlenerek 10'a indirilmesiyle oluşturulan yeni yapıda, daireler arasında nüfus bakımından dengesizlikler bulunuyordu. Şehrin merkezinde bulunan Beyoğlu ve Beyazıt, nüfusun en fazla bulunduğu dairelerdi. İkinci kademe merkezi oluşturan Fatih, Cerrahpaşa ve Üsküdar nüfus bakımından konumlarıyla paralellik gösteriyordu. Boğaz kıyılarındaki belediye dairelerinin nüfusları ise düşük düzeyde idi.

²⁹ Ergin, *Mecelle-i Umûr*, c. 3, s. 1415.

³⁰ BOA, DUİT, 37-1/1-24.



Şekil 9- 1880'de İstanbul'un belediye organizasyonu

Tablo 4- 1885'te belediye daireleri ve nüfus durumu						
Belediye Daireleri	Erkek	Pay (%)	Kadın	Pay (%)	Toplam	Pay (%)
1. Beyazıt	84.882	16,7	67.081	18,4	151.933	17,5
2. Fatih	64.021	12,6	50.524	13,9	114.545	13,2
3. Cerrahpaşa	63.541	12,5	59.496	16,3	123.037	14,2
4. Beşiktaş	39.935	7,8	30.672	8,4	70.607	8,1
5. Yeniköy	7.497	1,5	6.353	1,7	13.850	1,6
6. Beyoğlu	156.905	30,8	80.388	22,0	231.293	26,7
7. Büyükdere	8.694	1,7	5.951	1,6	14.645	1,7
8. Kanlıca	16.070	3,2	13.088	3,6	29.158	3,4
9. Üsküdar	53.212	10,5	42.455	11,6	95.667	11,0
10. Kadıköy	14.053	2,8	8.743	2,4	22.796	2,6
Toplam	508.810	100,0	364.751	100,0	867.531	100,0

Kaynak: Cem Behar, *Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye'nin Nüfusu 1500-1927*, Ankara 1996, s. 75.

1880 yılında İstanbul'da oluşturulan Şehremaneti ve 10 belediye dairesinden oluşan yapı, *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nda getirilen yapıdan farklılaşmıştı. Hem belediye dairelerinin sayıları azaltılmış hem de Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin toplanması ertelenmişti. 1877-1878 (93 Harbi) Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında oluşan bunalımlı ortamda, hükûmet tarafından mevcut şartlara göre işleyebilecek ve mali yükü daha az bir model tercih edilmişti.

Belediye Daire Meclisi üyelerinin seçimle belirlenmesi ve seçilen üyeler içinden daire reisinin atanması yöntemi uygulanmadı. Padişah tarafından doğrudan atanan daire reisi ve diğer personelin, devletin genel bütçesi içinde yer aldığı bir yapı oluşturuldu. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun belediyelere yüklediği fonksiyonlara paralel, uzmanlaşmaya dayalı teşkilat yapısı yerine sınırlı birim ve kadrolar oluşturuldu.

10 belediye dairesi ve Şehremaneti'nden oluşan İstanbul'un geçici belediye modeli ilk başta hedeflenenin aksine, 1908'e kadar 28 yıl boyunca uygulamada kaldı. İstanbul'daki belediyeler açısından I. Meşrutiyet Dönemi'ni, önemli hukuki düzenlemelerin yapıldığı ancak uygulamanın aynı paralelde yürüyemediği sınırlı gelişme sağlanan bir zaman dilimi olarak nitelenebilir. Belediye daireleri, yaşanan tüm olumsuzluklar ve uğradıkları yapısal değişikliklerle birlikte, temel yönetim birimi olarak meşrutiyet tabanını genişletmiştir.

II. Meşrutiyet Dönemi'nde İstanbul'un Yönetimi

II. Meşrutiyet'in ilanı sonrası başlayan süreç, merkezî yönetim için olduğu kadar İstanbul'daki belediyeler için de yeni bir dönemi ifade ediyordu. 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında kapatılan ve yaklaşık 30 yıl toplanma imkânı bulamayan Meclis-i Mebusan'ın tekrar açılma girişimleri, İstanbul'daki belediyeler için gecikmiş bir modelin uygulamaya konulmasını sağladı.

İntihâb-ı Meb'ûsan Kanunu'na³¹ göre mebus seçimlerinin yapılabilmesi için, İstanbul'da 20 belediyenin de kurulmuş olması gerekiyordu. Çünkü her belediye bir seçim çevresi olarak belirlendiği gibi belediye meclislerine de seçim kurulu işlevleri yüklenmişti. Bu çerçevede, *Dersaâdet Belediye Kanunu* ile öngörülen 20 belediye dairesinin kurulması ve daha sonra mebus seçimlerinin gerçekleştirilmesi gerekiyordu. Şehremaneti tarafından

10 belediye dairesine gönderilen 25 Ağustos 1908 tarihli yazıyla, mevcut belediye organizasyonunun kaldırılarak İstanbul'da 20 daire kurulacağı ve belediye reislerinin daha sonra seçim ile belirleneceği bildirildi.³²

Dersaâdet Belediye Kanunu'nun uygulamaya konulması çerçevesinde 20 belediye dairesi kurma çalışmalarına başlandı. Ancak, bu tarihlerde Adalar, Beykoz ve Makriköy'de kaza mülki yönetimi bulunuyordu. Kaza yönetimi yanında belediye teşkilatının nasıl kurulacağı konusunda bir açıklık bulunmaması üzerine konu Şûrâ-yı Devlet gündemine taşındı. Şûrâ-yı Devlet; Dâhiliye Nezareti ve Şehremaneti'nin de görüşlerini alarak Beykoz kaza yönetiminin Ömerli'ye, Makriköy kaza yönetiminin de Küçükçekmece'ye nakledilmesi, Adalar'da ise kaza yönetiminin kaldırılması ve bu üç kazada belediye dairesi kurulması kararı verdi. Bunun yanında Ömerli, Gekbuze (Gebze), Şile, Kartal ve Küçükçekmece kazaları da eskiden olduğu gibi Şehremaneti'ne bağlı statülerini devam ettirdi.³³

Belediye meclis üyelerinin seçimle gelmesi yöntemi ilk olarak 1868 tarihli *Belediye Kanunu* ile düzenlenmekle birlikte, uygulamaya yansımamış, atama yöntemi geçerliliğini korumuştur. Uygulamadaki sıkıntılara rağmen 1877'de *Dersaâdet Belediye Kanunu*, seçim yöntemini daha ayrıntılı düzenlemiş ve kapsamını genişletmişti. 1908'deki belediye meclis üyeleri seçiminde bu hükümler uygulandı.

Seçimlerde oy kullanabilmek için 25 yaşında olmak, oy kullandığı belediye dairesinde ikamet etmek, daire sınırları içindeki emlak için yıllık en az 100 kuruş vergi vermek, erkek ve Osmanlı vatandaşı olmak şartlarını taşımak gerekiyordu. Seçimde meclis üyesi aday olmak için ise; seçime gireceği dairede ikamet etmek, 30 yaşında olmak, daire sınırları içindeki emlak için yıllık en az 250 kuruş vergi vermek, Şehremaneti, belediye daireleri ya da zaptiyede çalışmamak, belediyelerin işlerinde müteahhit ya da müteahhit kefil olmamak, Osmanlı vatandaşı olmak gibi nitelikler aranıyordu.

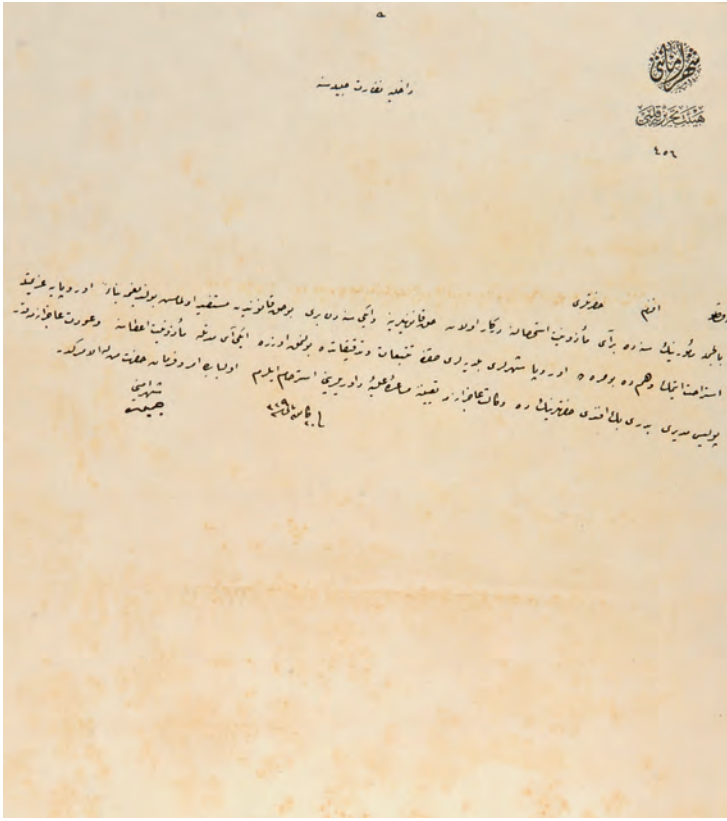
1877'den itibaren yaklaşık otuz yıl boyunca kurulamayan 20 belediye dairesi, 1908'de yapılan belediye meclis üyesi seçimleri ile hızlı bir şekilde hayata geçirildi.³⁴ Belediye dairelerinin kuruluşu, organları, görevleri, mali yapıları ve diğer konular konusunda *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun ilgili hükümleri de yürürlüğe girmiş oldu.

³¹ 3 Ekim 1908 tarihli "İntihâb-ı Mebûsân Kânunu Layihâsı", *Düstür*, İkinci tertib, c. 4, s. 18-57.

³² *Şehremâneti Hudûdu Dâhilinde Bulunan Mahallât Esâmîsi*, İstanbul 1329, s. 21.

³³ BOA, DH.MUİ, 36-2/11.

³⁴ BOA, DH.İD, 59/29.



20- Şehremini Cemil Paşa'nın Avrupa'da bulunacağı iki ay zarfında yerine Bedri Efendi'nin vekâlet etmesi hususunda Dahiliye Nezareti'ne gönderdiği 2 Şubat 1914 tarihli yazı (BOA, DH. UMVM, nr. 90/1)

Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin Açılışı

II. Meşrutiyet'ten sonra *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun tekrar yürürlüğe konması çerçevesinde belediye seçimlerinin yapılması ve 20 belediye dairesinin kurulması, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin de açılmasını sağladı. Böylece 1868 yılında mevzuattaki yerini alan, geçen süre içinde açılmamakla birlikte bazı mevzuat değişikliklerini yaşayan ve aslında belediye yapısı içindeki önemini koruyan cemiyet, 26 Aralık 1908 tarihinde ilk toplantısını yaparak uygulamadaki yerini aldı. Cemiyetin kuruluşu, üyeleri, çalışma yöntemi ve görevleri konusunda *Dersaâdet Belediye Kanunu* geçerli oldu. Meclisin işleyişi konusunda ayrı bir nizamname de yapıldı.³⁵

Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, Şehremaneti binasında ve şehremininin başkanlığında yılda 2 defa toplanırdı. Şehremininin daveti üzerine Mayıs ayında yapılan toplantıda; Şehremaneti ve belediye dairelerinin geçen yıldaki harcama hesapları ve ilgili konular görüşülür, Ekim ayındaki toplantıda ise, Emanet ve dairelerin yeni yıldaki bütçeleri ile belediye dairelerinin yatırım programları müzakere edilirdi. Cemiyetin önemli

35 Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin Nizâmname-i Dahilîsi, İstanbul 1328.

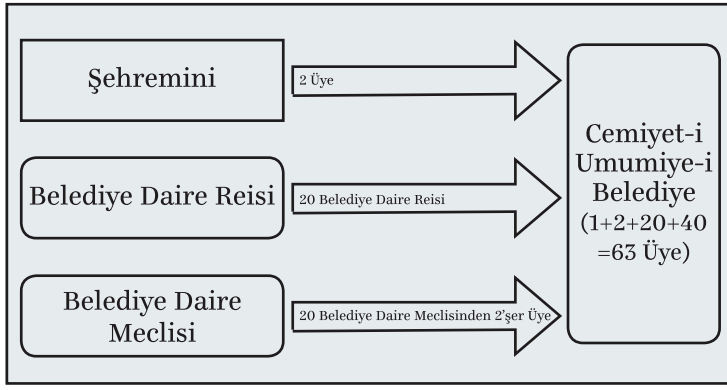


Harita 1- 1909'da İstanbul'da belediyeler

fonksiyonlarından birisi, İstanbul'daki belediye modelinin geliştirilmesi noktasında öneriler getirebilmesiydi. Cemiyet, Şehremaneti ve belediye meclislerini inceleyerek gerekli iyileştirme önerilerini veya ilgili kanunlardaki değişiklikleri Bâbîâlî'ye sunabiliyordu.

Cemiyetin üyeleri içinden oy çoğunluğu esasına göre yapılan seçim sonucunda, her toplantı devresi için iki adet ikinci başkan belirlenirdi. İlke olarak halka açık olan toplantılar, reisin veya en az 3 üyenin teklifi üzerine gizli yapılabilirdi. Kararlar oy çokluğuyla açık ya da gizli oylama yöntemine göre alınırdı. Cemiyetin toplantı ve karar yeter sayısı, üyelerin yarısından bir fazlası olarak belirlenmişti. Toplantı için bu sayı elde edilemediği takdirde, üyelere yapılan ikinci davette söz konusu sayı aranmakta, yine bulunamaz ise, üçüncü davette bulunan üyelerin yarısından bir fazlasının oyuyla karar alınırdı. Karar oturumlarında oylarda eşitlik olması durumunda reisin oyu belirleyiciydi.

Cemiyet, kanunda kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirirken uzmanlık isteyen çeşitli



Şekil 10- 1908'de Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin üye yapısı

konularda günümüzdeki meclis ihtisas komisyonları benzeri bir yapı olan encümenler eliyle çalışma yürütüyordu. Encümenler, cemiyet üyeleri arasından, gizli oy ve oy çokluğu esasına göre yapılan bir seçim sonucunda belirlenirdi. Encümen kurulduktan sonra üyeler tarafından gizli oylama ile içlerinden biri başkan olarak seçilirdi. Maliye, mevzuat çalışmaları, imar ve sağlık gibi temel alanlarda encümen oluşturulmuştu. Konu üzerindeki inceleme ve görüşmeler sonucu encümenlerde hazırlanan rapor, genel kurulda görüşülmek üzere cemiyet reisine sunulurdu. Burada incelendikten sonra uygun görülürse yayınlanarak üyelere dağıtılır, genel kuruldaki görüşmeler sonucunda kabul ya da reddedilirdi.

Cemiyetin danışma fonksiyonları bulunmakla birlikte, en önemli işlevi belediye daireleri ve Şhremaneti'nin mali denetimiydi. Cemiyet bu yetkiyi, Şhremaneti ve belediye dairelerinin geçmiş ve gelecek yıldaki bütçe ve diğer hesaplarını incelemek biçiminde kullanırdı. Ancak, üye yapısıyla denetim yetkisi birlikte değerlendirildiğinde, kendi kendini denetleyen bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Belediye reisleri ve meclis üyeleri kendileriyle ilgili bir denetim raporunda aynı zamanda onay makamı konumuna sahipti. Bu durum, alınan kararların etkisini, dolayısıyla cemiyetin etkinliğini azaltıyordu.

Şhremeni Cemil Paşa konuyla ilgili olarak hatıratında, Daire Meclisi üyelerinin bir gün cemiyette "kuvve-i teşriye", diğer günde dairelerde "kuvve-i icraiye"de bulduklarından bu ortamda belediye reislerinin serbestçe istedikleri satış, harcama ve inşaat faaliyetini yaptıklarından yakınmaktaydı. Belediyelerin koordinasyonu ile hizmetlerin dengeli biçimde yürütülmesi, sistemin geliştirilmesi ve denetimi gibi önemli işlemlere sahip cemiyetin azalan etkinliği, ilerleyen yıllarda Şhremaneti ve daireler arasındaki uyum üzerinde de olumsuz etki yapacaktı.

Şhremaneti'nin Kurumsal Yapısının İyileştirilmesi

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra devletin çeşitli kurumlarında başlatılan yeniden yapılanma çalışmalarına paralel olarak Şhremaneti'nin kurumsal yapısı da düzenlendi. Bu çerçevede ilk olarak Şhremaneti'nin memur ve müstahdem (işçi) kadrolarını ve maaşlarını düzenleyen yeni cetveller yürürlüğe konuldu. Kurumun hantal yapısı, organizasyondaki değişiklikler ve kadro sistemi ile iyileştirilmeye çalışıldı. Bu çalışmalar kadro dışı kalan personelin tepkileri ile karşılaştı.

Şhremaneti'nin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, en önemli organ olan meclis de ele alındı. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nda meclisin 1 başkan ve 6 üyeden oluşması öngörülmesine rağmen, zaman içinde yapılan atamalar ile bu sayı oldukça aşarak 43'e kadar çıkmıştı. Üye sayısındaki bu artış, kanun hükümlerine aykırı bir durumu ifade etmenin yanında, personel harcamalarını da olumsuz yönde etkileyen bir durumdu. Bu nedenlerle mevcut üyelerin görevlerine son verilerek başkan ve 5 üyeden oluşan yeni meclis oluşturuldu.

Şhremaneti, II. Meşrutiyet'in ilanından sonra, gerek fonksiyonel ve gerekse yapısal olarak en fazla genişlemeyi sağlık alanında yaşadı. Şhremaneti'ndeki bu yapılanma hükümetin genel sağlık hizmetleri konusundaki düzenlemeleri paralelinde gelişti. Şhremaneti'nde yaklaşık on beş yıl hizmet veren Heyet-i Sıhhiye ve Hıfzıssıhha Komisyonu kaldırıldı. Belediyelerin sağlık hizmetlerini denetleyerek alınacak önlemleri tespit edecek bir üst kurum ihtiyacını karşılamak üzere yeni yapıda Şhremaneti Sıhhiye Dairesi oluşturuldu. Şhremaneti merkez yapısı yanında belediye dairelerinde de yeni bir yapılanmaya gidildi. Belediye daireleri genişlik ve nüfus gibi kriterler çerçevesinde üç sınıfa ayrılarak 48 tabip atandı.

1909'da "Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye" kuruldu. İstanbul'daki sağlık ve sosyal alanda hizmet yürüten kurumların önemli bir kısmını tek çatı altında toplayan özerk bir yönetim yapısı oluşturuldu. Haseki Nisa, Etfal, Nuhkuyusu, Mirgûn, Cerrahpaşa Zukûr, Beyoğlu Zukûr ve Beyoğlu Nisa hastahaneleri ile Serviburnu Tahaffuzhanesi, Haseki Meccanin Müşahadehanesi, Darülaceze ve Toptaşı Bimarhanesi Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye'nin yönetimindeki başlıca kurumlardı. Koruyucu sağlık hizmeti yürüten ve salgın hastalıklar ile mücadelede önemli bir yere sahip Gedik Paşa, Tophane ve Üsküdar tebhirhaneleri kuruma devredilen diğer birimlerdi.

Yeni Model Arayışları

II. Meşrutiyet'in ilanı sonrasında tüm belediye modelinin uygulamaya geçişi olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bazı problemlerin de gün yüzüne çıkmasına neden oldu. *Dersaâdet Belediye Kanunu* ile belediye dairelerine Şehremaneti karşısında idari ve mali açıdan özerk bir statü tanınmıştı. Özellikle, belediye reislerinin seçimle gelen meclis üyeleri içinden atanması, Şehremaneti'nden ayrı bir yönetim birimi olarak hareket etmelerini kolaylaştırıyordu. Bu eğilimin, II. Meşrutiyet'in getirdiği "halkın hâkimiyeti" ve "hürriyet" fikirleriyle desteklenmesi, Şehremaneti ile yaşanan otorite paylaşımı mücadelesinin şiddetini artıran bir etki yaptı.

İstanbul'daki belediye modelinin hukuki olarak eski ancak, uygulama bakımından yeni olması nedeni ile kurumlar arası ve kurum içi birçok gelenek henüz oluşma aşamasında idi. Bu durum, kurumlar arası yazışmalar, görev ve yetki ayrımı, kurumların sistem içindeki konumu gibi alanlarda kendisini hissettirmiş ve çeşitli anlaşmazlıklara yol açmıştı. Belediye daireleri Şehremaneti ile koordinasyon kurmadan yatırım yapmakta ve bütçeyi istedikleri gibi harcamaktaydı. Şehremini ile belediye daire reisleri arasında bir kısmı basın üzerinden de yürüyen ciddi tartışmalar ve restleşmeler görülmeye başlandı. Şehreminleri, belediye daire reislerini görevden alarak meclisleri feshediyor, buna karşılık daire meclis üyeleri protestolarda bulunuyordu. Şehremaneti ile belediye daireleri arasındaki anlaşmazlıklar yanında, dairelerin kendi aralarında da anlaşmazlıklar söz konusuydu. Sonuçta, belediyelerin kurulmasıyla beklenen daha planlı, koordineli ve denetim altındaki uygulamalar yerine, belediye dairelerinin koordinasyonsuz biçimde hareket etmeleri yeni problem kaynağı olarak gündeme oturdu.

Şehremaneti ile daireler arasında yaşanan anlaşmazlıklar, İstanbul'da belediye kurumunun gelişmesini olumsuz etkilemeye başladı. Belediye gelirlerinin yetersizliği, belediye dairelerinin kadro harcamaları, zabitanın esnafın denetiminde yetersiz kalması ve suistimaller başlıca eleştiri konularıydı. Öte yandan, Şehremaneti'nin yerel hizmetlerin sorumluluğunu Dâhiliye Nezareti, Evkaf Nezareti ve Nafia Nezareti gibi kurumlar ile paylaşmasının hizmetlerin yönetiminde ortaya çıkardığı aksaklıklar, diğer bir problem alanıydı. Söz konusu durumdan İstanbul halkı kadar Şehremaneti de şikâyetçiydi.

1908'de seçimlerin yapılarak belediye modelinin tümüyle işlemeye başlamasının üzerinden iki yıl geçmeden İstanbul'un belediye modeli tekrar tartışmaya

açıldı. Özellikle şehreminlerinin mevcut durumdan kaynaklanan memnuniyetsizlikleri, modelin yeniden yapılanması sürecini de şekillendiren bir unsur oldu. Belediye modeli ile ilgili olarak şehremini, vali, komisyon ve bürokratlar tarafından kanun tasarıları hazırlandı. Bunların ilki, Vali Emin Bey tarafından hazırlanan tasarı idi. İstanbul'daki vilayet ve belediye yönetimini Şehremaneti yapısı içinde birleştiren tasarı, belediye dairelerinin kaldırılarak İstanbul vilayetinin 36 nahiyeye ayrılmasını içeriyordu.

İkinci tasarı, Şehremaneti ve bazı bakanlık temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından hazırlandı. Fransa kanunlarından yararlanarak hazırlanan 89 maddelik kanun tasarısı, İstanbul'daki vilayet ve belediye yönetimini Şehremaneti yapısı içinde birleştirmekte, şehreminlerine vali unvanı vermekte ve Cemiyet-i Belediye yanında Vilayet Umumi Meclisi'nin de işlemlerini önermekteydi. Ayrıca, İstanbul'un atama ile gelen müdürler tarafından yönetilen 11 belediye dairesine bölünmesi öngörülmüştü.

Şehremini Tevfik Bey tarafından hazırlanan diğer bir tasarı da, belediye daire sayısının Beyoğlu, İstanbul ve Üsküdar olmak üzere 3'e indirilmesi önerisiydi. Tasarı, İstanbul'daki belediye organizasyonundaki çok başlılığı, yerel hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi önündeki temel engel olarak kabul ediyordu. Cemiyetin doğrudan halktan seçilmesi, Şehremaneti'nde encümen kurulması diğer önerilerdi.³⁶

1912'de şehremini olan Cemil Paşa, büyük ölçüde Tevfik Bey'in uygulanma imkânı bulunamayan önerisinden yararlanarak yeni bir tasarı hazırladı. İstanbul'un belediye modeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, Şehremaneti ve belediye şubeleri biçiminde önerilmişti. İdari ve mali özerkliğe sahip daireler şube olarak düşünülmüştü. Tasarıdaki diğer önemli öneriler, Şehremaneti meclisi ile daire meclislerinin kaldırılması, şube müdürlerinin atama ile göreve gelmesi, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin doğrudan halktan seçilen üyelerden oluşması ve Şehremaneti bünyesinde encümen oluşturulmasıydı.

