

Türkiye’de Merkezîyetçi Yönetimin Kuruluşunda Fikri Temeller: İdare Mecmuası Deneyimi

Intellectual Basis of Establishing Centralized Government in Turkey: Experience of Administration Review (İdare Mecmuası)

Galip Emre YILDIRIM* 

Öz

Türkiye’de idari sistem yaygın kaniya göre merkezîyetçi olarak tanımlana gelmiştir. Bahsedilen merkezîyetçiliğin Fransadan esinlenilerek oluşturulduğu fikri, ampirik olsun olmasın, bu alanda yapılan bazı çalışmaların ortak görüşünü oluşturmaktadır. Bu çalışmada, 1928-1930 yılları arasında İdare Mecmuası’nda (İM) yayımlanmış erken Cumhuriyet devri elitlerinin makaleleri incelenmiştir. Buradan hareketle söz konusu elitlerin, salt Osmanlı idarî sisteminden devralınan Fransız modelini kopyalamaktan ya da devam ettirmekten öte Cumhuriyet idaresini ve reformlarını ülke genelinde pekiştirmek ve yaymak, şehirleşmeyi sağlamak kaygıları ile merkezîyetçilik fikrini savundukları gözlemlenmektedir. Çalışmanın temel hipotezi nitel araştırma yöntemine dayalı olarak bu makalelerin incelenmesiyle doğrulanmaya çalışılmıştır. Sonuçta, vilayet idaresindeki düzenlemelerin ve 1930 Belediye Kanununun, elitler tarafından merkezîyetçi bir bakış açısıyla Batılılaşma, ulus-devlet, hükümet otoritesi ve şehirleşme gibi konular üzerinden fikri bir zemine oturtulması söz konusudur.

Anahtar Kelimeler: Türk İdare Dergisi, Erken Cumhuriyet Devri, Türk Devlet Merkezîleşmesi, İdare Mecmuası, Yerel Yönetimler, Belediye, Valilik

Abstract

The administrative system in Turkey has generally been defined as centralist by many researchers. The arguments about the French-inspired centralism in Turkey constitute the common opinion of many studies in this field, whether empirical or not. In this study, the articles of the early Republican era elites, published in the İdare Mecmuası, between 1928 and 1930, were examined. From this point of view, it was observed that the elites advocated the idea of a centralized administrative system with the concern of consolidating and spreading the Republic Administration and reforms throughout the country, rather than simply copying or continuing the French model inherited from the Ottoman administrative system. Therefore, the central hypothesis of this work was verified by the analysis of these articles with the qualitative research method. As a result, the elites aimed to ground the regulations in the provincial administration and the Municipal Law of 1930 on an intellectual basis, with a centralist point of view through Westernization, nation-state, government authority, and urbanization paradigms.

* Lille Üniversitesi, Avrupa Yönetim, Siyaset ve Toplum Araştırmaları Merkezi (CERAPS) E-posta: gemreyildirim@gmail.com Orcid:0000-0001-7833-7146

Keywords: Turkish Review of Administration, Early Republican Era, Turkish State Centralism, Local Governments, Municipality, Prefecture

1. Giriş

Türkiye'de idari sistem yaygın kaniya göre merkeziyetçi olarak tanımlana gelmiştir. Bahsedilen merkeziyetçiliğin Fransa'dan esinlenilerek oluşturulduğu fikri, ampirik olsun olmasın, bu alanda yapılan hemen hemen her çalışmanın ortak görüşünü oluşturmaktadır. Bu konudaki eksiklikler Kemal Gözler tarafından haklı olarak tespit edilmiş ve 2019'da yayımlanan "Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan Mı İktibas Edilmiştir?" adlı makalesinde söz konusu ülkelerin Belediye kanunlarını karşılaştırmalı bir bakış açısı ile ele almıştır. Gözler'in vardığı sonuç ise Türk belediye sisteminin Fransa modeliyle oluşturulduğu ve bu etkinin günümüzde dahi devam ettiği yönündedir (Gözler, 2019, s.20). Gözler, (2019, s.27-28) 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerini de benzer bir yöntemle araştırmaya tabii tutarak Osmanlı idaresinde Fransız etkisini açıklamıştır.

Normatif perspektifle incelendiğinde Türkiye'de vilayet ve belediye teşkilatlanmasında, Gözler'in de ortaya koyduğu üzere, Fransız idarî sisteminin etkisi yadsınamaz. İki idarî oluşum arasındaki bu benzerlik ya da bir başka deyişle; Türkiye'nin Fransa'daki yönetim modelini "bilinçli" olarak uyarlaması üzerine ortaya konan argümanlara literatürde sıkça rastlanılmaktadır. Fransa'nın ise burada model olduğu genel çıkarım kabul edilmiştir. Her ne kadar normatif çerçeve durumun bize bu yönde olduğunu gösterse bile kanunların yapılırken hangi siyasî, sosyal ve iktisadî düzende yazıldığına ve kanun yazıcıların, yani siyasî aktörlerin ne tür roller oynadığına dikkat etmek gereklidir. Zira, Almond'un (1956, s.393) da belirttiği üzere siyasî sistem bir eylem sistemidir. Bu sistem içerisindeki kurumların ve siyasî ve/veya bürokratik roller üstlenen kişilerin (elitler) ne yaptıkları, bu yapılanların diğer kişi ve grupları nasıl etkilediği dikkatle incelenmelidir (Almond, 1956, s.393). Çünkü yönetme, aynı zamanda entelektüel bir faaliyettir ve elitler genelde elde ettikleri gücü toplum içerisinde yapılandıracak ve genişletecek politikalar oluşturma eğilimindedirler (Nordlinger, Lowi, ve Fabbrini 1988, s. 882). Türkiye'de ulus-devlet modelini pekiştirmek için merkeziyetçiliğe dayalı izlenen strateji de buna benzerdir (Şinik ve Görgün 2015, s.778).

Bu çalışmada, vilayet sistemi oluşturulurken ve 1930 tarihli Belediye kanunu yazılırken İdare Mecmuası'nda (İM) yazıları bulunan erken Cumhuriyet devri elitlerinin (bkz 1.ve 2. tablolar) salt Osmanlı idarî sisteminden devralınan Fransız modelini kopyalamaktan ya da devam ettirmekten öte Cumhuriyet idaresini ve reformlarını ülke genelinde pekiştirmek ve yaymak kaygısı ile merkeziyetçi bir yönetim sistemi inşa ettiği savunulacaktır. Çalışmanın temel hipotezi, nitel araştırma yöntemiyle, İdare Mecmuası'nın 1928-1930 yılları arasında mahalli idareler, hukuk reformları, batılılaşma gibi konular üzerine yayınlanan makalelerin incelenmesiyle doğrulanmaya çalışılmıştır. İM resmi ve gayri resmi olmak üzere iki kısımdan oluşur. İlk