Belediye Modelinde Farklılaşma

Şehremini Cemil Paşa'nın belediye modelinde değişiklik getiren kanun tasarısı, Dâhiliye Nezareti yoluyla hükûmete sunuldu. İstanbul'daki belediye dairelerinin bağımsız hareket etmeleri, Şehremaneti ve Cemiyet-i Belediye tarafından yapılan tebligatlara uymamaları, sağlık ve imar

³⁶ Ergin, *Mecelle-i Umûr*, c. 3, s. 1455-1458.

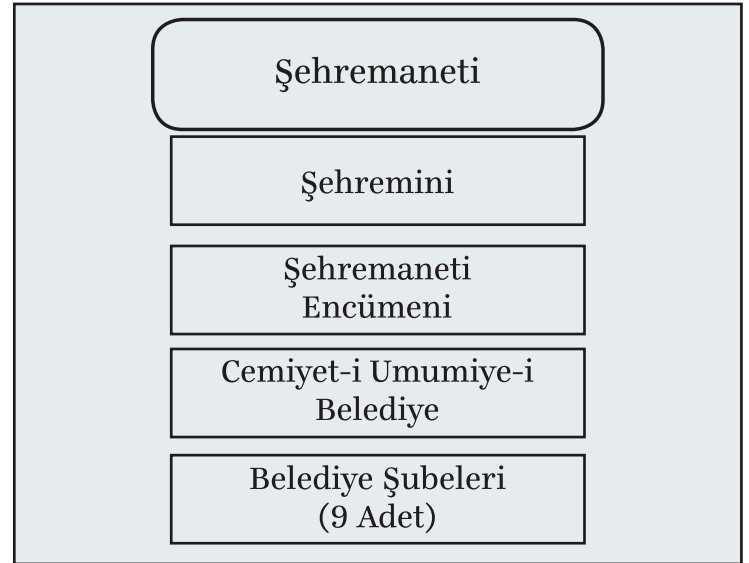


21- XIX. yüzyıl sonlarında suriçi İstanbul'u, karşı tarafta Üsküdar, Harem ve Selimiye

alanındaki ciddi problemler tasarının temel gerekçesi olarak sunuldu. Kanun tasarısı, *Dersaâdet Teşkilât-ı Belediye Hakkında Kanun-ı Muvakkat*³⁷ adıyla yürürlüğe girdi. Bu kanun ile *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun İstanbul'un belediye organizasyonu ile ilgili hükümleri değişmiş oldu.

1912'deki kanun değişikliği ile idari ve mali özerkliğe sahip 20 belediye dairesi kaldırılarak, yerine Şehremaneti'nin hiyerarşik yapısı içinde yer alan 9 belediye şubesi oluşturuldu. Belediye dairelerinin kaldırılmasıyla toplanma imkânı kalmayan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin üye sisteminde değişiklik yapıldı. Cemiyet, her belediye şubesi adına doğrudan halktan seçilen 6'şar üyenin katılımıyla oluşan bir yapıya kavuştu. Böylece, belediyeyi temsil eden üyeler yerine kurumsal ilişkisi olmayan, doğrudan halkı temsil eden üye yapısına geçildi. *Dersaâdet Belediye Kanunu*'nun belediyelerin görevleri, gelirleri, seçim yöntemi ve şartları hakkındaki hükümleri ise geçerliliğini korudu.

³⁷ 30 Aralık 1912 tarihli "Dersaâdet Teşkilât-ı Belediye Hakkında Kanun-ı Muvakkat", *Düstûr*, İkinci tertib, İstanbul 1332, c. 5, s. 37-39.



Şekil 11- 1913'te İstanbul'un belediye organizasyonu

Kanunun uygulanması yönünde ilk adım olarak belediye daire meclisleri feshedildi ve Cemiyet-i Belediye'nin faaliyetine son verildi.³⁸ Daha sonra, kanunda öngörülen teşkilat yapısına uygun olarak Şehremaneti

³⁸ BOA, DUİT, 37-1/1-4.

tarafından hazırlanan kadro ve unvanların yer aldığı cetveller, padişahın onayıyla uygulamaya konuldu. Belediye dairelerinden şube modeline geçiş sürecinde Şehremaneti ve şubelerin sınırları ile bu sınırlar içindeki mahallelerin yer aldığı defterler, padişah tarafından onaylanarak geçerlilik kazandı.

Daireler şube biçiminde yeniden örgütlenerek Şehremaneti yapısı içinde hizmet veren birimler hâline getirildi. 1855 yılından itibaren sistemdeki yerini alan Şehremaneti Meclisi ve ilk olarak 1858'de açılan belediye daire meclisleri de kaldırıldı. Daire meclislerinin bulunmadığı söz konusu yapıda halkın temsili işlevi, Cemiyet-i Belediye'ye verildi. Üyelerinin şubeler ile organik bir bağlantısı bulunmamasının daha bağımsız bir yapıya kavuşturduğu cemiyetin planlama, koordinasyon ve denetim alanlarındaki etkinliği artırıldı.

Bu dönemde Şehremaneti'nin Dâhiliye Nezareti'ne bağlı konumu devam etti. 1913 yılında Dâhiliye Nezareti teşkilatı içinde yer alan Umur-ı Mahalliye-i Vilayat Müdiriyeti belediyelerle ilgili işlerin sorumlu birimi olarak tanımlandı. 1920 yılına gelindiğinde daha önce şehreminliği yapan Cemil Paşa'nın Nafia Nazırlığı zamanında Şehremaneti Nafia Nezareti'ne bağlandı. Ancak, bu durum beş ay gibi kısa bir süre sürdü. Şehremaneti, tekrar Dâhiliye Nezareti'ne bağlandı. Şehremaneti, Sadaret ve diğer nezaretlerle olan yazışmalarını Dâhiliye Nezareti üzerinden gerçekleştiriyordu.

Şehreminlerinin atama ile göreve gelmesi yöntemi bu dönemde de devam etti. Şehreminliği'nin Bâbıâli'nin önerisi ile belirlenen bir devlet memurluğu olması, ülkenin herhangi bir yerinde idari görevde bulunan kişinin bu göreve atanabilmesine imkân sağlıyordu. Örneğin, Ankara Valisi Hazım Bey şehreminliğine, Şehremini Mustafa Ziver Bey ise Ankara valiliğine tayin edilmişti. Daha sonra Ebubekir Hâzım Bey'in yerine Müze-i Hümayun müdür muavini Halil Bey atanmıştı. Başka bir örnekte, Kudüs mutasarrıfı Âli Subhi Bey'in şehreminliğe tayin edildiği görülmektedir.³⁹

Şehremini atamalarında çoğu kez mülki yönetimdeki başarılar yeterli idi. Şehremaneti'nin ilk kurulduğu yıllarda, vergilerin tahsili ve esnafın denetimi konusundaki başarı önemli görülürken, I. Meşrutiyet sonrası padişah ile yakın ilişkiler ön plana çıktı. I. Meşrutiyet devrinde 10 yıl şehreminliği yapan Mazhar Paşa'nın II. Abdülhamid ile dostluğu vardı. II. Abdülhamid, Mazhar Paşa hakkında kendisine gelen

jurnalleri dikkate almaz ve bunları bilgisi için Paşa'ya gönderirdi. Yine aynı dönemde 15 yıl şehreminliği yapan Rıdvan Paşa, II. Abdülhamid yanında yüksek bir itibara sahipti.

II. Meşrutiyet sonrasında şehremini atamalarında ortaya konulan resmî kriterler "belediye işlerinde bilgi ve tecrübe sahibi" olarak tanımlanıyordu. Şehremini Hazım Bey'in atanmasında "belediye işleri ve imar faaliyetlerinde tecrübe ve bilgi sahibi" olması gerekçe olarak gösterilmişti. Ancak, özellikle İttihat ve Terakki iktidarı sırasında yaşanan siyasi çekişmeler şehreminlerinin görev sürelerini de etkiledi. Örneğin, Cemil Paşa, İttihat Terakki'nin iktidardan düşmesinden sonra hükûmete gelen Hürriyet ve İtilaf Fırkası döneminde şehremini olmuştu. İttihat ve Terakki'nin 1913'te tekrar iktidara gelmesi üzerine artan müdahaleler karşısında Cemil Paşa istifa etti. İttihat ve Terakki'nin iktidardan düşmesinden sonra 1919'da tekrar şehremini oldu.

1912'de belediye dairelerinin şubeye dönüştürülmesi sonucu şube müdürleri, şehremininin hiyerarşik astı durumuna geldi. Böylece, İstanbul'da tüm belediye yapısının en üst yöneticisi, şehremini oldu. Kurum içinde Şehremaneti Meclisi'nin kaldırılarak yerine birim müdürlerinden oluşan Encümen'in kurulması, şehremininin otoritesini güçlendiren diğer bir düzenlemedir. Şehreminlerinin izinde olduğu veya görevden ayrıldıkları sırada vekâlet görevini yürütmek amacıyla kurum içinden olduğu kadar kurum dışından da atamalar yapılabiliyordu. Cemil Paşa'nın Avrupa'ya seyahatinde yerine Polis Müdürü Bedri Bey'in atanması bu tür vekâletlere örnek olarak gösterilebilir.⁴⁰

1855-1923 yılları arasında geçen 68 yıllık zaman diliminde şehreminliği makamı 52 defa el değiştirdi ve toplam 46 şehremini bu görevi yürüttü. Şehreminlerinin görevde kaldığı toplam süre 66,8 yıl olarak gerçekleşirken, şehremini makamı yaklaşık 341 gün boş kaldı. Şehremini başına düşen ortalama görev süresi ise 1 yıl 104 gün düzeyindedir. Görev süresi 1 yılın altında gerçekleşen şehremini sayısı 36'dır. Bunlar içinde Şehremaneti'ndeki görevinde 3 ayı dolduramayanların adedi 13 gibi oldukça yüksek bir sayıya ulaşmıştır. Şehreminlerinin kanunda öngörülen bir görev süresinin olmayışı ve padişahın atamasına tâbi olmaları, her zaman için görevden alınabilmelerine imkân sağlıyordu. Şehremini görev sürelerinin kısa oluşu

³⁹ BOA, İ.ŞH, nr. 2-S 1327; BOA, DH.MUİ, 100-1/58; BOA, İ.ŞH, nr. 3-B 1327.

⁴⁰ BOA, DH.UMVM, 90/1.



22- Bâbiâli'nin Sadâret-i Uzmâ Salonu (İstanbul Valiliği)

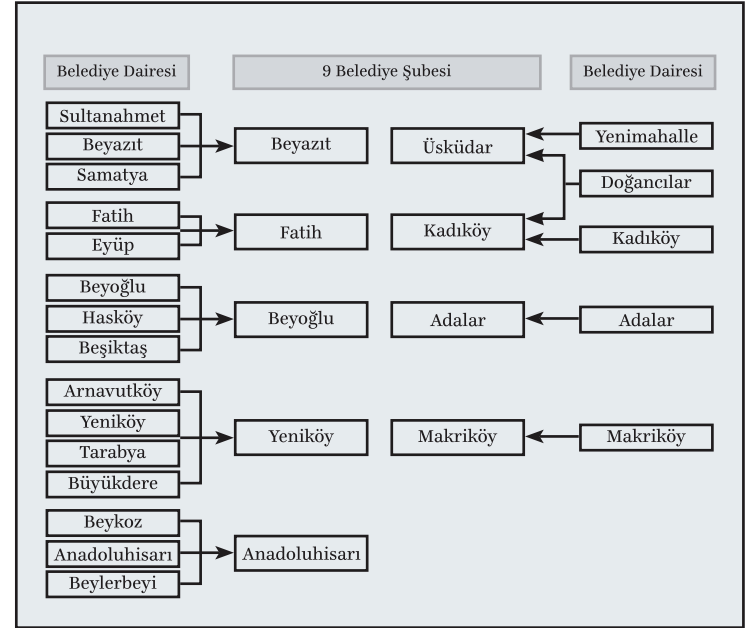
ve istikrarsızlığı, kurum içi koordinasyon, dolayısıyla yürütülen hizmetler üzerinde olumsuz etkilere sahipti. Şehreminleri, çoğu kez teşkilatı, yerel hizmetleri ve şehri tanıyamadan görevden alınıyordu. Bu durum karşısında şehreminlerinin risk alması ve köklü değişikliklere gitmesi zorlaşıyordu.⁴¹

Şehreminleri içinde görev süresi 1-3 yıl arasında olanların sayısı 13'tü. Bunun yanında istisnai bir durum olarak I. Meşrutiyet Dönemi'nde Ahmed Mazhar Paşa yaklaşık 10 yıl ve yine aynı dönemde Rıdvan Paşa 15 yıl şehreminliği yaptı. Şehreminliğini iki kez yapma şansını yakalayanlar; Hüseyin Hasib Bey, İsmail Paşa, Kadri Paşa, Yusuf Rıza Paşa, Ahmed Tevfik Bey ve Cemil Paşa'dır. Rıdvan Paşa 15,5 yıl ile en fazla, Şerif Mehmed Rauf Paşa ise 9 gün ile en az görevde kalan şehremini oldu.

1912 yılındaki kanun değişikliği ile öngörülen yapıda 20 daireden 9 şubeye geçiş süreci mevcut Şehremaneti

41 Tarkan Oktay, *Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, İstanbul 2011, s. 130-132.

sınırları içinde uygulandı. Bu nedenle Şehremaneti'nin toplam yönetim alanında önemli bir değişiklik olmadı. Dairelerin birleşerek şubeye dönüşmesi nüfus, ulaşım imkânları, ekonomik ilişkiler ve yönetim birimleri bakımından merkez niteliğine sahip olan belediyelere, çevresindekilerin katılımıyla gerçekleştirildi. Bu süreçte Adalar, sahip olduğu coğrafi şartlar, Makriköy ise surdışında ve şehrin sınırında yer alması nedeniyle bir değişikliğe uğramadan şubeye dönüştürüldü.



Şekil 12- 1912'de 20 belediye dairesinin 9 belediye şubesine dönüşümü

Yeni yapıda suriçindeki daireler ve surdışında Eyüp olmak üzere dört daire kaldırılarak yerine iki şube kuruldu. Fatih şubesinin kurulmasıyla suriçinin bir bölümü ve surdışında yer alan Eyüp bölgesini aynı yapıda birleştiren bir belediye yapısı ortaya çıktı. Boğaz'da yapılan değişikliklere göz attığımızda, Avrupa kıyısındaki altı belediye dairesi ve Anadolu kıyısındaki beş belediye dairesi kaldırılarak iki yakada ikişer belediye şubesi kuruldu.

Şehremaneti'nin sınırları Avrupa yakasında Zekeriya ve Bahçe köyleri önünde Ayazağa Çiftliği, Kâğıthane, Alibeyköy, Küçükköy, Rami Davutpaşa, Hazinedar çiftlikleri ve Ayastefanos (Yeşilköy) arkasından geçerek Adaları kapsamakta, Anadolu yakasında ise Erenköy, Kozyatağı, Nerdüban Köyü, Libade, Çakaldağı, Göksu Deresi arkasında Akbaba ve Kabakoz karyelerini içine almaktaydı. *Dersâdet Belediye Kanunu*'ndan farklı olarak Anadolu feneri ve Rumelifeneri Şehremaneti sınırları dışında bırakılmıştı.

İstanbul'un merkez bölgesindeki belediye şubeleri daha küçük alana sahip iken özellikle Boğaz'da



Harita 2- 1913'te İstanbul'da belediye sınırları

Karadeniz'e doğru uzanan şubelerin yüzölçümleri çok daha geniş tutulmuştu. Fatih, Beyoğlu, Üsküdar ve özellikle Beyazıt şubesi, nüfus bakımından diğer şubelerin önünde yer alıyordu. Anadoluhisarı geniş yüzölçümüne karşın nüfus bakımından son sıradaydı. Yoğun nüfuslu belediye şubeleri kapladıkları sınırlı alanlara rağmen yüksek mahalle sayılarına sahipti. İstanbul'un yüzyıllardır ana yerleşim bölgesi olan suriçi yanında Galata ve Üsküdar bölgelerindeki mahalle sayıları diğer yerlere göre daha yüksekti.

Belediye dairelerinin şubeye dönüşmesi çerçevesinde, halkın sınırlı da olsa katıldığı seçim sonucu belirlenen belediye meclisleri ve daire reisliği sistemi kaldırıldı. Dairelerin özerkliği ve tüzel kişiliği konusundaki temel haklardan olan bağımsız bütçe yapma ve mahkemede tüzel kişiliğin temsili yetkileri Şehremaneti'ne devredildi. Belediye şube yönetimleri, isim değişikliğinin yansıttığı gibi, şehrin çeşitli bölgelerinde oluşturulmuş Şehremaneti hizmet birimleri olarak yapılandırıldı. Şubelerde, eskiden olduğu gibi vergi tahsili, bayındırlık ve sağlık hizmetleri yürütülmekle birlikte, başlıca karar ve denetim makamı Şehremaneti idi.

Belediye şubeleri, fonksiyonel ve idari açıdan yeniden tanımlanırken kurumsal organizasyonları da

Tablo 5- 1914'te belediye şube yüzölçümleri ve mahalle sayıları

Şube	Şube Yüzölçümü (km ²)	Toplam Yüzölçüme Oranı (%)	Şubede yer Alan Mahalle Sayısı	Toplam Mahalle İçindeki Oranı (%)
1. Beyazıt	4,3	1,3	131	23,1
2. Fatih	43,2	13,4	215	37,9
3. Beyoğlu	36,0	11,2	111	19,5
4.Yeniköy	63,3	19,6	30	5,3
5. Anadoluhisarı	103,9	32,2	24	4,2
6. Üsküdar	9,7	3,0	27	4,8
7. Kadıköy	36,1	11,2	11	1,9
8. Adalar	9,3	2,9	11	1,9
9. Makriköy	16,7	5,2	8	1,4
Toplam	322,5	100,0	568	100,0

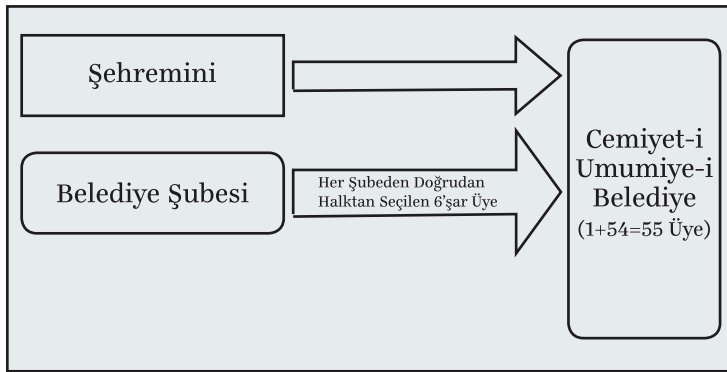
önemli oranda değişikliğe uğradı. Belediye şubelerinin teşkilat yapıları, azalan fonksiyonlarıyla paralel bir şekilde daha basit hâle dönüştürüldü. Planlama, personel işleri, denetleme, bütçeleme ve uygulama fonksiyonlarının önemli kısmı Şehremaneti merkezindeki birimlere devredildi. Şubenin yönetim yapısında müdür ve encümen den oluşan iki birim vardı. Fen, Sağlık, Hesap ve Tahrir heyetleri merkezdeki müdüriyetlerin şubelerdeki alt örgütlenmesi olarak yapılandırıldı.

Belediye şubesinin başındaki müdür, Şehremaneti tarafından atanıyordu. Şehremaneti'ne bağlı bir konuma getirilen müdür, belediye şubesindeki idari ve teknik personelin amiri konumuna sahipti. Başlıca görevleri; şube encümeni başkanlığının yürütülmesi, Cemiyet-i Belediye seçimlerinde İntihap Encümeni başkanlığının yürütülmesi, gelirlerin tahsil edilmesinin sağlanması, 15 günde bir gelir ve gider çizelgeleriyle yılsonunda muhasebe defterlerinin Şehremaneti'ne gönderilmesi, vezne de 100 lirayı geçen miktarın Şehremaneti'ne gönderilmesi, fen, sağlık, hesap ve idareyle ilgili diğer işlerin yürütülmesi ve denetimi olarak düzenlendi.

Belediye şubelerinde genel karar ve danışma organı olan meclis kaldırılarak yerine danışma ve koordinasyon işlevlerine sahip bir encümen kuruldu. Encümen üyeleri, Şehremaneti merkez yapısındaki birimlere bağlı olarak şubede hizmet yürüten personelin amirlerinden oluşuyordu. Teknik bir kurul olma özelliği ağır basan encümenin, şube müdürünün başkanlığında haftada bir toplanma esasına göre çalışma yürütmesi benimsenmişti. Encümenin başlıca görevi, şube hesaplarıyla ilgili evrakın onaylanması ve her ay hesap cetvellerinin kontrol edilmesiydi.

Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin Güçlendirilmesi

II. Meşrutiyet'ten sonra belediye dairelerinin tümünün açılmasıyla toplanma imkânı bulan Cemiyet-i Belediye, İstanbul'daki belediye yönetiminin önemli bir ayağı oldu. Bu dönemde en çok üyelik sistemindeki dengesizlikler nedeniyle eleştirilere hedef olmakla birlikte, önemi ve kurumsal devamlılığı konusunda her kesim hemfikirdi. 1912'deki kanun değişikliği ile belediye daire meclisleri ile Şehremaneti Meclisi'nin kaldırılarak genel karar ve danışma fonksiyonlarının büyük ölçüde Cemiyet-i Belediye'ye bırakılması, kurumun sistemdeki önemini artmasını sağladı. Yeni yapıda cemiyet, şehremini başkanlığında her belediye şubesinden seçim yöntemiyle altışar üyenin katılımıyla toplam 55 üyeden meydana geliyordu. Şehremaneti ile daireler arasında geçmişte yaşanan anlaşmazlıkların, üyelik sistemindeki değişiklik üzerinde etkisi büyüktü. Cemiyet, yeni üyelik sistemiyle önceki yapıya göre daha bağımsız ve etkin bir beledi kurum özelliğine kavuştu.



Şekil 13- 1912'de Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin üye yapısı

Cemiyet seçimleriyle ilgili olarak, üyelerin seçim şartları ve süreci konusunda yeni bir düzenleme yapılmayarak, *Dersâadet Belediye Kanunu*'ndaki belediye daire meclis üyelerinin seçimi konusundaki hükümlerin uygulanması kabul edildi. Her belediye şubesinden halkın seçimi ile 12 üye belirleniyordu. Bu üyeler içinden en fazla oyu alan 6'sı 3 yıl için cemiyet üyesi olmaya hak kazanıyordu. Üyelerin istifa veya vefatı durumunda ikinci derecede oy alanların görevi devralması öngörülmüştü.

1914 yılı Cemiyet-i Belediye üye yapısı belediye şubelerinin nüfus yapısına paralel bir nitelik göstermektedir. Müslüman üyeler, genel olarak Adalar dışındaki tüm şubelerden üye çıkarmıştı. Anadoluhisarı ve Üsküdar'da ise üyelerin tümü Müslüman idi. İstanbul'daki gayrimüslim vatandaşlar içinde en fazla nüfusa sahip olan Rum kökenliler, nispeten yoğun olarak ikamet ettikleri Beyoğlu, Yeniköy, Kadıköy, Adalar ve Makriköy şubelerinden üye çıkartmıştı. Adalar şubesinden seçilen

Tablo 6- 1914'te Cemiyet-i Belediye'de üye temsil özellikleri

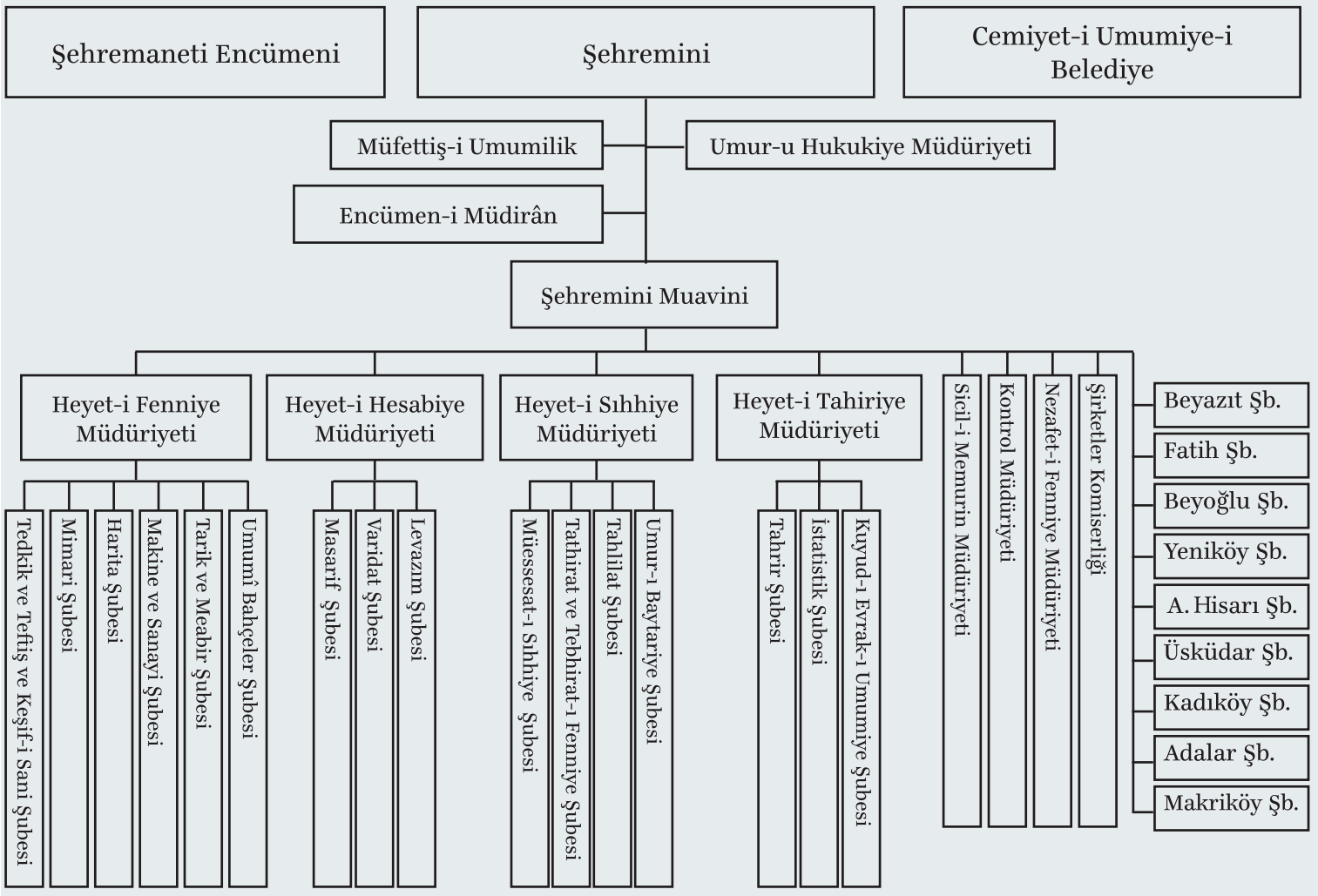
Belediye Şubesi	Mensup Olduğu Dinî Topluluk				Toplam Üye Sayısı
	İslam	Musevî	Ermeni	Rum	
Beyazıt	5	-	1	-	6
Fatih	4	1	1	-	6
Beyoğlu	3	1	1	1	6
Yeniköy	5	-	-	1	6
Anadoluhisarı	6	-	-	-	6
Üsküdar	6	-	-	-	6
Kadıköy	5	-	-	1	6
Adalar	-	-	-	6	6
Makriköy	4	-	1	1	6
Toplam	38	2	4	10	54

üyelerin tümünün Rum kökenli olması, aynı şekilde nüfus yapısıyla bağlantılıydı.

Rumlardan sonra ikinci büyük gayrimüslim nüfusa sahip Ermeniler, şehrin ağırlıklı merkez bölgesi Beyazıt, Fatih ve Beyoğlu ile çevreyi ifade eden Makriköy'den üye elde etmişti. Musevîler ise, merkez bölgedeki Fatih ve Beyoğlu şubesinden üye çıkartabilmişti. Nüfus bakımından farklılaşmanın en üst düzeyde bulunduğu Beyoğlu şubesinde, bu özelliğinin bir yansıması olarak dört farklı millete ait üye temsil edilmişti. Seçimlerde kullanılan toplam oyların dağılımında ise, Müslümanlar %70, Rumlar %19, Ermeniler %7 ve Musevîler %4'lük bir paya sahipti. Müslüman üyeler ağırlıklı olarak kamu sektörü kökenli idi. Gayrimüslim üyeler ise ağırlıklı olarak özel sektöre mensuptu. Özellikle, ticaretle uğraşan üyelerin sayısı fazla idi.

Tablo 7- 1913'te Cemiyet-i Belediye üyelerinin mesleki durumu ve milletlere göre dağılımı

Meslek	Dinî Topluluklar				Toplam	Toplam içindeki Oranı (%)
	Musevî	Ermeni	Rum	İslam		
Emekli	-	-	1	11	12	22,2
Memur	-	-	-	9	9	16,7
Emlak Sahibi	-	-	1	7	8	14,8
Tüccar	1	3	6	4	14	25,9
Deavi Vekili (Avukat)	-	1	1	3	5	9,3
Tabip	1	-	1	2	4	7,4
Okul Müdürü	-	-	-	2	2	3,7
Genel Toplam	2	4	10	38	54	100



Şekil 14- 1921'de Şehremaneti'nin organizasyon yapısı

1913'ten sonraki Cemiyet-i Belediye üye seçimleri, seçmenlerin İstanbul'daki yangınların getirdiği yıkım sonucu yer değiştirmesi ve savaş dolayısıyla bir kısmının askerde olması nedeniyle birçok defa ertelendi. I. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra 1919'da, Cemiyet-i Belediye Dâhiliye Nezareti kararı ile feshedilerek seçimlere gidildi. 1919'da yapılabilen seçim, katılım bakımından son derece düşük düzeylerde gerçekleşti. Seçimlere tamamına yakını Müslüman vatandaşlardan oluşan %12'lik bir seçmen kitlesi katıldı. Gayrimüslim seçmenler, bir bütün olarak oy haklarını serbestçe kullanmayacakları gerekçesiyle seçime katılmadı. Seçimlere iştirak düşük olmakla birlikte resmî olarak seçim sonuçları geçerli sayıldı ve cemiyet açıldı.

Seçimlere katılımın düşük kalması ve gayrimüslim seçmenlerin seçimi boykot etmesi, cemiyetin meşruiyet problemini gündeme getirdi. Bu durumdan rahatsızlık duyan hükümet tarafından seçimlerin yenilenmesi yolunu açabilmek amacıyla 1920'de Cemiyet-i Belediye

tekrar feshedildi. Cemiyetin fonksiyonları kısa bir süre için Şehremaneti encümenine verildi. Ancak, seçilmiş bir meclisin yetkilerinin atanmış bir kurula verilmesi itirazlara yol açtı. Bunun üzerine cemiyetin yetkileri 1921'de İstanbul Vilayeti Meclis-i Umumisi'nin Şehremaneti sınırları içinden seçilmiş üyelerinden oluşan bir heyete verildi. Şehremaneti, cemiyet üye seçimlerinin yeniden yapılması için birçok girişimde bulunmuş ise de bunlar sonuçsuz kaldı. Cemiyetin tekrar açılabilmesi için Cumhuriyet dönemini beklemek gerekecekti.

Belediye Şubesi Modeli Sonrasında Şehremaneti Teşkilatı

1912'deki kanun değişikliği sonrasında Şehremaneti'nin kurumsal organizasyonu da farklılaştı. Şehremaneti Encümeni ve Encümen-i Müdirân kuruldu. Ayrıca, uzmanlığa dayalı yeni birimler oluşturularak alt örgütlenmeleri geliştirildi. Bu gelişmeler, Şehremaneti'nin bürokratikleşmesi ve kurum kültürünün modern

alandan inşası bakımından önemli bir ivme oluşturdu. Belediyelerle ilgili mevzuatın kodifikasyonu ve standardizasyonu süreci hızlandı. Şehremaneti birimlerinin fonksiyonları, organizasyon yapıları, kadro özellikleri ve iç işleyişleri ile ilgili çıkarılan hukuki metinler, teşkilat yapısı yanında işlem ve eylemlerin daha standart bir hâle getirilmesi bakımından önemli işlev gördü. Çok sayıda farklı düzenlemeye dayanan Şehremaneti gelirlerinin büyük kısmı, çıkarılan kanun ile tek yapı altında toplandı. Kurumsal yapıyı desteklemek üzere, belediye mevzuatı ve hizmet uygulamalarıyla ilgili birçok kitap yayımlandı.

1912'deki kanun değişikliği ile getirilen önemli düzenlemelerden birisi, Şehremaneti Meclisi kaldırılarak yerine Şehremaneti Encümeni'nin kurulmasıydı. Bu düzenleme aynı zamanda, Türkiye'deki belediye tarihinde organ özelliğine sahip ilk encümen yapısı idi. Encümen meclisten farklı olarak, Şehremaneti'nin hiyerarşik yapısı içindeki hesap işleri, sağlık işleri, fen işleri, hukuk işleri, yazı işleri müdürleri ile müfettiş-i umumi gibi atanmış birim yöneticilerinden oluşuyordu. Bu anlamda teknik yönü ağır basan bir heyet niteliğine sahipti. Encümen başkanlığı şehremini ya da uygun gördüğü muavin tarafından yürütülürdü.

Encümen, haftada bir olağan toplantı yapardı. Birimler arası koordinasyonun sağlanması ve hizmetlerle ilgili ön danışma fonksiyonlarına sahip encümenin önemini arttıran yetkisi, Cemiyet-i Belediye toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine geçerek karar alabilirdi. Atanmış bir kurulun, halkı temsil eden bir organın yerine geçerek yetkiyi kullanması zaman zaman eleştirilere de yol açtı. Encümenin başlıca görevleri; bütçe, kesin hesap, vergiler, mülk satışları ve müzayede konusunda görüş bildirmek, ihalelerin uygunluğunu değerlendirmek, memur ve işçilerin mahkemeye sevklerine karar vermek gibi konular oluşturuyordu.

Belediye dairelerinin şubeye dönüştürülmesi sonrasında Şehremaneti'nin hiyerarşik yapısında, şehremini ile şube müdürleri arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla Encümen-i Müdirân adıyla yeni bir organ da oluşturuldu. Encümen-i Müdirân'ın haftada bir Şehremaneti'nde olağan olarak toplanırdı. Koordinasyon fonksiyonları yanında, şehrin çeşitli yerlerinde görev yapan şube müdürleri sayesinde bir danışma birimi olarak da işlev görürdü.

İstanbul'da Vilayet Yönetiminin Kurulması

Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı mülki yönetimini yeniden yapılandıran birçok düzenleme ve uygulama hayata

geçirilirken, İstanbul çoğunlukla bunların dışında tutuldu. Taşrada muhassıllık meclislerinin kurulması ve daha sonra bunların "Memleket Meclisi" ve "Eyalet Meclisi"ne dönüşmelerine karşın, benzeri kurumlar İstanbul'da oluşturulmadı. 1864 yılında taşra idaresinin yeniden yapılandırılması amacıyla Fransa mülki teşkilatından yararlanılarak hazırlanan *Vilâyet Nizamnâmesi*⁴² yürürlüğe konuldu. Ülkenin tümünde uygulanmadan önce denenmek üzere, ayaklanma ve dış devletlerin müdahalelerinin yoğun olarak yaşandığı Balkanlar bölgesi seçildi.

Vilâyet Nizamnâmesi, mülki bölümlenmede önemli değişiklikler içeriyordu. Osmanlı taşra idaresinde geçerli olan eyalet sistemine son verildi. Yeni bölümlenme vilayet, sancak, kaza ve karye olarak belirlendi. Vilayetin en üst mülki amiri olan vali, konumunu korudu. Sancaklarda daha önce kaymakamlar görev yaparken yeni düzende bu görev mutasarrıflara verildi. Kazalarda seçimle belirlenen kaza müdürü kaldırılarak yerini merkezî atamayla gelen kaymakamlar aldı. 1864 tarihli *Vilâyet Nizamnâmesi* ile eyalet sisteminden vilayet yapısına geçildiğinde, İstanbul istisna tutuldu.

1864 ve 1867 vilayet nizamnamelerine tamamlayıcı olarak hazırlanan 1871 tarihli *Vilâyet Nizamnâmesi*⁴³ ile vilayet uygulaması Osmanlı taşrasında yaygınlaştırılırken, İstanbul bir kez daha bu uygulamanın dışında bırakıldı. Vilayet idaresi kurulmayan, dolayısıyla vali de atanmayan İstanbul'da 1867'de başta güvenlik olmak üzere mülki işlerin önemli bir kısmı Zabtiye Müşiriyeti sorumluluğuna verildi.

1865'te Kaza-ı Erbaa denilen Çatalca kazası ile Kordon kazaları olarak anılan Gekbuze (Gebze), Kartal ve Şile kazalarının mülki işlerini yürütmek üzere Meclis-i İdare-i Liva-i Zabtiye adı ile bir meclis oluşturuldu.⁴⁴ 1870'te çıkarılan bir nizamname⁴⁵ ile Zabtiye müşirlerine "İstanbul Valisi" unvanı da verildi. Nizamnamede Zabtiye Müşiriyeti Dersaadet, Beyoğlu, Üsküdar ve Çekmece mutasarrıflıkları ile Galata, Adalar, Kartal, Eyüp, Yeniköy, Beykoz ve Çatalca kaymakamlıklarından oluşuyordu. Bu yapı I. Meşrutiyet'e kadar uygulamada kaldı.

⁴² 7 Kasım 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi", *Düstur*, Birinci tertib, İstanbul c. 1, s. 608-624.

⁴³ 22 Ocak 1871 tarihli "İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizamnamesi", *Düstur*, Birinci tertib, c. 1, s. 625-651.

⁴⁴ Ergin, *Mecelle-i Umûr*, c. 3, s. 1500.

⁴⁵ "Dersaadet ve Mülhakâtı İdâre-i Zâbita ve Mülkiye ve Mehâkim-i Nizâmiyesine Dair Nizamnâme", *Düstur*, Birinci tertib, c. 1, s. 688-702.

Kanun-ı Esasî'de vilayet yönetimine ve özellikle vilayetlerdeki meclislere önemli bir yer ayrılması yanında, İstanbul'un statüsü de özel olarak düzenlendi. Anayasanın 2. maddesinde İstanbul'un diğer vilayetlere göre bir imtiyaz ve muafiyetinin bulunmadığı belirtildi. Bu madde İstanbul'da diğerlerinde olduğu gibi bir vilayet yönetiminin ve organlarının oluşturulması anlamına geliyordu. Ancak, bu düzenlemeye rağmen I. Meşrutiyet Dönemi'nde İstanbul'da bir vilayet idaresi kurulmadı. Bu nedenle I. Meşrutiyet Dönemi'nde İstanbul Vilayet Umumi Meclisi de açılma imkânı bulamadı. İstanbul'da mülki işlerin önemli bir kısmı bir belediye yapısı olarak kurulan Şehremaneti bünyesinde ya da merkezî yönetim birimleri tarafından yürütüldü. I. Meşrutiyet Dönemi'nin ilk yıllarında şehremanetlerinin vali ya da belediye reisi olup olmadığı tartışmalara yol açtı. Ancak, Şehremaneti'nin başı olan şehremanleri, mülki bakımdan vali konumuna da sahipti.

1876'da Dersaadet ve bağlı yerlerinin zabıta işleri eskisi gibi Zabtiye Nezareti'ne bağlandı. İzmit, Biga, Çatalca sancakları, Adalar, Kartal, Şile, Beykoz, Gekbuze kazaları doğrudan Şehremaneti'ne bağlandı. 1877 yılına ait Devlet Salnamesi'nde İstanbul'un idari bakımdan Üsküdar, Beyoğlu, Kaza-ı Erbaa ve İzmit olmak üzere 4 mutasarrıflığa bölünmüş olduğu kayıtlıdır. Üsküdar'ın Kartal, Beykoz, Şile ve Gekbuze olmak üzere 4 kazası vardı. İzmit ise Geyve, Karamürsel, Adapazarı, Kandıra kazalarından oluşuyordu. Merkezi Çatalca olan Kaza-ı Erbaa, Büyükçekmece, Silivri, Terkos ve Küçükçekmece'yi kapsıyordu. 1879'da Biga ve İzmit'in Şehremaneti ile olan bağları uzaklıkları nedeniyle kesildi.⁴⁶

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yeniden açılan Meclis-i Mebusan'da, taşradan gelen bazı üyeler, *Kanun-ı Esasî*'nin İstanbul'un diğer yerlere göre bir ayrıcalığı bulunmadığı yönündeki ikinci maddesini gerekçe göstererek, vilayet yönetiminin bulunmayışını eleştiriyorlardı. Bunun üzerine, 1909 yılında İstanbul'da ikinci sınıf bir vilayet yönetimi kurularak vali atandı. Merkezi İstanbul olan yeni vilayet, İzmit, Çatalca, Beyoğlu ve Üsküdar livalarıyla Şehremaneti'ne bağlı Adalar, Gekbuze, Beykoz, Kartal, Küçükçekmece ve Şişli kazalarından oluşuyordu. Vilayet teşkilatının kurulmasıyla Zabtiye Nezareti de kaldırılarak aynı fonksiyonları yürütmek üzere Polis Müdüriyet-i Umumiyesi oluşturuldu. İstanbul'da vilayet yönetimi kurulmasına karşın, vilayet umumi meclisi oluşturulmadı.

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra vilayetin mülki ve yerel yönetimi de yeniden ele alındı. Vilayetlerden

alınan görüşler ve *Kanun-ı Esasî*'deki ilkeler çerçevesinde hazırlanan tasarı bazı gecikmelerden sonra 1913'te *İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı*⁴⁷ adıyla kanunlaşarak yürürlüğe girdi. *Vilâyet Kanunu* ile 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleri de yürürlükten kaldırıldı. Vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye kademelenmesi eskisi gibi sürdürüldü.

Vilayette yönetimin başı olan vali yanında naip, defterdar, mektupçu, jandarma alay kumandanı, maarif, Nafia, ziraat, defter-i hakanî, polis, evkaf, nüfus ve sıhhiye müdürleri gibi görevliler vardı. Vali, Dâhiliye Nezareti'nin önerisi ve Meclis-i Vükela kararı ile atanırken, vali muavinleri, mutasarrıflar, vilayet mektupçuları ve kaymakamlar Dâhiliye Nezareti'nin önerisi ve padişahın iradesi ile atanırdı. Mülki birimlerin başındaki müdürler ise ilgili oldukları nezaretler tarafından atanırdı. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclisleri vardı.

1913 tarihli *Vilâyet Kanunu*'nun getirdiği en önemli düzenleme vilayet hususi idaresinin (il özel idaresi) tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmasıydı. Osmanlı döneminde belediyeler ilk kurulduğu dönemlerden itibaren sınırlı da olsa tüzel kişiliğe, organlara, mali kaynaklara sahip iken, il özel idareleri bu özelliklere 1913'teki *Vilâyet Kanunu* ile kavuşabildi. Böylece, Tanzimat Dönemi'nde kurulmaya başlanan modern belediye yapıları yanında, vilayet ölçeğinde de bir yerel yönetim birimi kurulmuş oldu. Vilayet hususi idaresinin vali, Meclis-i Umumi ve Encümen-i Vilayetten oluşan üç organı vardı.

1913 tarihli *Vilâyet Kanunu* ile vilayet hususi idarelerinin tüzel kişilik kazanmasının ardından, İstanbul'da seçimler yapılarak Vilayet Umumi Meclisi (il genel meclisi) faaliyetine başladı. Meclisin üye sayısı kazaların erkek nüfusuna göre belirlenirdi. Kazalardaki 12.500-18.750 arasında erkek nüfus için 1, 31.250 ye kadar 2, 37.500'e kadar 3 ve 50.000'e kadar 4 üye seçilmesi öngörülmüştü. 50.000'den fazla erkek nüfusa sahip yerlerde üye sayısı aynı oranlara göre artırılırdı. Nüfusu 12.500'den az olan kazalar meclise 1 üye gönderirdi.

Vilayet umumi meclisine üye olabilmek için mebus seçilme şartlarını taşımak gerekiyordu. İyi hâlli olmak, 25 yaşında olmak, Türkçe konuşabilmek, cinayetten ve siyasi bir suçla mahkûm olmamak, emlak sahibi olmak, Osmanlı vatandaşı olmak bu şartlardan bazıları idi. Ayrıca, askerlik görevini yapanlar, ayan ve mebus konumunda olanlar, hâkimler, devlet memurları ve vilayete ait işlerde

46 "İdari Yapı", *DBİst.A*, IV, 136-138.

47 26 Mart 1913 tarihli "İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kânun-ı Muvakkatı", *Düstur*, İkinci tertib, c. 5, s. 186-216.



23- XIX. yüzyıl sonlarında İstanbul: Beyazıt, Süleymaniye, Şehzadebaşı ve Karaköy (M. Hilmi Şenalp Arşivi)

mültezim ya da müteahhit olanlar üye olarak seçilemezdi. Üyeler 4 yıl için seçilir, görev süresi dolanlar da tekrar seçilebilirdi.

Vilayet hususi idaresinin görev alanı geniş tutulmuştu. Liva, kaza, nahiye ve köyleri birbirine

bağlayan yolların inşa ve bakımı, göl ve bataklıkların ıslahı ile arazilerin sulanması için kanal inşası, şehirlerde süresi 40 yılı aşmayan tramvay, aydınlatma, otobüs, otomobil işletmesi imtiyazı verilmesi, tarımı geliştirmek amacıyla çiftlik, fidanlık, tarım okulları, tarımsal



yardım şirketleri kurulması, ormanların geliştirilmesi, sanayi odaları, sanayi ile ilgili okul ve müze açılması, ticaret odası ve borsa açılması, sergilerin düzenlenmesi, her eğitim kademesinde okulların inşası ve eğitimin denetlenmesi, hastane, darülaceze, akıl hastanesi benzeri

sağlık ve hayır kurumlarının kurulması, vilayete ait emlak ve gelir getiren malların yönetiminden oluşuyordu.

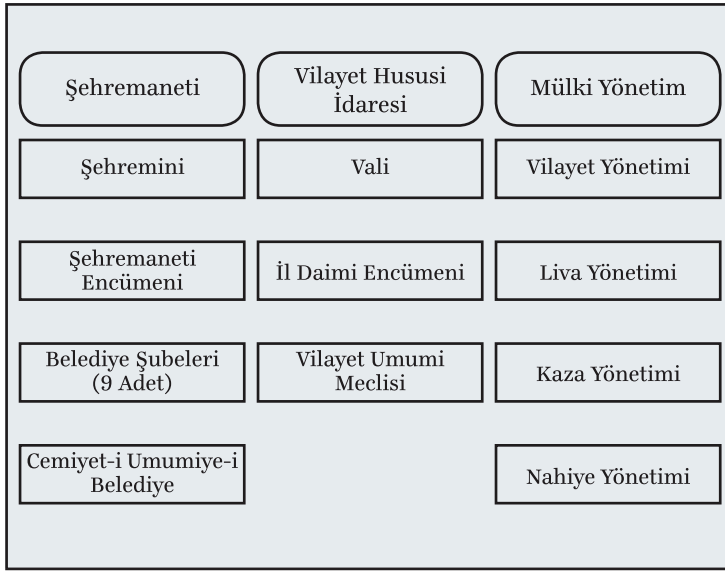
Umumi meclis yılda bir defa toplanırdı. Toplantı süresi kırk gün ile sınırlıydı. Görüşmelerin uzaması durumunda, Dâhiliye Nezareti'ne bilgi vermek şartıyla valiye 15 güne kadar toplantıyı uzatma yetkisi verilmişti. Dâhiliye Nezareti tarafından uygun görülürse, meclis üyelerinin 1/3'ünün talebi ile olağanüstü toplantı da yapılabilirdi. Her toplantının başında, vali tarafından, geçen yıl mecliste alınan kararların uygulanmasına ilişkin encümençe hazırlanan rapor okunurdu. Meclis, yapılanları 2/3 çoğunlukla yeterli bulmaz ise, toplantı tutanakları karar vermesi için Dâhiliye Nezareti'ne gönderilirdi.

1913 tarihli *Vilâyet Kanunu*'nda vilayet hususi idarelerinin gelir kaynakları da düzenlenmişti. Eğitim alanında kullanılmak üzere aşar vergisinden verilen pay, yolların yapım ve tamir harcamaları karşılığı tahsil edilen Tarîk Bedel-i Nakdîsi, hayvan kesiminden alınan zebhiye resmine hususi idare için ilave edilen pay, mal ve emlak satışı gelirleri, vilayetteki köprü, iskele, geçiş kayıkları gibi hizmetler karşılığı alınan ücretler, tramvay, omnibüs, otobüs ve otomobil işletme imtiyazları karşılığı şirketlerden elde edilen gelirler, hususi idareye ait çiftlik, fidanlık ve tarlalardan elde edilen gelirler, vilayet matbaası ve gazetesi gelirleri vilayet hususi idaresinin başlıca mali kaynakları olarak sayılmıştı. Merkezî yönetimin aşar vergisinden verdiği pay ve belediyelerce toplanan zebhiye resminden alınan ek pay dışında, hususi idarenin mali kaynakları arasında öz gelirleri daha ağırlıktaydı.

İstanbul'da vilayet yönetiminin kurulması, vali atanması ve ilerleyen yıllarda umumi meclisinin açılmasına rağmen Şehremaneti'nin mülki yönetim üzerindeki ağırlığı devam etti. Şehremaneti'nin başı ve yürütme organı olan şehreminleri, çoğunlukla valilik görevini de vekâleten yürüttü. Bu duruma paralel olarak, Şehremaneti bünyesinde bulunan ve beledî bir meclis özelliğine sahip Cemiyet-i Umumiye-i Belediye karşısında, teşkilat yapısı, personel niteliği, mali kaynakları ve hizmet kapasitesi sınırlı olan vilayet hususi idaresinin etkinliği de düşük düzeyde kaldı.

İstanbul'da uygulanan Şehremaneti ve vilayet hususi idaresinden oluşan yönetim modeli, II. Meşrutiyet yılları boyunca tartışıldı. Bu dönemde, İstanbul'un mülki ve belediye yönetimi ile ilgili hazırlanan kanun tasarıları incelendiğinde, çoğunda Şehremaneti'nin varlığı karşısında vilayet hususi idaresinin dolayısıyla vilayet umumi meclisinin kaldırılması önerisinin yer

aldığı görülmektedir. Bu görüşü ileri sürenler arasında başta şehreminleri olmak üzere belediyeden kişiler olduğu gibi, Dâhiliye Nezareti ve İstanbul valileri gibi mülki yönetimden görevliler de bulunuyordu. İstanbul'un yönetim yapısını bir bütün olarak ele alan bu tasarılar yürürlüğe giremedi. 1912 yılında sadece belediyelerle ilgili bir kanun değişikliği yapıldı. Belediye dairelerinin özerk yapısına son verilerek şubeye dönüştürüldü, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye güçlendirildi ve Şehremaneti şehirdeki tek belediye hâline getirildi. Bu yıllarda vilayet umumi meclisi faaliyetini sürdürmekle birlikte etkin bir role sahip olamadı.



Şekil 15- 1920'de İstanbul'un yönetim organizasyonu

Osmanlı döneminde İstanbul hususi idaresi ile ilgili son önemli gelişme, 1920 yılında Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin seçim yapılmak üzere feshedilmesi sırasında yaşandı. Cemiyet feshedilince fonksiyonları Şehremaneti Encümeni'ne verildi. Ancak, halkın seçimi ile göreve gelen Cemiyet-i Belediye'nin yetkilerinin, atanmışlardan oluşan encümene verilmesi çeşitli tartışmalara neden oldu. Bu duruma bir çözüm olarak Cemiyet-i Belediye yetkileri Vilayet Umumi Meclisi üyeleri içinden belirlenen bir heyete bırakıldı.

İstanbul'un ölçek olarak büyüklüğü, nüfusunun fazlalığı yanında, devletin merkez teşkilatının burada yer alması, diğer şehirlere göre farklı yönetim yapıları ve uygulamalarını da beraberinde getirmişti. Vilayet yönetimi taşraya göre oldukça geç bir tarihte kurulurken, şehirde güçlü bir konuma sahip Şehremaneti karşısında vilayet teşkilatı ve vilayet umumi meclisi, uygulamada önemli bir etkinliğe sahip olmamıştır.

CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE İSTANBUL'UN YÖNETİMİ

Osmanlı Yönetim Modelinin Sürdürülmesi

İstanbul'un yönetiminde 1923-1930 dönemi, Cumhuriyet'in ilanı ile başlamakta ve 1580 sayılı *Belediye Kanunu*'nun kabulüne kadar devam etmektedir. Bu dönem, İstanbul'un yönetim yapısında önemli değişikliklerin görülmediği, Osmanlı Devleti zamanındaki modelin varlığını koruduğu bir zaman dilimidir. 1877 tarihli *Dersâadet Belediye Kanunu* geçerliliğini sürdürmüş, Şehremaneti ve 9 belediye şubesinden oluşan belediye yapısı 1930 yılına kadar uygulamada kalmıştır. Bu dönemde İstanbul'un yönetimini etkileyen başlıca faktörler, Ankara'nın başkent olmasından sonra yeni Cumhuriyet rejimi kadrolarının şehre karşı yaklaşımları ve şehreminlerinin İstanbul'un yönetiminin geliştirilmesi konusundaki girişimleri oldu.

1923'ten sonra belediye alanında Türkiye'nin karşı karşıya olduğu temel problemlerden ilki, savaş sırasında Batı Anadolu'da harap olan şehirlerin yeniden imar edilmesi, mübadele sonucu nüfusun azalması ile bu şehirlerde ortaya çıkan üretim ve hizmet sektörlerindeki açıkların kapatılmasıydı. İkinci olarak, Ankara'nın başkent olarak ilanı ve şehrin yeni niteliğine uygun şekilde imar edilmesiydi.⁴⁸

1923 yılında Ankara'nın başkent olarak ilan edilmesi, İstanbul bakımından dönemin en önemli gelişmesini oluşturuyordu. Ankara'nın başkent olması ile yaklaşık 470 yıl boyunca devlet merkezi olan İstanbul, bu unvanını devretmiş oldu. Yeni Cumhuriyet rejimini oluşturan kadroların, Osmanlı Devleti'nin merkezi olan bir şehre karşı duyduğu güvensizlik, yeni modernleşme anlayışına uygun bir şehir oluşturma arzusu ve İstanbul'un donanma ile tehdit altına alınabilecek bir konumda olması başkentini Ankara'ya taşınmasında başlıca etkili faktörlerdi.

İstanbul'un asırlara dayanan birikimi yanında gayrimüslim vatandaşların daha etkin rol aldığı Batılılaşma birikimi, Cumhuriyet'i kuran kadrolar tarafından kabul görmedi. Başkentini Ankara'ya taşınmasının olumsuz etkilerinden birisi, yeni devletin bu iki birikimden yeterince yararlanamadan gelişmesi oldu. Ankara, benimsenen yeni modernleşme anlayışının merkezi ve biricik eseri olarak

48 İlhan Tekeli, *Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, İstanbul 2009, s. 32-35.



24- "Türkiye Cumhuriyeti Şehremaneti" tabelası (İBBŞM)

konumlandırıldı. Bu durumun bir sonucu olarak devletin tüm kaynakları Ankara için seferber oldu. Osmanlı döneminde İstanbul'un modern belediye alanındaki öncü rolünü, Cumhuriyet döneminde Ankara üstlendi. Kontrol altında tutulması gereken bir şehir konumundaki İstanbul'un gelişmesi ise sınırlandırıldı. Bu yaklaşım İstanbul yönetimi ile ilgili uygulamalarda da kendini gösterdi.

1923-1930 döneminde belediyelerin hukuki altyapısına yönelik düzenlemelerin temel karakteristiği, belediye kanunlarının bütünlüğünün büyük ölçüde korunması, bununla birlikte mali yapı, imar, yerel hizmetler vb. alanlarda Osmanlı dönemindeki düzenlemeler üzerinde güncelleme ve iyileştirmeye gidilmesiydi. Cumhuriyet'in bu ilk döneminde,

belediyeler alanındaki düzenlemeleri yönlendiren başlıca faktörler; Osmanlı Devleti'nden devralınan belediye birikiminin yeterli düzeyde olmaması, yeni hükümet karşıtı muhalefetin belediyelerde örgütlenerek güçlenme ihtimali, merkezîyetçi bir yönetim modelinin uygulamaya konulması, nüfus artışı ve şehirleşme hızının düşüklüğü, I. Dünya Savaşı sırasındaki enflasyonun etkisiyle vergi değerlerinin düşmesinin belediye gelirlerinde oluşturduğu azalma idi.⁴⁹

1924 yılında *Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu*⁵⁰ ve belediye hesaplarının düzen altına

⁴⁹ Tekeli, *Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü*, s. 36.

⁵⁰ 26 Şubat 1924 tarihli ve 425 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, *Düstur*, Üçüncü tertib, İstanbul 1931, c. 5, s. 642-656.

alınması amacıyla yönelik olarak muhasebe sistemiyle ilgili bir talimatname çıkarıldı. Bu kanun, İstanbul Şehremini Haydar Bey'in şehre gelen mallardan alınan oktruva vergisi konulması teklifinin, Dâhiliye Vekili Ferid Bey tarafından tüm belediyeleri kapsayan bir gelir kanunu olarak genişletilmesi ile hazırlanmıştı. Buradaki amaç, savaş sırasında enflasyonun etkisiyle azalan vergi gelirlerini artırmak ve yeni gelir kaynağı sağlamaktır.

Şehremini Haydar Bey, Cumhuriyet'in ilk döneminde Şehremaneti'nin gelirlerini artırıcı bazı adımlar attı. Şehremini Cemil Paşa zamanında yapımına başlanan Sütluçe'deki mezbaha tamamlanarak hizmete açıldı ve yıllık 1.000.000 liralık gelir sağlandı. Şehirde imtiyaz yöntemine göre hizmet yürüten tramvay, su, elektrik, telefon vb. şirketler kanuni zorunluluk olmasına rağmen Şehremaneti'ne pay vermiyorlardı. Bu şirketlerle ek sözleşme yapılarak safi gelir yerine, gayri safi gelirleri üzerinden Şehremaneti'ne pay vermeleri sağlandı. Benzer şekilde şehrin petrol ihtiyacını sağlayan şirketlerin kullandığı depolardan gelir elde edildi. Şehremaneti'nin borçları yeniden yapılandırıldı. Tüm bu adımlar Şehremaneti'nin yıllık 1.000.000-1.500.000 lira düzeyindeki gelirlerini 4.000.000 liraya yükseltti.⁵¹

1924'te İstanbul'daki yangın yerlerindeki izinsiz yapılara ceza verilmesi için Şehremini Haydar Bey'in hazırladığı öneri ile *Umûr-ı Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezâiye Kanunu*⁵² kabul edildi. Böylece, belediyelere ceza yetkisi verilerek, şehirde daha etkin bir denetim yapmaları sağlanmak istendi. İstanbul Valisi Reşit Bey ve Şehremini Emin Bey'in işbirliği ile İstanbul'daki hamallar ve mavnacıların ayrıcalıkları kaldırıldı. 1925'te bir kararname ile esnaf cemiyetleri üzerinde Şehremaneti'ne verilmiş olan yetkiler ticaret ve sanayi odalarına devredildi. Bunlar, şehirdeki esnafı denetim altına almaya yönelik adımlardı.

İstanbul'da valilik ile Şehremaneti'nin birleştirilmesi konusu II. Meşrutiyet Dönemi'nde çeşitli vesilelerle gündeme gelmiş, bu konuda kanun tasarıları hazırlanmıştı. Hukuki olarak bu durum gerçekleşmemiş ise de, valiliğin şehreminlerine vekâleten verilmesi ile uygulamada birlik sağlanmıştı. 1923'ten sonra da bu konu gündemdeki yerini korudu. Şehremini Haydar Bey, bu durumu bir adım daha ileri götürerek valilik ve Şehremaneti yanında şehirde

önemli yere sahip vakıfların idaresinin de İstanbul'u yöneten tek bir otorite altında birleştirilmesi gerektiği önerisini getirdi.

II. Meşrutiyet Dönemi'nden farklı olarak, Cumhuriyet'in ilanından 1930 yılına kadar geçen dönemde şehreminliği ve valilik genelde ayrı kişiler tarafından yürütüldü. Bunun iki istisnası vardı. Cumhuriyet döneminin ilk İstanbul valisi olan Ali Haydar (Yuluğ) Bey'in, 15 Nisan 1923 ile 8 Haziran 1924 tarihleri arasında vekâleten şehreminliği görevini de üstlenmesidir. İkincisi, 27 Ocak 1926'da şehreminliğine atanan Muhittin (Üstündağ) Bey'in 14 Temmuz 1928'de vali vekilliğine atanarak bu görevi 2 yıl kadar yürütmesidir.

1926'da çıkarılan *Türk Ceza Kanunu*'nda beledî nitelikli suçlarla ilgili düzenlenen hükümlerle belediyelerin bu alandaki yetkileri güçlendirildi. 1926'da çıkarılan *Sular Kanunu*⁵³ ile vakıfların elinde bulunan su tesislerinin yönetimi belediyelere devredildi. Bu çerçevede İstanbul'daki tarihî su tesisleri, bentler ve vakıfların yönetiminde bulunan diğer tesisler Şehremaneti'ne devredildi.

1923'ten sonraki diğer bir tartışma Şehremaneti encümeni konusunda yaşandı. Şehremaneti'nin karar organı olan Cemiyet-i Belediye'nin yılda iki defa toplanması, daha kısa sürede karar alınması gereken konularda sıkıntı oluşturuyordu. Şehremini Haydar Bey, Cemiyet-i Belediye içinden seçilecek 9 kişilik bir kurulun Şehremaneti encümeninin görevlerini üstlenmesini ve cemiyet toplantıda olmadığı zamanlarda sınırlı konularda onun yerine geçerek karar almasını önerdi. Bu kurul, daha sonra kurulmuş ise de tam anlamı ile Şehremaneti encümeninin yerini alamadı. Fonksiyonları bütçe ve kanun önerisi hazırlamakla sınırlı kaldı.

Dönemin ilk yıllarında belediyelere sağlanan mali imkânlar kısa bir süre sonra yapılan yasa değişiklikleri ile azaltılmaya başlandı. 1925'te ilkokul giderlerine belediyelerin katılmasının öngörülmesi, 1926'da temettü vergisi yerine kazanç vergisinin getirilmesi, 1929'da müsakkafat vergisinde belediye payının %15'e indirilmesi belediyeler için önemli mali kayıplar oluşturdu. Ayrıca, 1929 yılında içine girilen ekonomik buhran da belediyelerin gelirlerindeki azalmayı hızlandırdı.

1922-1930 döneminde İstanbul vilayeti mülki idaresinde ilk değişiklik 1924 *Teşkilat-ı Esasiyye Kanunu* (Anayasa) ile yapıldı. Anayasa tarafından mutasarrıflık kademesinin vilayete dönüşmesi ile o sırada

⁵¹ Ergin, *İstanbul Şehreminleri*, s. 568-575.

⁵² 16 Nisan 1924 tarih ve 486 sayılı "Umur-ı Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu".

⁵³ 10 Mayıs 1926 tarih ve 851 sayılı "Sular Hakkında Kanun", RG. 10.05.1926/368.



25- "Türkiye Cumhuriyeti İstanbul Şehremâneti tarafından tanzim ve tab' ettirilen" İstanbul Planı. Bu planda, resmî binalar, camiler, türbeler, mektepler, hastahaneler, park ve bahçeler, mezarlıklar, şehir surları, cadde ve yollar, tramvay hattı gösterilmiştir. (İBB, Atatürk Kitaplığı)



26- "Türkiye Cumhuriyeti İstanbul Şehremaneti tarafından tanzim ve tab' ettirilen" Üsküdar planı. Bu planda Üsküdar'daki resmî binalar, camiler, türbeler, mektepler, hastahaneler, park ve bahçeler, cadde ve yollar, tramvay hattı gösterilmiştir (İBB, Atatürk Kitaplığı)

mutasarrıflık olan Beyoğlu ve Üsküdar, İstanbul'dan ayrı vilayet oldu. Ancak bu durum fazla sürmedi. 1924'te Beyoğlu ve 1926'da Üsküdar ilçeye dönüştürüldü. 1926'da Bakırköy ve Çatalca da ilçe oldu. 1927'de İstanbul'un ilçeleri Merkez, Adalar, Bakırköy, Beyoğlu, Çatalca, Şile ve Üsküdar olmak üzere yedi adetti. 1928'de Eminönü ve Fatih, 1930'da Beşiktaş, Sarıyer ve yeniden İstanbul'a bağlanan Yalova ilçe oldu.

Vilayet ile Belediye Yönetiminin Bütünleşmesi

1930'lu yıllar Türkiye'de tek parti uygulamasının hâkim olduğu bir dönemdi. İktidarda bulunan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931'deki büyük kongresinde kabul edilen "Altı Ok" ile simgeleşen yeni program, devletle bütünleşmiş "Tek Parti" anlayışını getirdi. Halka rağmen halk için anlayışı, belediyeler eliyle halkın çağdaş uygarlık düzeyine kavuşturulmasını öngörüyordu. Şehirlerde özlenen çağdaş yaşam biçimi, halk karşı çıksa da getirilerek, iyi örnekler halka gösterilecekti.⁵⁴ Devlet ve parti bütünleşmesi bu dönemde İstanbul'un yönetimini de önemli derecede biçimlendirdi.

Cumhuriyet dönemi belediyecilik anlayışı, hukuki altyapı ve uygulamalar bakımından, esas itibarıyla 1930'dan sonraki dönemde şekillendi. Dönemin başlangıcını 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı *Belediye Kanunu*⁵⁵ oluşturmaktadır. 1884 tarihli *Fransız Belediye Kanunu*'ndan esinlenerek hazırlanan kanunla getirilen düzenlemeler, Osmanlı Devleti döneminde başlayan belediyelerin gelişimini yeni bir aşamaya taşıdı. 1877 tarihli *Dersaadet Belediye Kanunu*, *Vilâyet Belediye Kanunu* ve ek düzenlemelerin tümü kaldırıldı. Ülkedeki belediyeler eşit kabul edilerek tek kanun çatısı altında yapılandırıldı.

Belediye seçimlerinde oy kullanma yaşı 18, seçilme yaşı da 25'e indirildi. Kadınlara seçme hakkı tanındı. Seçimlerde oy kullanabilmek ve aday olabilmek için gerekli emlak vergisi ödeme şartı da kaldırıldı. Belediye başkanını belediye meclisinin seçmesi kuralı getirildi. 2.000 nüfus, belediye kurulması için kıstas olarak kabul edildi. Belediyelerde üçüncü organ olarak encümen yapısı oluşturuldu. İmar planı yapma zorunluluğu getirildi. Belediyelerin yetki ve görevleri genişletildi. Buna karşın belediyeler üzerinde merkezî yönetimin güçlü vesayeti oluşturuldu.

İstanbul'un yönetimi, *Belediye Kanunu* ile önemli ölçüde değiştirildi. İstanbul ve Ankara için getirilen düzenlemeler, kanunun ülkedeki belediyeleri eşit kabul etmesinin iki istisnası oldu. İstanbul'da 1855'ten, Ankara'da ise 1924'ten itibaren uygulanan Şehremaneti yapısına son verildi. İstanbul'da belediye ile il özel idaresi birleştirildi. Bu değişikliğin etkisi en fazla Şehremaneti'nde görüldü. Yürütme organı olan şehremini yanında Şehremaneti encümeni ve bir meclis yapısı olan "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" kaldırıldı. İl özel idaresinde benzer şekilde vilayet daimi encümeni ile vilayet umumi meclisi kaldırıldı.

⁵⁴ Tekeli, *Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü*, s. 51.

⁵⁵ 10 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu", RG. 14.04.1930/1471.



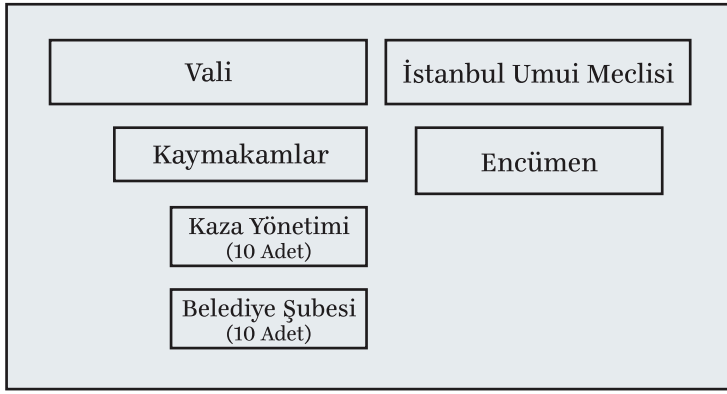
27- "Türkiye Cumhuriyeti İstanbul Şehremâneti tarafından tanzim ve tab' ettirilen" Beyoğlu ve Galata planı. Bu planda da Beyoğlu ve Galata'da yer alan resmî binalar, camiler, sair ibadethaneler, mektep ve hastahaneler, park ve bahçeler, yol ve caddeler ayrıntılı olarak gösterilmiştir (İBB, Atatürk Kitaplığı)

İstanbul'daki iki meclis yerine üyeleri seçimle gelen, karar organı konumuna sahip "İstanbul Umumi Meclisi" oluşturuldu. Meclis, belediye sınırları içinden seçilen üyeler ile vilayetin belediye sınırları dışında kalan yerlerinden seçilen üyelerin katılımı ile oluşuyordu. Umumi meclis hem belediye ile ilgili işlerde hem de il özel idaresinin görev alanına giren konularda karar almakla yükümlüydü.

İstanbul Umumi Meclisi yanında bir encümen yapısı da getirildi. Encümen, Umumi Meclisi'nin kendi içinden seçtiği 8 üyeden oluşuyordu. Üyelerin altısı belediye sınırları içinden, ikisi ise dışından seçiliyordu. Belediye teşkilatında yer alan fen işleri, sağlık işleri, hesap işleri gibi birimlerin başında bulunan görevliler kendileri ile ilgili bir konunun görüşüldüğü encümen toplantısına, oy hakkına sahip olarak katılabiliyordu.

İstanbul'da belediye başkanlığı görevi valiye verildi. Vali, eskiden olduğu gibi il özel idaresi ile ilgili işlerin başı olmanın yanında aynı zamanda belediye başkanı sıfatını da aldı. Vali bu konumu ile yeni oluşturulan İstanbul Umumi Meclisi ve encümenin başkanlığını da yapıyordu. Ayrıca, toplantılarda oy hakkı da vardı.

Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet'in ilk döneminde İstanbul'un yönetim yapısıyla ilgili hazırlanan tasarıların yapısal farklılıklarla birlikte ortak noktası, vilayet hususi idaresinin Şehremaneti bünyesine katılarak birleşmenin sağlanmasıydı. *Belediye Kanunu* tam tersi bir yaklaşımı benimsedi. Merkezî yönetimin taşradaki atanmış görevlisi olan vali ve kaymakam, artık belediye başkanlığı görevini de yürütecekti. Yoğun mülki işler yanında şehrin belediye hizmetlerinden de sorumlu olmuşlardı. Şehir halkının belediye işleri konusundaki katılım yolları sınırlanmıştı.



Şekil 16- 1930'da İstanbul şehrinin yönetim organizasyonu

Böylece, devlet-parti bütünleşmesi İstanbul'da tam anlamı ile sağlandı. Şehrin kontrol altında tutulması ve merkezî yönetime bağlanması anlayışına dayanan bu düzenleme ile İstanbul'daki belediyenin idari ve mali özerkliği de son buldu.

İstanbul'dan farklı olarak, Ankara'da ayrı bir belediyenin varlığı kabul edildi. Fakat belediye başkanının halkın seçimi ile değil, Dâhiliye Vekâleti'nin seçimi ve önerisi üzerine cumhurbaşkanının onayıyla atanması kuralı getirildi.

14 Ekim 1930'da yapılan yerel seçimler sonucunda ilk İstanbul Umumi Meclisi, vali ve belediye başkanı sıfatını bir arada taşıyan Muhittin Üstündağ tarafından 6 Kasım 1930'da açıldı. Meclisin 68 üyesi vardı. Bu üyelerin 60'ı belediye sınırları içinden, 8'i ise bu sınırlar dışındaki yerlerden seçilmişti.

İstanbul'un alt belediye yapısı da yeniden düzenlendi. 1912'de kurulan ve Şehremaneti bünyesinde bulunan 9 belediye şubesi kaldırıldı. Yerine kaymakamların idaresinde 10 kaza (ilçe) yönetimi oluşturuldu. Kazalar 34 nahiyyeye, nahiyyeler de 289 mahalleye bölündü. Kazalar ile aynı sınırlar içinde ve aynı adla 10 belediye şubesi oluşturuldu. Kazanın mülki işlerini yürüten kaymakamlara, belediye şubelerinin müdürlüğü görevi de verildi. Kaymakamlar belediye şube müdürlüğü görevi için ayrı bir ücret almazdı. Kaza yönetimi ve belediye şube yönetimi aynı binada hizmet yürütürdü. Fakat kazanın mülki işlerine bakan memurlar ile belediye işlerini yürüten memurlar ayrı idi. Kaymakamların belediye ile ilgili suçlarda hüküm vererek cezalandırma yetkisi vardı.⁵⁶ Ayrıca, İstanbul il belediyesi sınırları dışında Çatalca, Kartal, Yalova, Silivri ve Şile kazaları bulunuyordu. 1936'da bunlara Eyüp de eklendi.

Nahiyyelerde merkezî yönetim tarafından atanan birer müdür vardı. Merkez nahiyyelerin işleri kaymakamlar

tarafından yürütülürdü. Eminönü, Fatih ve Beyoğlu kazalarındaki merkez nahiyyelere ise ayrıca bir müdür atanmıştı. Nahiye müdürleri, buldukları bölgede belediye işlerini ve zabitanın amirliğini de yürütürdü. Nahiye müdürlerine, belediye ile ilgili suçlarda ceza verme yetkisi tanınmamıştı. Vali yanında kaymakamlara ve nahiye müdürlerine de belediye başkanı rolü verilmesi, merkezî yönetimin en alt birime kadar İstanbul'da kontrolü elde etmesini sağladı.

İstanbul'da il özel idaresi ile belediyenin birleşmesi sadece üst organlarda gerçekleşti. Belediye ve il özel idaresi teşkilatları varlıklarını koruyarak ayrı ayrı faaliyetlerine devam etti. Yeni yapıya uygun olarak bütçe de üç ana bölümden oluşuyordu. Birinci bölümde, il özel idaresi ile ilgili işlere ait bilgiler yer alırken, ikinci bölümde belediyelerle ilgili işlere ait gelir-harcama bilgileri bulunurdu. Üçüncü bölüm ise vilayet ve belediyenin ortak teşkilatı ve hizmet alanları ile ilgiliydi. Örneğin, İstanbul Umumi Meclisi harcamaları ve üye harcırahları bu tür ortak alanlardandı.

Belediye Kanunu'ndan sonra şekillenmeye başlayan Cumhuriyet belediyesinin inşası, yeni hukuki düzenlemelerle sürdürüldü. 1930 tarihli *Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*⁵⁷ ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletildi. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren önemli bir problem alanı olan şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek amacıyla 1933'te *Belediye Yapı ve Yollar Kanunu*⁵⁸ çıkarıldı. Belediyelerin yatırımlarını desteklemek üzere 1933 yılında Belediyeler Bankası kuruldu. Belediyelerin imar konusunda en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ile ilgili olarak 1934 yılında istimlak kanunu⁵⁹ çıkarıldı. 1948'de mali bakımdan şehirleri güçlendirmek amacıyla *Belediye Gelirleri Kanunu*⁶⁰ kabul edildi. 1930'lu yıllarda başlayan ve 1945 yılına kadar devam eden yasal düzenlemeler belediye görevlerinde bir genişleme meydana getirmiş, ancak bu düzenlemeler özünde yine de merkezîyetçi eğilimi taşımıştır.

Bu dönemde belediyelerle ilgili gözlemlenen diğer bir durum, şehirde imtiyaz yöntemiyle yürütülen

⁵⁷ 30 Nisan 1930 tarih ve 1595 sayılı "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu", RG. 06.05.1930/1489

⁵⁸ 10 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu", RG. 21.06.1933/2433.

⁵⁹ 4 Haziran 1934 tarih ve 2497 sayılı "Belediyece Yapılacak İstimlak Hakkında Kanun", RG. 09.06.1934/2722.

⁶⁰ 1 Temmuz 1948 tarih ve 5237 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu", RG. 09.07.1948/6953.

⁵⁶ Osman Nuri Ergin, *Beledi Bilgiler*, İstanbul 1932, s. 200.

Tablo 8- 1930'da İstanbul il merkezi şehirselsel alanı içindeki nahiye bölümlenmesi

Kaza/Belediye Şubesi	Nahiye	Mahalle Sayısı	Kaza/Belediye Şubesi	Nahiye	Mahalle Sayısı
Eminönü	Merkez	7	Sarıyer	Merkez Yeniköy	5 6
	Küçükpazar	6			
	Alemdar	9			
	Kumkapı	13			
	Beyazıt	10			
Fatih	Merkez	12	Beykoz	Merkez Anadoluhisarı	3 3
	Şehremini	14			
	Eyüp	12			
	Fener	17			
	Samatya	19			
	Karagümrük	9			
Bakırköy	Merkez	6	Üsküdar	Merkez Beylerbeyi Kısıklı	30 8 4
	Yeşilköy	3			
Beyoğlu	Merkez	10	Kadıköy	Merkez Kızıltoprak Erenköy	8 4 5
	Taksim	12			
	Şişli	9			
	Hasköy	3			
	Kasımpaşa	9			
	Galata	10			
Beşiktaş	Merkez	11	Adalar	Merkez Heybeli Burgaz	4 3 2
	Arnavutköy	3			

Kaynak: Osman Nuri Ergin, *Beledi Bilgiler*, İstanbul 1932, s. 201-202.

ulaşım, su, elektrik, telefon gibi yerel hizmetlerin belediyelerin kontrolüne geçmesiydi. Yerel hizmetlerin belediyeleştirilmesi devlet yönetiminde geçerli olan devletçilik ilkesiyle paralellik içindeydi. İmtiyazlı şirketlerin belediyelerin eline geçmesi iki aşamada gerçekleşiyordu. İlk aşamada imtiyazlı şirket Nafia Vekâleti tarafından kamulaştırılıyor, ikinci aşamada ilgili belediyeye devrediliyordu. İstanbul'da 1932'de Avrupa yakası su işletmesi, 1934'te liman idaresi, 1936'da telefon işletmesi, 1938'de elektrik ve Anadolu yakası su işletmesi, 1939'da tünel ve tramvay işletmesi devletleştirildi. Su ile ilgili tesisler belediyeye bağlı İstanbul Sular İdaresi'ne devredildi. 1939'da İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) kuruldu. Kent içi ulaşımı ve elektrik üretimini üstlendi.

1930 yılında belediye kanunu ile İstanbul'da oluşturulan birleşik yönetim yapısı yaklaşık 25 yıl uygulamada kaldı. Demokrat Parti'nin ikinci kez iktidara gelmesinden sonra 10 Mart 1954'te kabul edilen kanunla,⁶¹ *Belediye Kanunu*'nun İstanbul yönetimini düzenleyen maddeleri kaldırıldı. İki yönetimin ayrılması sürecinde

personel kadroları, ortak kapsamdaki hizmetler, belediye ve özel idarenin malları, alacak ve borçlar konularının çözülmesi görevi, İstanbul Umumi Meclisi üyeleri arasından seçilen 8 kişilik bir komisyona verildi. Vilayet ve belediye yönetiminin 1955 yılı başından itibaren ayrılması öngörülmüştü. Ancak, kanunun uygulanma hazırlıklarının gecikmesi üzerine, 1955 yılında yeni bir kanun⁶² daha çıkarılarak uygulamanın 1 Mart 1956 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi kabul edildi.

1955'te yerel seçimler yapıldı. 25 Eylül'de il genel meclisi seçimleri ve 13 Kasım'da belediye meclisi seçimleri gerçekleştirildi. İstanbul'da il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri de seçildi ve bu iki meclis çalışmalarına başladı. Böylece, 1930 yılında birleştirilen iki meclis 1955'te fiilî olarak ayrılmış oldu. İstanbul belediye meclisinin ilk toplantısında *Belediye Kanunu gereği* belediye başkanını seçmesi gerekiyordu. Belediye meclisi zamanın valisi Fahrettin Kerim Gökay'ı belediye başkan vekili olarak seçti. Belediye meclisi elindeki yetkiyi kullanmayarak 1930'da başlayan vali-belediye başkanı

⁶¹ 10 Mart 1954 tarih ve 6349 sayılı "İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun", RG. 18.03.1954/8661.

⁶² 27 Şubat 1955 tarih ve 6499 sayılı "İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkındaki 6349 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun", RG. 01.03.1955/8945.



28- İstanbul Valiliği ön cephe düzenlemesi (İBB, Kültür A.Ş.)

uygulamasını sürdürmüş oldu. Gökay'dan sonra vali olan Mümtaz Tarhan ve Ethem Yetkiner de aynı şekilde belediye başkanlığı yaptı. Diğer taraftan, İstanbul şehrinin tümünden sorumlu belediye başkanının seçilmiş meclis tarafından belirlenmesi bir ilki oluşturuyordu. Çünkü 1855'ten 1930'a kadar şehreminleri ve 1930'dan 1955'e kadar valiler atama ile göreve gelen kişilerdi.

1 Haziran 1957'de başbakan Adnan Menderes'e imar çalışmaları nedeniyle İstanbul Belediye Meclisi tarafından "İstanbul Fahri Belediye Reisi" unvanı verildi.⁶³ 14 Mayıs 1958 yılında İstanbul'un birleşik yönetimi, İl Özel İdaresi ve İstanbul Belediyesi olarak fiilen ayrıldı. Ancak, 1958 yılının sonuna kadar vilayet ile belediye yönetimi valinin (Ethem Yetkiner) sorumluluğunda olması uygulamada sürdürüldü. 25 Aralık 1958'de belediye meclisinin o sıralar Ankara valiliği görevini yürüten Kemal Aygün'ü İstanbul belediye başkanlığına seçmesi ile bu iki görev de ayrıldı.

⁶³ Rakım Ziyaoğlu, *İstanbul Kaduları, Şehreminleri, Belediye Reisleri ve Partiler Tarihi: 1453-1971: İdari-Siyasi*, İstanbul 1971, s. 425.

Böylece, 1930'da uygulamaya konulan valiliğin il özel idaresinin ve belediye yönetiminin başı olması uygulaması son bulmuş oldu.

Tablo 9- 1958'de İstanbul'daki 12 belediye şubesi

Adalar	Beyoğlu	Kadıköy
Bakırköy	Eminönü	Sarıyer
Beşiktaş	Eyüp	Şişli
Beykoz	Fatih	Üsküdar

Kentsel Sorunların Artması ve Metropolitan Yönetim Arayışları

İstanbul'un yönetiminde 1960-1980 dönemi, askerî müdahale ile başlayıp yine askerî müdahale ile biten bir özelliğe sahiptir. Askerî müdahalenin arkasından siyasal sistem önemli değişiklikler geçirmiş ve 1961'de yeni bir anayasa kabul edilmiştir. Bu dönemde belediyeçilik



29- İstanbul Valiliği

konusunda temel yasaların çıkarılmasından daha çok mevcut yasalarda değişiklikler yapıldı. Bu değişikliklerin büyük kısmı yeni anayasadan kaynaklanıyordu. İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerin sanayileşme ve göç olgusu ile karşı karşıya olduğu bu dönemde yerel hizmetlerle ilgili problemler derinleşmeye başladı. Mevcut yönetim yapılarının yetersiz kalması karşısında yeni yönetim modeli arayışları, İstanbul'u ilgilendiren başlıca önemli gelişme oldu.

27 Mayıs 1960 askerî müdahalesi birçok alanda olduğu gibi belediyeler için de yeni bir dönemin başlangıcını ifade ediyordu. 10 Haziran 1960 günü Bakanlar Kurulu, ülkedeki tüm belediye başkanlarının görevden alınarak yerlerine atama ile yenilerinin göreve başlaması yönünde bir karar aldı. *Belediye Kanunu*'nun 94. maddesi, Bakanlar Kurulu kararı ile il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı, diğer yerlerde valiler tarafından belediye başkanlarının görevden alınması veya atama ile belirlenmesine imkân sağlıyordu. Ayrıca, bu gibi yerlerde İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile

belediye başkanlığı vali ve kaymakamların sorumluluğuna da verilebiliyordu. Askerî müdahale dönemlerinde *Belediye Kanunu*'nun bu maddesi çok sık kullanıldı. İstanbul ve İzmir dışındaki il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar belediye başkanlığı görevini yürüttü.

Bakanlar Kurulu kararından önce bazı belediye başkanları görevden alınarak yerlerine atama yapılmıştı. İstanbul'da 27 Mayıs günü belediye başkanı Kemal Aygün görevden alınarak yerine General Refik Tulga atandı. Tulga, üç hafta sonra belediye başkanlığını Kurmay Albay Şefik Erensü'ye devretmiş ise de üç buçuk ay sonra tekrar belediye başkanı oldu. Seçimlerin yapıldığı 17 Kasım 1963'e kadar, kısa süreler ile atanan beş belediye başkanı daha görev yaptı. İstanbul'da 1958'de valilik ile belediye başkanlığının ayrılmasından 2 yıl geçmeden yeniden bu iki görev, valinin sorumluluğunda birleşmiş oldu.

Askerî müdahaleden önce il genel meclisi ve belediye meclislerinin süresi dolmasına rağmen siyasi gelişmeler sonucu yerel seçimler yapılamamıştı.



30- İstanbul Belediye Sarayı inşaatı ve önünden geçen tramvay (İBB, Kültür A.Ş.)

3 Kasım 1960'ta çıkarılan kanun⁶⁴ ile il genel meclisleri, belediye meclisleri, muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerine son verildi. İstanbul'daki belediye meclisi ise çok daha erken bir tarihte feshedilmişti. 4 Haziran günü askerî müdahalenin bir yapılanması olan İstanbul Milli Birlik Komitesi Başkanlığı tarafından alınan kararla 27 Mayıs'tan geçerli olmak üzere belediye meclisi dağıtıldı. Bu sırada belediye meclisinin 71 üyesi bulunuyordu.

Belediye meclisinin feshi dolayısıyla belediye encümenini oluşturan 8 belediye şube müdürü ve dört belediye meclis üyesi de görevlerinden ayrıldı. Meclisin yerine onun görevlerini yürütmek üzere bir encümen oluşturuldu. Bu encümen bir belediye başkanı muavini ve 8 belediye şube müdüründen oluşuyordu. 1963'teki yerel seçimlere kadar bu encümen görevde kalmıştır.

1961'de kabul edilen anayasa, belediyeler için önemli düzenlemeler getirdi. Anayasa ile yerel yönetimlerin demokratik niteliği geliştirildi. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaz iken, 1961 Anayasası, özerk ve güçlü bir yerel yönetim kurumunun geliştirilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturdu. Merkezden yönetim ilkesi yanında yerinden yönetim ilkesinin de kabul edilmesi, yerel yönetimlerin; halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaları ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri

64 3 Kasım 1960 tarih ve 120 sayılı "İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun", RG. 10.11.1960/10651.

konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği, bu yöndeki anayasal hükümlerdi.

Anayasanın 55. maddesinde yerel seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılması kabul edilmişti. O zamana kadar belediye başkanları iki dereceli bir seçimle seçiliyordu. Halk, meclisi seçiyor, meclis de kendi içinden ya da şartları taşımak şartıyla üyeler dışından birini belediye başkanı olarak seçiyordu. Anayasadaki düzenlemeye paralel biçimde, 27 Temmuz 1963'te kanun değişikliği⁶⁵ yapılarak belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından tek dereceli ve çoğunluk esasına göre seçilmesi yöntemi getirildi. Doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanının meclise karşı sorumluluğu, eski sisteme göre daha düşük düzeye indi. Yürütme yetkisine tam anlamı ile hâkim olan başkan ve yürütmenin dışında kalan meclis yapısı, güçlü başkan ve güçsüz meclis sisteminin Türkiye'de geçerli olmasını sağlamıştır.

Belediye başkanı seçiminin mülki ölçüğe göre vali, İçişleri Bakanlığı ya da Cumhurbaşkanı'nca onaylanması kuralı da kaldırıldı. Belediye başkanları gerek belediye meclisi ve gerekse merkezî yönetim karşısında daha bağımsız ve güçlü bir konuma getirilmiş oldu. Bununla birlikte, *Belediye Kanunu*'nun atanmış belediye başkanlığını düzenleyen, kaymakam ve valilerin belediye başkanı olarak görevlendirilmelerine imkân tanıyan hükümleri varlığını korudu.

Belediye meclisi üyesi seçilme şartları da yeniden düzenlendi. Buna göre üye seçilebilmek için; Türk vatandaşı olmak, altı aydır o beldede ikamet etmek, 25 yaşını tamamlamış olmak, Türkçe okuma yazma bilmek, kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak, izinsiz yabancı devlet resmî hizmetinde bulunmamak, ağır hapis cezasını gerektiren ve yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak ve belediye ile müteahhitlik ilişkisi içinde bulunmamak şartlarını taşımak gerekiyordu.

Belediye başkanı ve seçimle ilgili değişikliklerin ardından 17 Kasım 1963'te yerel seçimler yapıldı. İstanbul'daki seçimde seçmenlerin %45 gibi büyük bir oranı oylamaya katılmadı. Seçim sonucunda en fazla oyu Adalet Partisi adayı Nuri Eroğan (%40,3) aldı. Fakat Eroğan'ın belediye başkanı seçilme şartlarını taşımadığı ortaya çıkınca seçimde ikinci olan (%34,9) Cumhuriyet Halk Partisi adayı Haşim İşcan doğrudan halkın seçimi ile göreve gelen ilk belediye başkanı oldu.

65 19 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı "Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", RG. 27.07.1963/11465.



31- İstanbul Belediye Sarayı inşaatı (İBB, Kültür A.Ő.)

Belediye meclisindeki  ye dağılımları ise Adalet Partisi 53  ye, Cumhuriyet Halk Partisi 38  ye, Millet Partisi 2  ye olarak gerçekleşti.⁶⁶

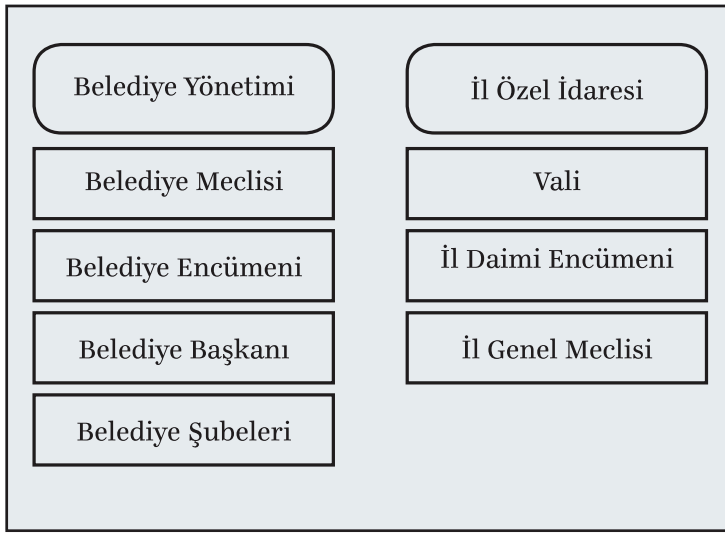
1960-1980 dönemi Türkiye’de sanayileşmenin desteklendiği ve geliŐtiđi yıllardı. Tarımdaki modernizasyon ve sanayileşme kırsal kesimden büyük oranda gücü, başta İstanbul olmak üzere büyük Şehirlere yöneltti. 1945’te 1.000.000 düzeyinde nüfusa sahip İstanbul, 1975’te 4.000.000 düzeyine ulaŐtı. Yoğun gücün İstanbul’da kontrolsüz biçimde yerleşmesi gecekondular semtlerini ortaya çıkardı. İstanbul’daki belediyenin gerek kurumsal kapasite ve gerekse yönetim modeli bakımından yetersiz kalması imar, Şehir planlaması, su ve kanalizasyon, katı atık, ulaşım, konut ve arsa üretimi gibi alanlardaki problemlerin artmasına neden oldu. İstanbul ve diğer büyük Şehirlerde yerel hizmetler alanında yaşanan problemler, bu Şehirlerin yönetimi ile ilgili yeni model ve uygulamaları gündeme getirdi.

İstanbul’da sanayileşme ve gücün etkisi ile yaşanan gelişme sonucu 1950’li yıllardan itibaren İstanbul

Belediyesi’nin en önemli  đraŐ alanı imar konuları oldu. 1945-1960 döneminde İstanbul’da yeni yol ve meydanların açılması, yeşil alanların düzenlenmesi, kentsel donatı binalarının yapılması gibi önemli imar ve istimlak uygulamaları gerçekleştirildi. 1960-1970 döneminde Şehirdeki imar faaliyetleri hız kazandı. Bu dönemde İstanbul’da trafik yoğunluğunun c z m  için c k sayıda alt geçit yapıldı. 1970’ten sonra yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi temel belediye hizmetleri yanında konut üretimi, sağlık hizmetlerinin yaygınlaŐtırılması, tüketicinin korunması, kıyıların kamu kullanımına açılması, c ocuk parkı ve yeşil alanların düzenlenmesi, toplu taşıma ve kültürel faaliyetler belediyelerin  đraŐ alanı oldu.

1960’da Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ile Türkiye’de planlı döneme geçildi. 1963’ten itibaren de 5 yıllık kalkınma planları uygulamaya konuldu. Bu planlarda metropolitan alan olarak adlandırılan büyük Şehirlerin problemleri sıklıkla yer almıŐtır. Özellikle kırsal kesimden büyük Şehirlere yönelen gücün ülke düzeyinde daha dengeli yerleşmesi amacıyla büyük Şehirler c vresinde ve gücü veren bölgelerde yapılacak

66 Ali EŐref Turan, *Türkiye’de Yerel Seçimler*, İstanbul 2008, s. 118.



Şekil 17- 1958-1980 döneminde İstanbul'un yerel yönetim organizasyonu

yatırımlarla yeni çekim merkezleri oluşturulması, kademeli ve fonksiyonel kentleşmenin sağlanması ve büyük şehirlerdeki yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi kalkınma planlarında İstanbul'u ilgilendiren başlıca önerilerdi. Ancak, planlardaki bu önerilerin uygulamaya yansımaması, İstanbul'a yönelen göçün devam etmesini ve yerel hizmetler alanındaki problemlerin artarak sürmesine neden oldu.

İstanbul'un yönetimi konusunda ilk adım, planlama konusunda atıldı. 1965'te Bakanlar Kurulu kararı ile Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu kuruldu. Doğrudan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı olan bu büro, İstanbul'daki yerleşmeyi 1/50.000'lik nazım imar planı ile yönlendirmeye çalıştı. İstanbul'daki belediyenin planlama konusunda yetersiz kalması üzerine merkezî yönetim konuya müdahale etmişti. 1967'de İstanbul'un sanayi bölgeleri de belirlendi. Ancak, sanayi yanında konut alanlarının planlaması iyi yapılamadığından, mücavir alanlarda gecekondu semtleri gelişmeye başladı.

1972'de İstanbul'un da aralarında bulunduğu büyük şehirlerdeki imar işleriyle ilgili çalışmalar arasında eşgüdüm sağlanması ve problemlerin büyükşehirlere uygun yöntemlerle çözülmesi amacıyla Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu kuruldu. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi şehirlerin doğal ve tarihsel değerlerinin korunması, yerleşme ve ulaşım konularının planlanması, uygulama ve yatırımlar arasında eşgüdüm sağlanması, metropolitan yönetimlerinin kurulması için gerekli hazırlıkların yapılması kurulun başlıca görevleri idi.

1961 Anayasası'nda büyük şehirlere özel yönetim biçimi uygulanması konusunda bir düzenleme yapılmamıştı. Metropolitan şehre özgü yönetim modellerinin uygulanmasını sınırlayan bu durum

Tablo 10- 1970'te İstanbul'daki 14 belediye şubesi

Adalar	Eminönü	Sarıyer
Bakırköy	Eyüp	Şişli
Beyoğlu	Fatih	Üsküdar
Beşiktaş	Gaziosmanpaşa	Zeytinburnu
Beykoz	Kadıköy	

karşısında çözüm daha çok belediye birlikleri modeli ile aranmaya çalışıldı. İçişleri Bakanlığı 1972'de Metropolitan Hizmet Birliği Kanun tasarısı ve 1975'te İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Tasarısı'nı hazırladı. Bu tasarılar belediye sınırları içindeki ve bu sınırları çevreleyen yerleşim yerlerinin katılımı ile bir belediye hizmet birliği oluşturulacaktı. Birliğin başkanı vali olacaktı. Ancak, bu tasarılar kanunlaşma imkânı bulamadı. Bununla birlikte, bu dönemde tasarılar hazırlanmaya devam etti. 1975'te İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan "İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı", 1976 yılında, Senatör Şerif Tüten tarafından hazırlanan "Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı", 1978 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan "Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı" kanunlaşma imkânı bulamayan diğer önemli çabalardı.⁶⁷

İstanbul'un yönetim problemlerine anayasadaki sınırlılıklar çerçevesinde belediye birlikleri ile çözüm bulmayı amaçlayan kanun değişikliği girişimleri başarısız olmakla birlikte, büyük şehirlerin kendilerine özgü yönetim modelleri ile yönetilmesinin bir gereklilik olduğu fikrinin ülkede yerleşmesi bakımından önemli role sahip oldu. Daha sonraki dönemlerde büyükşehir belediye yönetimi konusunda atılan adımların bir ön hazırlığı oldu.

İstanbul'un 1950'li yıllardan itibaren artan oranda göç alması sonucunda şehrin yayıldığı alan hızla büyümeye başladı. Şehrin büyümesine paralel olarak İstanbul'daki belediye yapısında da değişiklikler yapıldı. 1950-1960 döneminde Büyükçekmece ve Küçükçekmece belediyeleri kuruldu. 1960-1978 döneminde şehrin gelişmesine paralel olarak 24 yeni belediye kuruldu. 1960'da Küçükyalı, 1963'te Bayrampaşa, Kâğıthane, Küçükköy, Ümraniye, Değirmenköy, 1966'da Avcılar, Güngören, Yakacık, 1967'de Alibeyköy, Kocasinan, Sefaköy, 1969'da Hadımköy, Celaliye-Kâmiloba, Soğanlık, 1970'te Esenler, 1971'de Dolayoba, Selimpaşa, 1972'de

⁶⁷ Metropolitan Yönetim, Dünyada ve Türkiye'de, İstanbul 1987, s. 182-184.

Tablo 11- 1980'de İstanbul ilindeki belediyeler

İl Belediyesine Bağlı Belediye Şubeleri	İl Belediyesine Bağlı Olmayan Belediyeler		
Adalar	Avcılar	Büyükçekmece	Yacacak
Bakırköy	Halkalı	Alibeyköy	Yayalar
Beşiktaş	Küçükçekmece	Bayrampaşa	Silivri
Beykoz	Sefaköy	Kemerburgaz	Celaliye-Kâmiloba
Beyoğlu	Esenler	Küçükköy	Değirmen
Eminönü	Güngören	Kartal	Selimpaşa
Eyüp	Kocasinan	Dolayoba	Şile
Fatih	Yenibosna	Küçükyalı	Kâğıthane
Gaziosmanpaşa	Yeşilbağ	Maltepe	Ümraniye
Kadıköy	Tokat	Pendik	Yalova
Sarıyer	Çatalca	Soğanlık	Çımarcık
Şişli	Hadımköy	Tuzla	
Üsküdar			
Zeytinburnu			

Kemerburgaz, Yenibosna, Çımarcık, 1976'da Halkalı, Yeşilbağ ve Yayalar'da belediye kuruldu.⁶⁸

Büyükşehir Belediye Modeline Geçiş

12 Eylül 1980 askerî müdahalesi, Türkiye bakımından yeni bir dönemi başlatmanın yanında, ülkedeki belediyeler ve özellikle İstanbul gibi büyük şehirlerin yönetim yapısında önemli değişikliklerin yapıldığı bir süreci de başlatmış oldu. 1960'ta olduğu gibi askerî müdahale sonrasındaki ilk adım, belediye başkanlarının görevden alınması ve belediye meclislerinin feshedilmesi oldu. 25 Eylül 1980'de kabul edilen kanunla⁶⁹ belediye meclisinin görevleri belediye daire amirlerinden oluşan belediye encümenlerine verildi. Belediye başkanları yerine sıkıyönetim komutanlıklarının taleplerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı ve il merkezî olmayan yerlerde valiler tarafında atama yapıldı. Bu kapsamda İstanbul'daki il belediyesinde yerel seçimlerin yapıldığı 1984'e kadar, atanan üç belediye başkanı görev yaptı.

⁶⁸ Sayısal Bilgilerle İstanbul Belediyesi, İstanbul 1983, s. 25.

⁶⁹ 25 Eylül 1980 tarih ve 2305 sayılı "3.4.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun", RG. 29.09.1980/17120.

İstanbul'da Sıkıyönetim Komutanlığı'nın ilk icraatlarından biri İstanbul Belediyesi'nin sınırları dışında bulunan yerleşim yerleri ile ilgili oldu. Sanayileşme ve göçün beslediği ve geliştirdiği plansız ve gecekondulu ağırlıklı bir niteliğe sahip bu belediyeler, il belediyesi sınırları dışında bulunmasından dolayı birçok hizmetten yeterince yararlanamadığı gibi kontrolsüz bir gelişme de gösteriyordu. Sıkıyönetim Komutanlığı'nın 9 Şubat 1981 tarihli bildirisini ile İstanbul Belediyesi çevresinde bulunan 35 belediyeden 25'i merkez il belediyesine bağlandı.

Bu işlem sırasında bazı belediyeler birleştirilirken bazıları da İstanbul Belediyesi sınırları içindeki mevcut belediyelere katıldı. Tokat belediyesi Beykoz şube müdürlüğüne, Alibeyköy ve Kemerburgaz, Eyüp şube müdürlüğüne, Küçükköy, Gaziosmanpaşa şube müdürlüğüne bağlandı. Avcılar, Halkalı, Sefaköy belediyelerini bünyesine alan Küçükçekmece, yeni bir şube müdürlüğü olarak merkeze bağlandı. Yenibosna'nın bağlanmasıyla Kocasinan, Esenler ve Yeşilbağ'ın bağlanmasıyla Güngören, Küçükköy'ün bağlanmasıyla Gaziosmanpaşa, Dolayoba, Yayalar ve Tuzla belediyelerinin bağlanmasıyla Pendik, Soğanlık ve Yacacak belediyelerinin bağlanmasıyla Kartal, Küçükyalı belediyesinin bağlanması ile Maltepe belediye şube müdürlükleri kuruldu.⁷⁰

Bayrampaşa, Kâğıthane ve Ümraniye büyük yerleşim birimleri olarak ayrı belediye şube müdürlükleri oldu. Böylece, İstanbul Belediyesi'ne bağlı şube müdürlüklerinin sayısı 14'ten 23'e çıkmış oldu. 11 Mart 1981 günü yayımlanan 81 sayılı bildiri ile de 22 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak İstanbul belediyesine bağlandı. Bu köyler Avrupa yakasında: Firuzköy, Kayabaşı, Şamlar, İkitelli, Habibler, Mahmutbey, Kirazlı, Atışalanı, Cebeci, Ayazağa, Gaziosmanpaşa ve Güneşli; Anadolu yakasında: Yukarı Dudullu, Aşağı Dudullu, Büyükbakkalköy, Küçükbakkalköy, Başbüyük, Şıhlı, Güzelyalı, Aydınlı, Kurtköy ve Sultançiftliği'dir.

Belediye ve köylerin bağlanması sonucunda il belediyesinin alanı 275 km²'den 1001 km²'ye genişledi. Belediye mücavir alanı ile bu rakam 1.629 km²'ye yükseldi. Bu durum, Şehremaneti'nin kurulduğu 1855'ten itibaren İstanbul belediyesinin sınırlarında yaşanan en büyük genişlemeyi ifade ediyordu.

Büyük şehirlerin yakınlarındaki belediyelerin merkez belediyeye bağlanması konusunda askerî otoriteler farklı farklı uygulamalar içindeydi. 4 Aralık

⁷⁰ "İstanbul", *Yurt Ansiklopedisi*, 1982, VI.

Tablo 12- 1981'de İstanbul ilindeki belediyeler			
İl Belediyesine Bağlı Belediye Şubeleri			İl Belediyesine Bağlı Olmayan Belediyeler
Adalar	Fatih	Maltepe	Çatalca
Bakırköy	Gaziosmanpaşa	Pendik	Hadımköy
Bayrampaşa	Güngören	Sarıyer	Büyükkçekmece
Beşiktaş	Kadıköy	Şişli	Silivri
Beykoz	Kâğıthane	Ümraniye	Selimpaşa
Beyoğlu	Kartal	Üsküdar	Değirmenköy
Eminönü	Kocasinan	Zeytinburnu	Celaliye (Kâmiloba)
Eyüp	Küçükçekmece		Şile
			Yalova
			Çınarcık

1981 tarihli kanun⁷¹ ile çevre belediyelerin merkez belediyeye katılması konusunda standart ve yasal bir çerçeve getirildi. Kanunda, çevre belediyelerin enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin uyumlu, planlı, koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Bakanlar Kurulu kararıyla merkez il belediyesine bağlanabileceği öngörülüyordu. Ayrıca, bu süreçte ihtilaf doğuran yeni belediye sınırları, personel durumu, organlar ve diğer konulara açıklık getirildi.

İstanbul'da çevre belediyelerin il belediyesine şube olarak bağlanması metropolitan kentin tek bir belediye tarafından yönetilmesi konusunda önemli bir adımdı. Ancak, anayasal sınırlılıklar ve 1930 tarihli *Belediye Kanunu*'nun büyük şehirlerin yönetimi için yeterli kapsama sahip olmaması uygulamada istenilen sonuçların alınmasını engelliyordu. 1980'den sonra yapılan düzenlemelerle İstanbul'da adım adım metropolitan bir yerel yönetim yapısına doğru geçilmeye başlandı. 1981'de İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) valinin denetiminde bağımsız bütçeli olarak kuruldu. Böylece, metropolitan kentin tümünde su ve atık su hizmetleri özel amaçlı tek bir otoritenin sorumluluğuna verilmiş oldu.

İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerin yönetimi konusunda 1982 *Anayasası* ile geniş bir kapsam oluşturuldu. Anayasanın 127. maddesinde büyük yerleşim

merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği yönünde bir düzenleme yapıldı. 1970'li yıllarda anayasal sınırlılık nedeniyle sadece belediye birliği biçimindeki yönetim modelleri gündeme gelmişti. Artık, bir sınırlama olmadan yeni yönetim modelleri oluşturulabilecekti.

1983'te İstanbul'da imar konusunda hassas bir bölge olan Boğaziçi için özel bir düzenleme yapıldı. *Boğaziçi Kanunu*⁷² ile bu bölgede özel bir imar rejimi uygulamaya konuldu. Düzenlemenin temel amacı, Boğaziçi alanının kültürel ve tarihî değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararını gözeterek korumak ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamaktı. Boğaziçi, "sahil şeridi", "ön görünüm bölgesi", "geri görünüm bölgesi" ve "etkilenme bölgesi" olarak ayrılarak, farklı yerleşim standartları getirildi. Sahil şeridi ve ön görünüm bölgesinde yapılaşma yasağı getirilirken, geri görünüm ve etkilenme bölgesinde sınırlı yapılaşmaya imkân tanındı. Kanun hükümlerinin uygulanması için ayrı tüzel kişiliğe sahip Boğaziçi İmar Müdürlüğü kuruldu. Kanunda, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu ve Boğaziçi İmar İdare Heyeti gibi yönetim yapıları da öngörülmekle birlikte bunlar oluşturulamadı. Ayrıca, 1983'te çıkarılan *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu* ile İstanbul'da yedi adet Koruma Bölge Kurulu ve bir adet Yenileme Alanlarını Koruma Bölge Kurulu oluşturuldu.



Şekil 18- 1984'te İstanbul'un belediye organizasyonu

1980 askerî müdahalesi nedeniyle yerel seçimler ertelenmişti. 1984'te yerel seçim yapılması kararı alındı. Yerel seçim sürecini düzenlemek üzere çıkarılan kanun⁷³ ile Türkiye'de metropolitan kent yönetimine

⁷¹ 4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun", RG. 08.12.1981/17538.

⁷² 18 Kasım 1983 tarih ve 2960 sayılı "Boğaziçi Kanunu", RG. 22.11.1983/18229.

⁷³ 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun", RG. 18.01.1984/18285.



32- İstanbul Belediye Sarayı (İBB, Kültür A.Ş.)

geçiş konusunda anayasadaki düzenlemeden sonra ikinci adım atıldı. Kanuna göre, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye sınırları bir seçim çevresi olarak belirlendi. Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde ise her ilçe bir seçim çevresi olarak kabul edildi. Bu düzenleme henüz büyükşehir belediyesi ile ilgili kanun kabul edilmeden bu yönde adım atılacağına ilanı idi.

Nitekim 8 Mart 1984 tarihli *Büyük Şehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*

ile İstanbul'da iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi modeline geçildi. 25 Mart 1984'te yapılan yerel seçimlerde İstanbul'un ilk büyükşehir belediye başkanı Bedrettin Dalan oldu. 27 Haziran 1984'te 3030 sayılı kanun⁷⁴ ile büyükşehir belediye modelinin yasal altyapısı geliştirildi. 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984'te yürürlüğe girdi.

⁷⁴ 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", RG. 09.07.1984/18453.



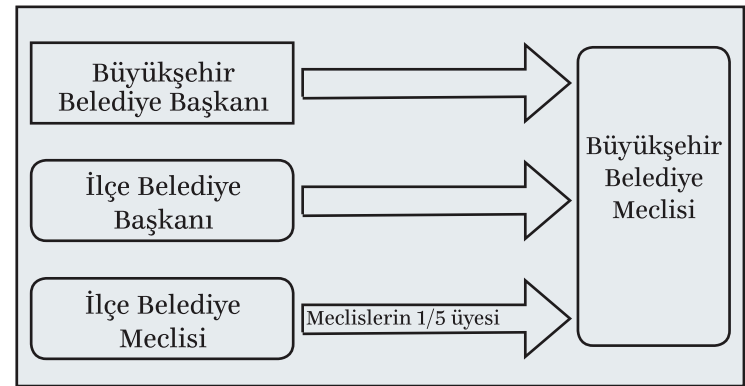
33- İstanbul Belediye Sarayı (İBB, Kültür A.Ş.)

İstanbul'da uygulamaya konulan büyükşehir belediyesi iki kademeli bir yönetim yapısına sahipti. Üst kademeyi büyükşehir belediyesi oluşturuyordu. Başkan, encümen ve meclisten oluşan üç organa sahipti. Alt kademede büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri vardı. İlçe belediyeleri de başkan, encümen ve meclisten oluşan bir organ yapısına sahipti. 1984'teki büyükşehir modeli ile 1912'den itibaren İstanbul'da uygulanan belediye şubesi uygulamasına da son verildi. Yerine ilçe belediyeleri kuruldu. Böylece 72 yıl sonra yeniden üst kademe belediyesinden ayrı tüzel kişiliğe sahip alt kademe belediyesi oluşturulmuş oldu. Tarihî gelişim içinde değerlendirildiğinde 1984'te getirilen büyükşehir belediye yapısı aslında İstanbul'da 1858-1912 yılları arasında uygulanan iki kademeli modelin geliştirilmiş bir biçimi idi.

Tablo 13- 1984'te Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri

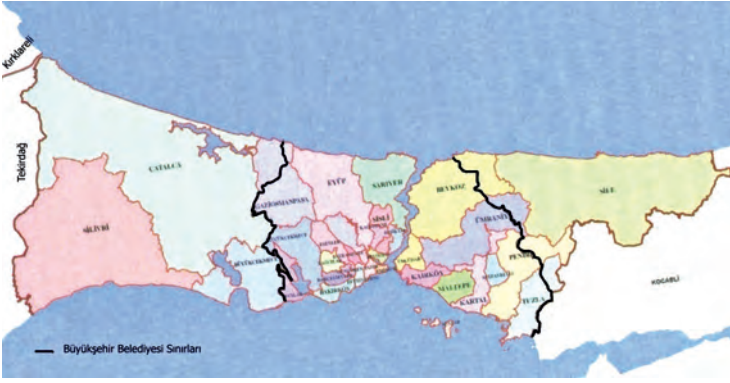
Adalar	Eminönü	Kartal
Bakırköy	Eyüp	Sarıyer
Beşiktaş	Fatih	Şişli
Beykoz	Gaziosmanpaşa	Üsküdar
Beyoğlu	Kadıköy	Zeytinburnu

İstanbul'da büyükşehir ve ilçe belediye başkanları doğrudan halk tarafından çoğunluk yöntemine göre seçilirdi. İlçe belediye meclisi üyeleri nispi temsil yöntemine göre yine halk tarafından seçilmekteydi. Büyükşehir belediye meclisi ise, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediye meclislerinin 1/5 üyeleri, ilçe ve büyükşehir belediye başkanının katılımı ile oluşurdu. Bu yapısı ile bir tür ilçeler kurulu özelliğine sahipti. Büyükşehir belediye encümeni, belediyenin birim başkanları arasından başkan tarafından atanan 7 kişiden oluşuyordu.



Şekil 19- 1984'te Büyükşehir Belediye Meclisi'nin oluşumu

1984 tarihli büyükşehir belediye sisteminin temel yaklaşımı, bir ilçenin sınırlarını ve kapasitesini aşan hizmetlerin üst kademe, yani büyükşehir



Harita 3- 2003'te İstanbul ili ve büyükşehir belediyesi sınırları

belediyesi tarafından yürütülmesi, ilçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin de ilçe belediyesi tarafından üstlenilmesine dayanıyordu. Bu kapsamda, nazım imar planı, ulaşım terminalleri, toplu taşıma, itfaiye, katı atık depolama tesisleri, su temini ve atık su uzaklaştırılması gibi hizmetler büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verildi. İstanbul'da ulaşım (UKOME) ve altyapı tesisleri konusunda (AYKOME) yetkili otoriteler arasında koordinasyonu sağlamak üzere koordinasyon kurulları da oluşturuldu. Ayrıca İSKİ 1984'te büyükşehir belediyesine bağlı ve bağımsız bütçeli bir kurum hâline getirildi. 1960'lı yıllarda kurulan Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu kaldırıldı. Boğaziçi İmar Müdürlüğü de büyükşehir belediyesine bağlandı.

Metropolitan Alan Yönetimine Geçiş

Türkiye'de 2000'li yıllarda başlayan kamu yönetiminde reform çabaları İstanbul'un yönetim yapısı ile ilgili bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Reform çalışmalarının temel yaklaşımı, merkezî idare, yerel yönetimler, mali yönetim, personel rejimi, saydamlık, idari usuller, e-devlet vb. başlıklar altında kamu yönetiminin bütün olarak birbiri ile eş zamanlı ve uyum hâlinde yeniden yapılandırılması idi. Bu süreçte yerel yönetimlerle ilgili temel kanunlar, kodifikasyon çalışmaları ile yeniden düzenlendi. 1984'teki büyükşehir belediyeleri ile ilgili kanun kaldırılarak 2004'te yeni bir *Büyükşehir Belediye Kanunu*⁷⁵ çıkarıldı. 1984'te getirilen büyükşehir yönetim modelini esas alan 2004 düzenlemesi, büyükşehir sistemini geliştiren bir niteliğe sahipti.

2004 tarihli *Büyükşehir Belediye Kanunu*, İstanbul'un yönetim yapısında bazı değişiklikler getirdi. Bunların ilki, büyükşehir belediye sınırlarının

il sınırlarına genişletilmesidir. Böylece büyükşehir belediyesi sınırları 1831 km²'den 5.461 km²'ye çıktı. Bu durumun coğrafi bir genişlemenin ötesinde anlamı vardı. Sadece yerleşim bulunan şehir bölgesinden sorumlu bir belediye yerine, içinde şehirselleşen ve kırsal alanların da bulunduğu tüm metropolitan alandan sorumlu bir belediye yapısı oluşturulmuş oldu. Böylece, İstanbul metropolitan alanının daha bütüncül bir anlayışla planlanabilmesi ve yerleşim alanlarının daha kontrollü gelişmesi mümkün olabilecekti.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun getirdiği ikinci önemli yenilik, İstanbul'daki belde belediyelerinin de, aynı ilçe belediyeleri gibi, büyükşehir sistemi içine alınmasıdır. Şehrin gelişme alanlarında bulunan, ancak zayıf kurumsal yapıları ile buldukları alanlarda imar kontrolünü sağlıklı gerçekleştiremeyen belde belediyeleri, büyükşehir sistemi içine alınarak bu alanlardaki denetimin artırılması hedeflenmişti.

Üst Kademe	Alt Kademe	
Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi	İlk Kademe Belediyesi
Büyükşehir Belediye Meclisi	İlçe Belediye Meclisi	İlk Kademe Belediye Meclisi
Büyükşehir Belediye Encümeni	İlçe Belediye Encümeni	İlk Kademe Belediye Encümeni
Büyükşehir Belediye Başkanı	İlçe Belediye Başkanı	İlk Kademe Belediye Başkanı

Şekil 20- 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu sonrasında İstanbul'un belediye organizasyonu

Büyükşehir Belediye Kanunu, sınırlarının genişletilmesi ve belde belediyelerinin sisteme dâhil edilmesi yanında getirdiği bazı düzenlemeler ile 1984'te kurulmuş modeli daha da geliştirdi. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı sayıldı ve büyükşehir belediyesinin görevleri genişletildi. Yılda 3 kez toplanan belediye meclisinin, bir aylık tatil hariç her ay toplanması usulü getirildi. Böylece, doğrudan halk tarafından seçilen güçlü belediye başkanı yanında, her ay toplanan güçlü bir meclis yapısı oluşturulmaya çalışıldı. Valinin belediye üzerindeki idari vesayet yetkisinin takdire bağlı kısmı kaldırılarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırıldı. Sadece atanmış üyelerden oluşan büyükşehir encümenine meclisten seçilen üyelerin de katılması sağlandı. Belediyelerin 5 yıl için yapılacak stratejik plana göre yönetilme zorunluluğu getirildi.

⁷⁵ 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu", RG. 23.07.2004/25531.

Tablo 14- 2004'te Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri

Adalar	Eminönü	Pendik
Avcılar	Esenler	Sarıyer
Bağcılar	Eyüp	Silivri
Bahçelievler	Fatih	Sultanbeyli
Bakırköy	Gaziosmanpaşa	Şile
Bayrampaşa	Güngören	Şişli
Beşiktaş	Kadıköy	Tuzla
Beyoğlu	Kâğıthane	Ümraniye
Beykoz	Kartal	Üsküdar
Büyükçekmece	Küçükçekmece	Zeytinburnu
Çatalca	Maltepe	

İstanbul'da 2004 tarihli *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*'nun uygulanması çerçevesinde Şile, Silivri, Büyükçekmece ve Çatalca da büyükşehir sistemine dâhil edildi. Böylece, büyükşehir belediye sistemindeki ilçe sayısı 32'ye çıktı.

Tablo 15- 2004'te Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilk kademe (belde) belediyeleri

Ağva	Celaliye-Kâmiloba	Hadımköy	Sarıgazi
Akfırat	Çanta	Haraççı	Selimpaşa
Alemdar	Çavuşbaşı	Karacaköy	Samandıra
Arnavutköy	Çekmeköy	Kavaklı	Taşdelen
Bahçeköy	Çiftlikköy	Kıraç	Taşoluk
Bahçeşehir	Değirmenköy	Kumburgaz	Tepecik
Beylikdüzü	Durusu	Mimarsinan	Yakuplu
Binkılıç	Esenyurt	Muratbey	Yenidoğan
Boğazköy	Göktürk	Orhanlı	
Bolluca	Gümüşyaka	Ortaköy	
Büyükçavuşlu	Gürpınar	Ömerli	

İlçe belediyelerinin ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir sistemine dâhil edilmeleri büyükşehir belediye meclisinin üye yapısını da değiştirdi. Buna

göre büyükşehir meclisi; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanları yanında ilçe belediye meclislerinin 1/5 üyesi ile ilk kademe belediye meclisi üyelerin 1/10'unun katılımından oluşuyordu. Yeni yapıda meclisin üye sayısı 207'den 347'ye çıktı.

2008 yılında İstanbul'daki belediye yapısı önemli değişikliklere sahne oldu. 5747 sayılı kanun⁷⁶ ile ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırıldı. Böylece, İstanbul'daki 32 ilçe ve 41 ilk kademe belediyesinden oluşan idari parçalanma azaltıldı. Kanunun temel amacı, İstanbul'da planlama ve imar uygulamalarında bütünlük sağlamaktı. Ayrıca, küçük belediyelerin gelir, personel ve kurumsal yapılarındaki yetersizlikler nedeniyle halkın yerel hizmetler alanında yaşadığı olumsuzlukların önüne geçmek ve daha etkin yapılar oluşturmak amaçlanmıştı. Bu belediyelerin bazıları mahalle olarak bir ilçeye katılırken, bazıları birleşerek ya da mevcut bir ilçeden yeni mahallelerin katılımı ile yeni bir ilçe oldu.



Şekil 21- 2008'deki değişiklik sonrasında İstanbul'un belediye organizasyonu

İlk kademe belediyelerinin dönüşümü kapsamında Arnavutköy, Ataşehir, Başakşehir, Beylikdüzü, Çekmeköy, Esenyurt, Sancaktepe, Sultangazi isimleri ile yeni ilçe belediyeleri kuruldu. İstanbul ilinde 32 olan ilçe belediyesi sayısı 39'a yükseldi. İstanbul'da uygulanan büyükşehir belediyesi modelinde, 1984'teki gibi, alt kademede sadece ilçe belediyesinden oluşan bir yapıya geçilmiş oldu. Bu süreçte, Eminönü belediyesinin de tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleriyle birlikte Fatih ilçesine katıldı. Böylece suriçi bölgesi, Osmanlı klasik dönem şehir bölünmesinde İstanbul Kadılığı'nda olduğu gibi tekrar tek bir yönetim bölgesi olarak düzenlendi.

76 6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", RG. 22.03.2008/26824.

Tablo 16- 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre belediyelerin görevleri

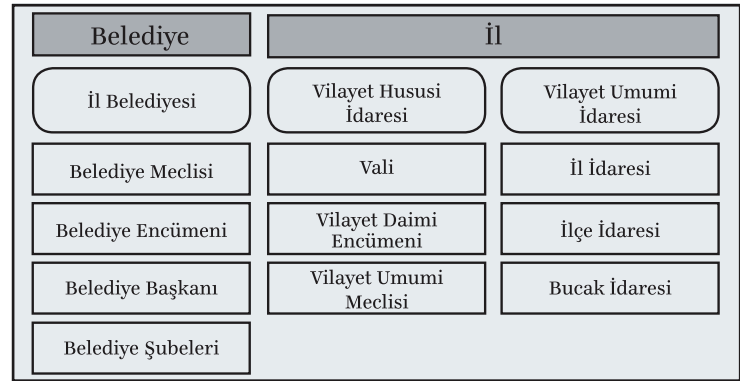
<ul style="list-style-type: none">• İmar Planlaması• İmar Denetimi ve Uygulamaları• Kentsel Tasarım• Su ve Atık Su Yönetimi• Su Kaynaklarının Korunması• Ulaşım Altyapısı• Toplu Taşıma Sistemleri• Trafik Denetimi• Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri• Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	<ul style="list-style-type: none">• Temizlik ve Katı Atık• Zabıta Hizmetleri• İtfaiye Hizmetleri• Acil Yardım, Kurtarma ve Ambulans• Şehir İçi Trafik• Defin ve Mezarlıklar• Ağaçlandırma, Park ve Yeşil Alanlar	<ul style="list-style-type: none">• Toplu Konut• Kültür ve Sanat• Doğal ve Tarihi Çevrenin Korunması• Turizm ve Tanıtım• Gençlik ve Spor• Sosyal Yardım• İlk Kademe Sağlık Hizmetleri• Gıda Toptancı Halleri
---	--	---

İlk kademe belediyelerinin kaldırılması sonucunda büyükşehir belediye meclisinin üye yapısı bir kez daha değişti. 1984'teki modelde olduğu gibi, meclis üyelerini büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin 1/5 üyesi oluşturuyordu. 2004'te 41 ilk kademe belediyesinin büyükşehir belediye meclisinde yer alması sonucu ortaya çıkan üye temsil adaletsizlikleri de giderilmiş oldu.

1958-2012 Döneminde İstanbul'da İl Yönetiminin Gelişimi

İstanbul'da valilik ile belediye yönetiminin birleştirilmesi 1860'lı yıllardan itibaren zaman zaman tartışılan bir konu olmuştur. Osmanlı döneminde valilik fonksiyonlarının genelde Şehremaneti bünyesinde ve şehremini makamında birleştirilmesi fikri hâkim olmuş ve uygulama da bu yönde şekillenmişti. Cumhuriyet'in 1930 yılına kadar olan döneminde Şehremaneti ile valilik genelde ayrı kurumlar olarak çalışmalarını yürüttü. 1930'dan sonra İstanbul valisine il özel idaresi yanında belediye yönetimin de sorumluluğunun verilmesi, merkezî devlet yönetiminin bir yansımasıydı. İstanbul'un yönetim yapısında 1860'lı yıllardan itibaren görülen belediye ve vilayet yönetimi ilişkilerindeki geçişken durum, 1958'de belediye ile valilik kurumunun ayrılması ile kesin olarak sona erdi. Böylece İstanbul'un yönetim yapısında belediye, il özel idaresi ve mülki yönetim ayrımı uygulanmaya başladı. Bunun istisnalarını askerî müdahale dönemlerinde vali ve kaymakamlara belediye başkanlığı görevinin de verilmesi oluşturmaktadır.

İstanbul il idaresi ikiye ayrılmaktadır. İl genel idaresi ve il özel idaresi. İl genel idaresi, merkezî yönetimin taşradaki mülki idaresini, il özel idaresi ise bir yerel yönetim yapısını ifade etmektedir. 1958'den sonra İstanbul'da bu ayrım çerçevesinde bir örgütlenme yürürlüğe konulmuştur. Belediye yönetiminden farklı



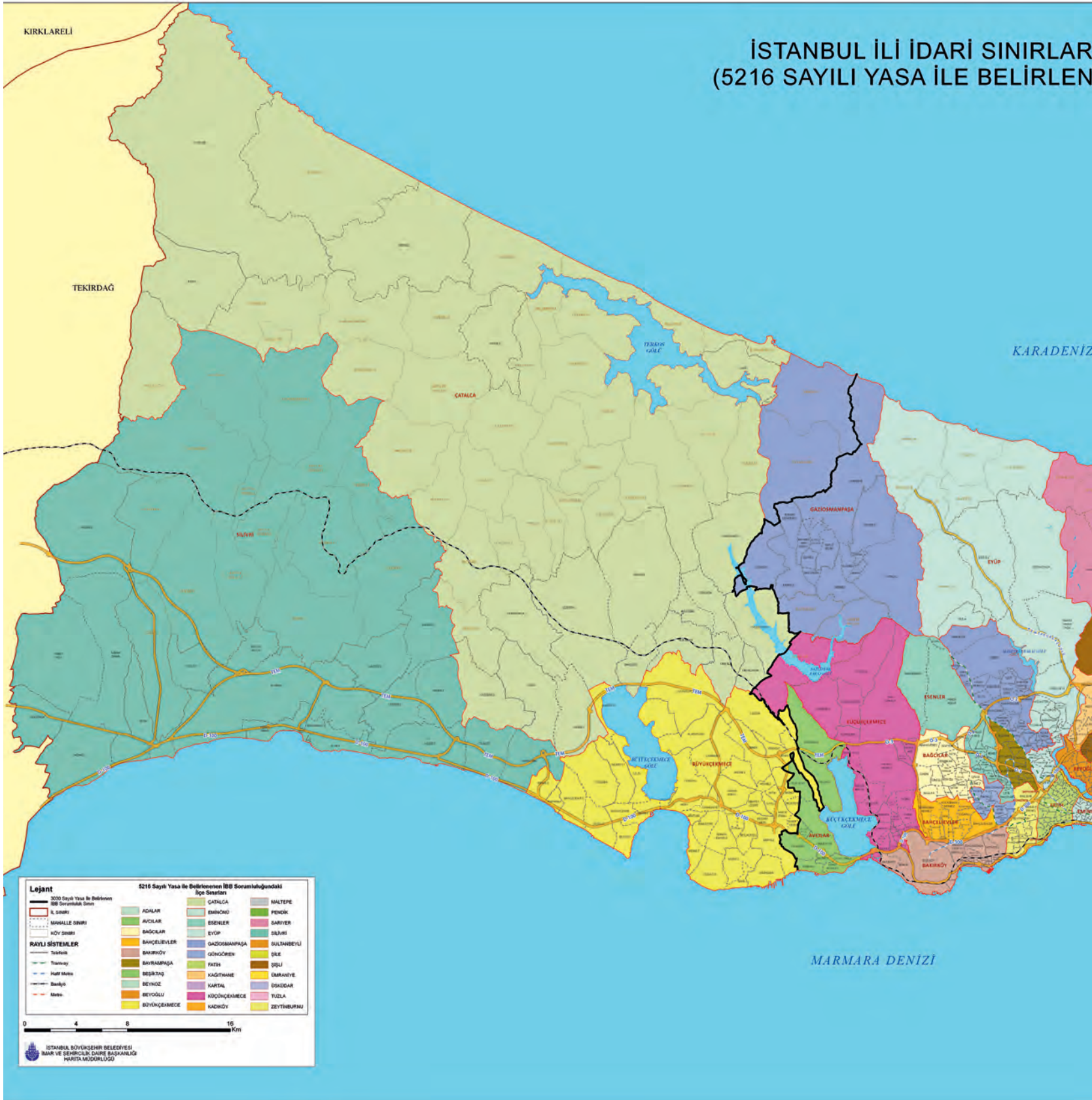
Şekil 22- 1959'da İstanbul'un yönetim organizasyonu

olarak, mülki yönetimde İstanbul'a özgü bir model getirilmemiş, Türkiye'nin diğer illerdekiyle aynı yapı uygulanmıştır.

Merkezî yönetimin taşra teşkilatını oluşturan mülki yönetim, İstanbul'da il, ilçe ve bucak yönetimlerinden oluşmaktadır. İstanbul'un mülki idaresi, merkezî yönetimin kendi hiyerarşik yapısı içindeki taşra kuruluşlarına bazı yetkilerini devretmesi anlamına gelen "yetki genişliği" esasına dayanmaktadır. Bu bakımdan il mülki idaresi, merkezî yönetimin başkent örgütünün küçültülmüş bir biçimi gibidir.

İstanbul il mülki yönetimi vali, il idare müdürleri ve il idare kurulu olarak üç birimden oluşmaktadır. İl yönetiminin başı validir. Devletin ve hükûmetin temsilcisi olan vali, merkezdeki her bakanın temsilcisi olarak idari ve siyasi görevlere sahiptir. Vali mevzuata uygun olarak ili yönetir. Hükûmet ve bakanlıkların emirlerini uygulamak, devlet gelirlerinin tahsili sağlamak, il yönetimini oluşturan alt birimleri yönetmek ve denetlemek, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmak, genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiri olarak kamu düzeni ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür.

İSTANBUL İLİ İDARİ SINIRLAR (5216 SAYILI YASA İLE BELİRLENEN)



Harita 4- İBB sorumluluk alanı 2004 öncesi (İBB)

I HARİTASI
EN SINIRLAR)





34- İstanbul Belediye Sarayı (İBB, Kültür A.Ş.)

Bakanlıkların ildeki taşra örgütlerinin başındaki yöneticiler il müdürlerini oluşturmaktadır. İl müdürleri valinin emri altındadır. İl idare kurulu valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşur. İl idare kurulunun yönetim ve danışma görevleri bulunmaktadır.

İstanbul'daki ilçelerin yönetiminin başında kaymakam bulunmaktadır. İlçede hükümetin temsilcisi olan kaymakam, valinin emri altında ilçedeki mülki işleri yönetir. İlçede merkezî yönetim kuruluşlarının başında ilçe müdürleri vardır. İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığında tahrirat kâtibi (yazı işleri müdürü), mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim memuru (müdürü)

ile tarım memuru (müdürü) ve veterinerden oluşmaktadır.

1950'de İstanbul'un 16 ilçesi; Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Çatalca, Eminönü, Eyüp, Fatih, Kadıköy, Kartal, Sarıyer, Silivri, Şile, Üsküdar ve Yalova'dan oluşuyordu. 1950-1963 döneminde sadece üç yeni ilçe kuruldu. 1963-1987 yılları arasında nüfusunun yaklaşık üç kat artması ve yerleşmenin genişlemesine rağmen yeni ilçe kurulmadı. Şehrin gelişmesi karşısında yeni alanların yönetim ihtiyacı belediye yönetimleri ile sağlanmaya çalışıldı. 1987'de İstanbul'un yönetiminde daha optimal ilçe büyüklüğü oluşturma çabaları kapsamında beş ilçe kuruldu. Bu ilçeleri birkaç yıl içinde yeni ilçeler izledi. 1990'da bir, 1992'de yedi ve 1993'te bir yeni ilçe oluşturuldu. 15 yıllık bir aradan

Tablo 17- İstanbul'da görev yapan valiler

Adı ve Soyadı	Göreve Geliş Tarihi	Görevden Ayrılma Tarihi
Esat Bey	7 Ekim 1922	4 Nisan 1923
Ali Haydar Yuluğ	11 Nisan 1923	8 Haziran 1924
Raşit Bigat	15 Haziran 1924	24 Eylül 1924
Süleyman Sami Kepenek	17 Kasım 1924	23 Aralık 1927
Mithat Bey	24 Aralık 1927	11 Temmuz 1928
Muhittin Üstündağ	14 Temmuz 1928	4 Aralık 1938
Lütfi Kırdar	5 Aralık 1938	20 Ekim 1949
Fahrettin Kerim Gökay	24 Ekim 1949	26 Kasım 1957
Mehmet Mümtaz Tarhan	29 Kasım 1957	11 Mayıs 1958
Ethem Yetkiner	14 Mayıs 1958	27 Mayıs 1960
Refik Tulga	27 Mayıs 1960	26 Şubat 1962
Niyazi Akı	6 Mart 1962	18 Ocak 1966
Vefa Poyraz	18 Ocak 1966	2 Haziran 1973
Namık Kemal Şentürk	26 Haziran 1973	25 Ekim 1977
İhsan Tekin	7 Şubat 1978	9 Nisan 1979
Orhan Erbuğ	29 Mayıs 1979	6 Aralık 1979
Nevzat Ayaz	7 Aralık 1979	18 Ocak 1988
Cahit Bayar	18 Ocak 1988	19 Ağustos 1991
Hayri Kozakçıoğlu	19 Ağustos 1991	1 Kasım 1995
Rıdvan Yenişen	4 Kasım 1995	24 Temmuz 1997
Kutlu Aktaş	24 Temmuz 1997	4 Ağustos 1998
Erol Çakır	6 Ağustos 1998	16 Şubat 2003
Muammer Güler	17 Şubat 2003	31 Mayıs 2010
Hüseyin Avni Mutlu	31 Mayıs 2010	25 Eylül 2014
Vasip Şahin	25 Eylül 2014	Devam Ediyor

Kaynak: <http://www.istanbul.gov.tr/>, 05 Ocak 2013.

sonra optimal ilçe ölçeğine ulaşma çabalarının yeni bir halkası olarak 2008'de 8 ilçe daha kuruldu. Yeni ilçeler kurulması yanında, 1995'te Yalova'nın il olması ve 2008'de Eminönü'nün Fatih ilçesine katılması ile İstanbul'un iki ilçe yönetimi kaybı da oldu.

İl mülki yönetiminde ilçenin altında bucak yönetimi bulunmaktadır. Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve

Tablo 18- İstanbul'da 1950'den sonra kurulan ilçeler

İlçe Adı	Kuruluş Tarihi	İlçe Adı	Kuruluş Tarihi	İlçe Adı	Kuruluş Tarihi
Şişli	1954	Bayrampaşa	1990	Esenler	1993
Zeytinburnu	1957	Avcılar	1992	Arnavutköy	2008
Gaziosmanpaşa	1963	Bağcılar	1992	Ataşehir	2008
Büyükkçekmece	1987	Bahçelievler	1992	Başakşehir	2008
Kâğıthane	1987	Güngören	1992	Beylikdüzü	2008
Küçükçekmece	1987	Maltepe	1992	Çekmeköy	2008
Pendik	1987	Sultanbeyli	1992	Esenyurt	2008
Ümraniye	1987	Tuzla	1992	Sancaktepe	2008
				Sultangazi	2008

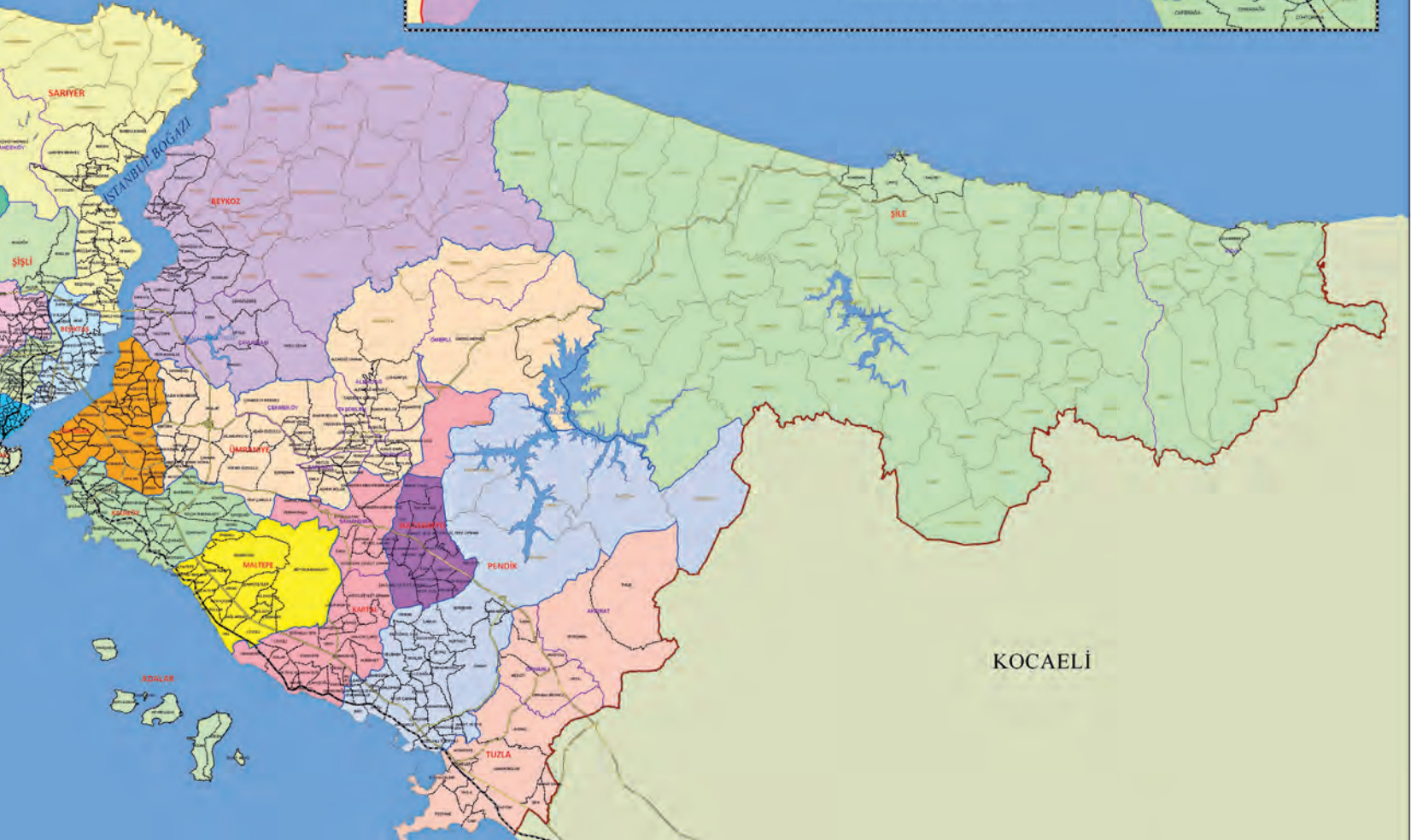
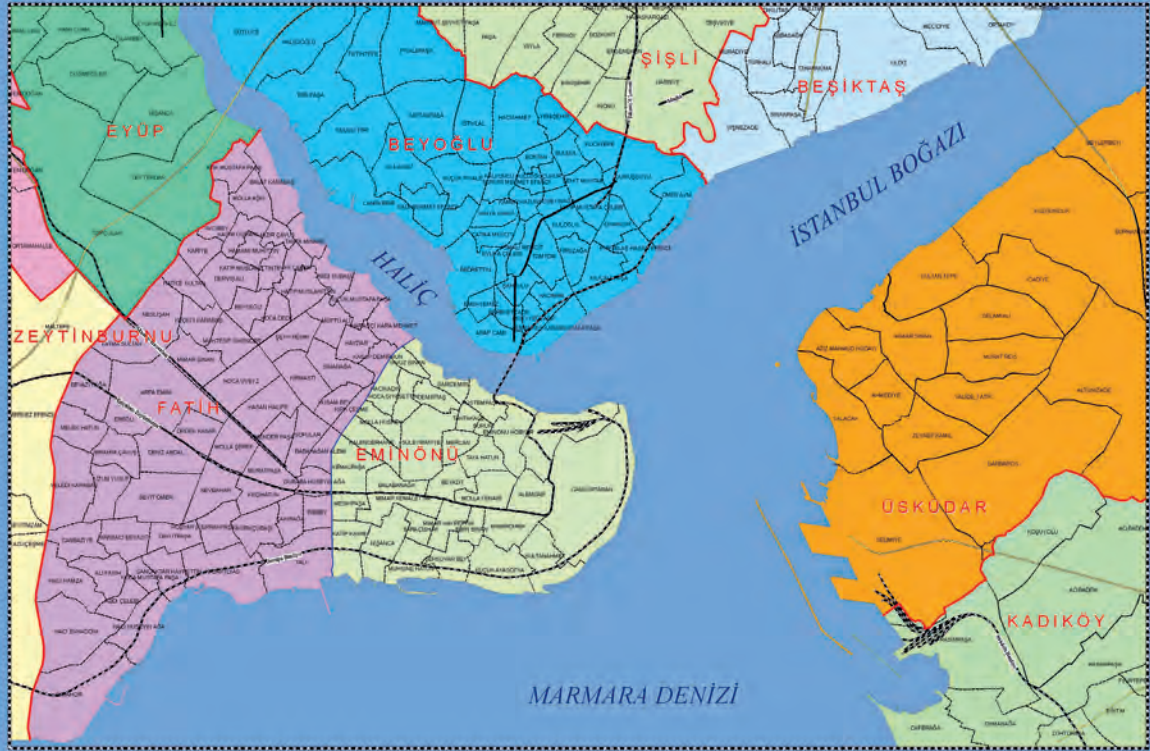
mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür. Osmanlı döneminde kurulan nahiyeler, 1924 *Anayasası* ile Bucak adını almış ise de alt mevzuatta ve uygulamada nahiye ismi kullanılmaya devam etmiştir. 1949 tarihli *İl İdaresi Kanunu*⁷⁷ nahiye yerine bucak kavramını getirmiştir. Bucak yönetiminin başında bucak müdürü vardır. Ayrıca, müdürün başkanlığında bucak meclisi ve bucak komisyonundan oluşan iki organı bulunmaktadır. İstanbul ilinde 1941 yılında 41 nahiye (bucak) bulunduğu kayıtlıdır. Zaman içinde şehrin gelişmesine bağlı olarak bucakların bir kısmı ilçeye dönüşmüş ve bu sayı azalmıştır. 1983'te bucak sayısı 13'e inmiş, 2008'de İstanbul'daki son 9 bucak yönetimi de kaldırılmıştır.

İl yönetiminin ikinci ayağını vilayet hususi idaresi (il özel idaresi) oluşturmaktadır. İl özel idaresi, il düzeyinde yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir yerel yönetim birimidir. İl mülki yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır. Özel idarenin diğer organları il genel meclisi ve encümeninden oluşmaktadır. İl genel meclisi üyeleri İstanbul ilini oluşturan ilçeler adına yerel seçimlerde halk tarafından seçilmektedir. 1930'da İstanbul'da il genel meclisinin kaldırılmasından sonra ilk meclis 1955'teki yerel seçimlerde belediye ve il özel idaresinin ayrılmasının ilk adımı olarak tekrar oluşturuldu.

27 Mayıs 1960 askerî müdahalesi nedeniyle il genel meclisi feshedilerek üyeliklere son verildi. Yaklaşık 3

⁷⁷ 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu", RG. 18.06.1949/7236.

I HARİTASI (5216)



yıl kapalı kalan meclis, 1963 yılında Türkiye genelinde yapılan mahalli idareler seçimlerinin ardından yeniden açılarak çalışmalarına başladı. Bundan sonra 1968, 1973 ve 1977 seçimleri ile il genel meclisi üyeleri olağan şekilde yenilendi. İl Genel Meclisi'nin ikinci kesintili dönemi yine bir askerî müdahale döneminde 12 Eylül 1980'de yaşandı. Tüm Türkiye'de olduğu gibi İstanbul'da da il genel meclisi feshedildi. Yeni il genel meclisi üyeleri seçilinceye kadar meclis ve encümenlerin görevleri, vali tarafından il idare şube başkanları arasından seçilen 4 üyeden oluşan bir kurula verildi. Kurulun başkanlığını vali yapıyordu. 1982 Anayasası ile seçim dönemleri 4 yıldan 5 yıla çıkarıldı. 1984 yılında yapılan mahalli idareler seçimi ile il genel meclisi yeniden oluşturuldu. İl Genel Meclisi 1989, 1994, 1999, 2004 ve 2009 tarihlerinde gerçekleştirilen yerel seçimlerde olağan üye yenilemelerini gerçekleştirdi.

1960'lardan sonra Türkiye'deki kamu yönetimi sistemindeki bazı değişiklikler il özel idaresinin etkinliğinin azalmasına neden oldu. Bakanlıkların taşradaki örgütlenme düzeyinin artması ve merkezî yönetim yapısı içinde bölge esaslı örgütlenmeye sahip hizmet kuruluşlarının ortaya çıkması, il özel idaresinin sahip olduğu görev ve yetkileri daralttı. Buna paralel olarak İstanbul'da il ölçeğindeki birçok yerel hizmet, merkezî yönetim kurumlarının sorumluluğuna geçti. Topraksu Genel Müdürlüğü (TOPRAKSU), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Yol, Su ve Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü (YSE) ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü il ölçeğinde yerel hizmetleri üstlenen başlıca kurumlar oldu.

İl özel idarelerini yeniden güçlendirmek için çalışmalar sonucunda 1987'de çıkarılan kanun⁷⁸ ile yeni düzenlemeler yapıldı. 1913 tarihli *Vilâyet Kanunu*'nun sadeleştirilmesi kapsamında öncelikle ismi *İl Özel İdaresi Kanunu* olarak değiştirildi. Ayrıca, kanundaki bazı terimler sadeleştirildi. Kanun değişikliği diğer iller gibi İstanbul il özel idaresi için de birtakım yenilikleri içeriyordu. İl özel idarelerine yıllık yatırım programı yapma zorunluluğu getirildi. Valinin il özel idaresinin görev alanına giren hizmetleri özel idare müdürlüğü yanında merkezî idarenin ildeki teşkilatları eliyle de yürütmesine imkân tanındı. Böylece, il özel idaresinin personel ve donanım yetersizliklerinden kaynaklanan problemlerin aşılması amaçlandı. İl özel idaresinin yeni düzende görevleri imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor,

⁷⁸ 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı "13 Mart 1315 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun", RG. 26.05.1987/19471.

Tablo 19- İstanbul'da Görev Yapan Belediye Başkanları

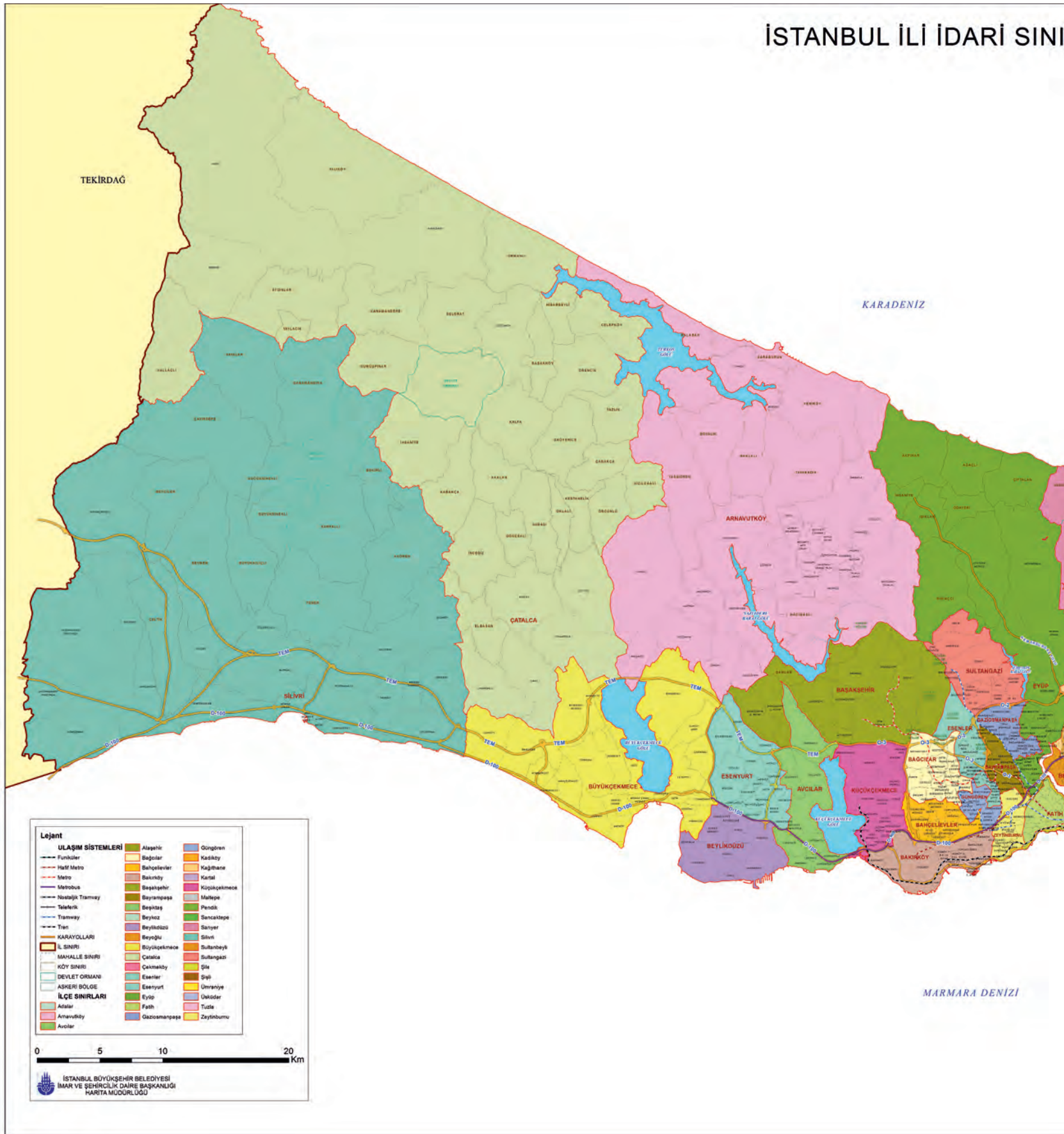
Adı ve Soyadı	Göreve Geliş Tarihi	Görevden Ayrılma Tarihi
Salih Paşa	25 Temmuz 1855	14 Kasım 1855
Hacı Hüsam Efendi	15 Kasım 1855	6 Mart 1856
Osman Reşid Paşa	7 Mart 1856	30 Haziran 1858
Hüseyin Hasib Bey	1 Temmuz 1858	28 Eylül 1859
Ahmed Şükri Bey	Eylül 1859	Temmuz 1861
Hacı Ahmed Efendi	30 Temmuz 1861	27 Eylül 1861
Hüseyin Hasib Bey	27 Eylül 1861	16 Mart 1868
Server Paşa	19 Mart 1868	18 Temmuz 1870
Haydar Efendi	15 Eylül 1870	15 Eylül 1871
Ali Rıza Bey	21 Eylül 1871	18 Mayıs 1872
Besim Bey	19 Mayıs 1872	29 Temmuz 1872
Ali Bey	29 Ağustos 1872	9 Temmuz 1873
İsmail Paşa	11 Temmuz 1873	30 Ekim 1873
Feyzi Bey	30 Ekim 1873	17 Şubat 1874
İsmail Paşa	17 Şubat 1874	13 Mart 1874
Ahmed Şevket Bey	14 Mart 1874	2 Haziran 1874
Mehmed Kabuli Paşa	3 Haziran 1874	30 Temmuz 1874
Kadri Paşa	6 Ağustos 1874	19 Eylül 1875
Mehmed Hâlet Paşa	20 Eylül 1875	18 Ocak 1876
Refik Ali Rıza Bey	20 Ocak 1876	10 Şubat 1876
Kadri Paşa	11 Şubat 1876	4 Şubat 1877
Abdullah Galib Paşa	5 Şubat 1877	6 Aralık 1877
Ahmed Rasim Paşa	4 Şubat 1878	18 Nisan 1878
Reşid Paşa	19 Nisan 1878	18 Mayıs 1878
Yusuf Rıza Paşa	5 Kasım 1878	3 Mayıs 1879
Mehmed Arif Paşa	4 Mayıs 1879	14 Eylül 1879
Yusuf Rıza Paşa	5 Kasım 1879	13 Nisan 1880
Ahmed Mazhar Paşa	15 Nisan 1880	4 Ekim 1890
İsmail Rıdvan Paşa	4 Ekim 1890	23 Mart 1906

Mustafa Reşid Mümtaz Paşa	24 Mart 1906	31 Temmuz 1908
Şerif Mehmed Rauf Paşa	1 Ağustos 1908	9 Ağustos 1908
Mustafa Ziver Bey	10 Ağustos 1908	19 Mart 1909
Ebubekir Hâzım Bey	19 Mart 1909	26 Temmuz 1909
Halil Ethem Bey	2 Ağustos 1909	19 Ocak 1910
Ahmed Tevfik Bey	21 Ocak 1910	2 Haziran 1910
Âli Subhi Bey	2 Haziran 1910	8 Ağustos 1911
Hüseyin Kâzım Bey	8 Ağustos 1911	10 Eylül 1911
Ahmed Tevfik Bey	10 Eylül 1911	21 Ağustos 1912
Cemil Paşa	21 Ağustos 1912	21 Kasım 1914
Mehmed İsmet Bey	21 Kasım 1914	16 Şubat 1916
İsmail Canbulat Bey	17 Şubat 1916	12 Mayıs 1916
Osman Bedri Bey	13 Mayıs 1916	7 Temmuz 1917
Mehmed Sezai Bey	8 Temmuz 1917	27 Ağustos 1918
Süleyman Kâni Bey	28 Ağustos 1918	15 Aralık 1918
Yusuf Ziya Bey	18 Aralık 1918	4 Mayıs 1919
Cemil Paşa	5 Mayıs 1919	28 Şubat 1920
Hayreddin Nedim Bey	2 Mart 1920	17 Nisan 1920
Salih Salim Paşa	24 Nisan 1920	2 Aralık 1920
Yusuf Razi Bey	5 Aralık 1920	23 Şubat 1921
Mehmed Ali Bey	23 Şubat 1921	6 Temmuz 1921
Celal Bey	7 Temmuz 1921	4 Mart 1922
Mehmed Ziyaeddin Bey	5 Mart 1922	13 Nisan 1923
Ali Haydar (Yuluğ) Bey (Vekil)	15 Nisan 1923	8 Haziran 1924
Mehmed Emin (Erkul) Bey	8 Haziran 1924	12 Ekim 1928
Muhittin (Üstündağ) Bey	14 Ekim 1928	4 Aralık 1938
Lütfi Kırdar	8 Aralık 1938	20 Ekim 1949
Fahrettin Kerim Gökay (Vekil)	24 Ekim 1949	26 Kasım 1957
Kemal Hadimli (Vekil)	12 Temmuz 1957	5 Ekim 1957
Mümtaz Tarhan (Vekil)	29 Kasım 1957	11 Mayıs 1958

Ethem Yetkiner (Vekil)	14 Mayıs 1958	24 Aralık 1958
Kemal Aygün	25 Aralık 1958	27 Mayıs 1960
Refik Tulga	27 Mayıs 1960	14 Haziran 1960
Şefik Erensü	14 Haziran 1960	24 Eylül 1960
Refik Tulga	24 Eylül 1960	26 Şubat 1962
Turan Ertuğ	27 Şubat 1962	16 Mart 1962
Kâmuran Görgün	17 Mart 1962	30 Ocak 1963
Kadri İlkay (Vekil)	8 Haziran 1962	22 Haziran 1962
Niyazi Akı (Vekil)	31 Ocak 1963	28 Şubat 1963
Necdet Uğur	28 Şubat 1963	9 Aralık 1963
Haşim İşcan	10 Aralık 1963	11 Mart 1968
Faruk Ilgaz (Vekil)	12 Mart 1968	6 Haziran 1968
Fahri Atabey	8 Haziran 1968	9 Aralık 1973
Ahmet İsvan	14 Aralık 1973	11 Aralık 1977
Aytekin Kotil	14 Aralık 1977	12 Eylül 1980
İsmail Hakkı Akansel (Atamayla)	12 Eylül 1980	30 Ağustos 1981
Eemel Kutay (Atamayla)	30 Ağustos 1981	24 Eylül 1982
Abdullah Tırtıl (Atamayla)	24 Eylül 1982	25 Mart 1984
Bedrettin Dalan	26 Mart 1984	28 Mart 1989
Nurettin Sözen	28 Mart 1989	27 Mart 1994
Recep Tayyip Erdoğan	27 Mart 1994	12 Kasım 1998
Ali Müfit Gürtuna	12 Kasım 1998	18 Nisan 1999
Ali Müfit Gürtuna	18 Nisan 1999	1 Nisan 2004
Kadir Topbaş	1 Nisan 2004	03 Nisan 2009
Kadir Topbaş	03 Nisan 2009	27 Mart 2014
Kadir Topbaş	27 Mart 2014	Devam Ediyor

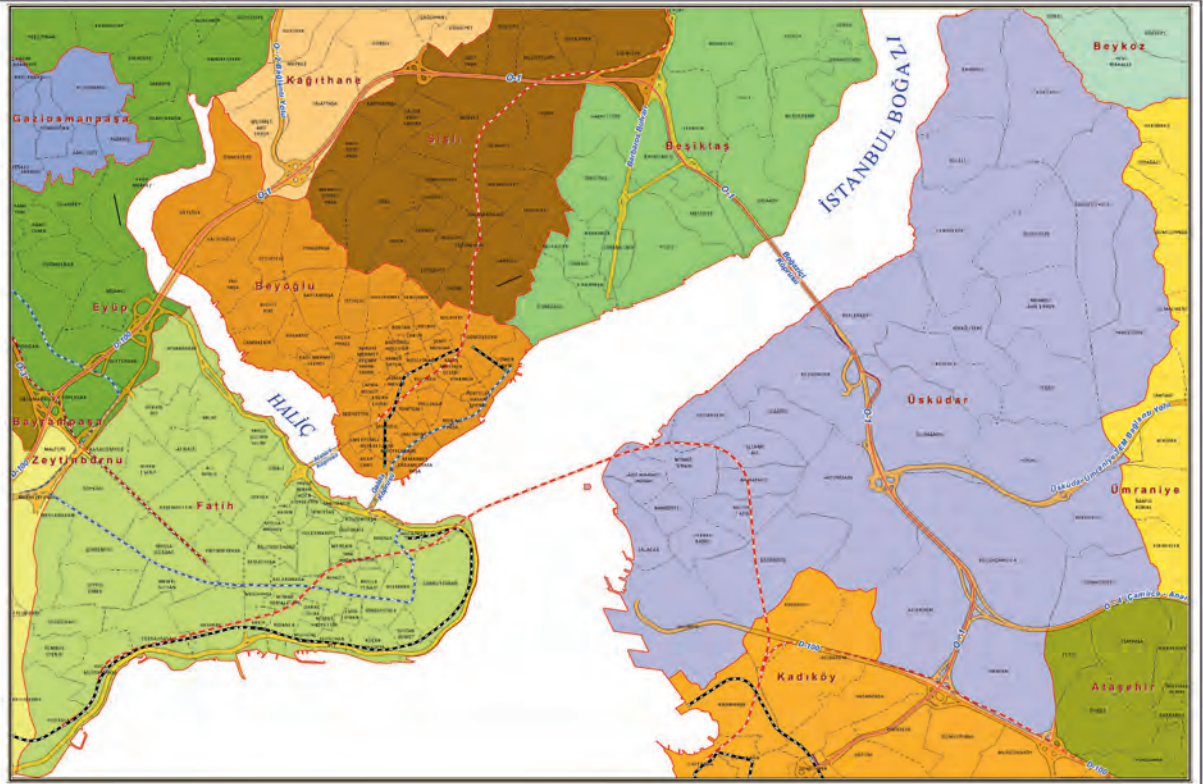
Kaynak: Osman Nuri Ergin, *İstanbul Şehreminleri*, haz. Ahmed Nezh Galitekin, İstanbul 1996, s. 6; 21 Şubat 2013 <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/belediye tarihcesi/pages/eskibelediye baskanlari.aspx>.

İSTANBUL İLİ İDARİ SINIRLARI



Harita 6- 5747 sayılı yasaya göre İBB sorumluluk alanı 2008-2014 arası (İBB)

R HARİTASI





35- İBB Sarayı

tarım, ağaçlandırma ve orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizm olarak belirlenmişti.

İstanbul'da il özel idaresini etkileyen en önemli gelişme, 2004'te büyükşehir belediyeleri ile ilgili mevzuat değişikliği ile ortaya çıktı. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform kapsamında büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile yeniden düzenlendi. 5216 sayılı kanunun geçici 2. maddesi ile sadece İstanbul ve Kocaeli iline özgü bir uygulama getirildi. Bu illerde büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek il sınırlarına eşit hâle getirildi. Anayasanın 127. maddesinde, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği hükmünün sağladığı serbestlik içinde gerçekleştirilen bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi, ilin tümünden sorumlu duruma geldi. 2004'teki

düzenlemeden önce büyükşehir belediyesi sınırları dışında bulunan ilçeler; büyükşehir ilçe belediyesi, beldeler; ilk kademe belediyesi hâline dönüştü.

Belediye		İl	
Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi	İl Özel İdaresi	İl Genel İdaresi
Büyükşehir Belediye Meclisi	İlçe Belediye Meclisi	Vali	İl İdaresi
Büyükşehir Belediye Encümeni	İlçe Belediye Encümeni	İl Encümeni	İlçe İdaresi
Büyükşehir Belediye Başkanı	İlçe Belediye Başkanı	İl Genel Meclisi	Bucak İdaresi

Şekil 23- 2012'de İstanbul'un yönetim organizasyonu

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il ölçeğine genişletilmesi, aynı alanda hizmet yürüten il özel idaresinin görev ve yetki alanını da etkiledi. İl özel idaresi tarafından yürütülen imar, yol yapım ve bakım, su ve kanalizasyon ile katı atıkların uzaklaştırılması hizmetleri, büyükşehir belediyesine devredildi. Köylere su ve kanalizasyon hizmetleri sunma görevi İSKİ'nin sorumluluğuna verildi. Karayolları ile ilgili hizmetler, büyükşehir belediyesinin Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü tarafından üstlenildi. Katı atıkların uzaklaştırılması ilçe belediyelerinin sorumluluğuna verildi.

İl özel idaresinin görevleri içinde bulunan çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi ve ağaçlandırma hizmetleri İstanbul'da, merkezî yönetimin taşradaki il müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. İstanbul'da 2004'ten sonra ortaya çıkan yeni yönetim düzeninde, il özel idaresinin fonksiyonları; sağlık ve sosyal hizmetler, okul bina yapımı, bakımı ve diğer eğitim destek hizmetleri, bayındırlık ve iskân, kültür ve sanat, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret alanlarından ibaret kalmıştır.

KAYNAKLAR*

- 1325 Senesine Mahsûs Umûr-ı Belediye Mecmûası, İstanbul 1325.
- 1330 Senesi İstanbul Beldesi İhsaiyât Mecmûası, Dersaadet 1331.
- 1335 Senesi İstanbul Beldesi İhsaiyât Mecmûası, Dersaadet 1337.
- 7 yıl içinde Vilayet ve Belediyece Yapılan İşler: 1949-1955, İstanbul 1956.
- Baykal, Bekir Sıtkı, "93 Meşrutiyeti", *TTK Belleten*, 1942, c. 6, sy. 21-22, s. 45-83.
- Behar, Cem (haz.), *Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye'nin Nüfusu 1500-1927*, Ankara 1996.
- Bozlağan, Recep, *İstanbul: Derinlik, Değişim ve Güç*, İstanbul 2011.
- Cumhuriyet Devrinde İstanbul*, İstanbul 1949.
- Cumhuriyet'in 50. Yılında İstanbul, 1973 İl Yıllığı*, İstanbul 1973.
- Çelik, Zeynep, *19. Yüzyılda Osmanlı Başkenti: Değişen İstanbul*, İstanbul 1996.
- Daver, Abidin (haz.), *Güzelleşen İstanbul*, İstanbul 1944.
- Ergin, Osman Nuri, *Cumhuriyet ve İstanbul Mahalli İdaresi*, İstanbul 1933.
- Ergin, Osman Nuri, *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul 1936.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, İstanbul 2007.
- İstanbul Vilayeti Umumi Meclisi Çalışmaları 1955-1956*, İstanbul 1956.
- İstanbul'un Kitabı*, İstanbul 1957.
- Johnson, Clarence Richard, *İstanbul 1920*, çev. Sönmez Taner, İstanbul 1995.
- Kabakçı, Enes, "Cumhuriyet Dönemi İstanbul'unda İdari Yapılanma", *Kültürlerin Başkenti İstanbul*, İstanbul 2010, s. 532-537.
- Keyder, Çağlar, "Arka Plan", *İstanbul: Küresel ile Yerel Arasında*, 1. bs.,

* Dipnotlarda yer almayan kaynaklar.

- İstanbul 1999, s. 9-40.
- Oktay, Tarkan, "Belediyenin Tarihsel Gelişimi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, İstanbul 2008.
- Oktay, Tarkan, *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, İstanbul 2010.
- Ortaylı, İlber ve İlhan Tekeli, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi-Birinci Kitap*, Ankara 1978.
- Rosenthal, Steven, "Foreigners and Municipal Reform in İstanbul: 1855-1865", *IJMES*, 1980, c. 2, sy. 2, s. 227-245.
- Şehremâneti Nizâm-nâme Lâyhâsı*, Md. 3, Atatürk Üniversitesi Kütüphanesi, Özege Koleksiyonu, nr. 12755.
- Şehremâneti'nin 1337 Sene-i Mâliyesi Bütçesi*, İstanbul 1337.
- Topuzlu, Cemil, *İstibdat-Meşrutiyet-Cumhuriyet Devirlerinde 80 Yıllık Hatıralarım*, İstanbul 1951.
- Tümerkan, Sıddık, *Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişim Bugünkü Durum)*, İstanbul 1946.
- Unat, Faik Reşit, *Osmanlı Sefirleri ve Sefaretnameleri*, Ankara 1992.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı*, Ankara 1988.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul 1984.
- Yurt Ansiklopedisi*, İstanbul 1982, VI.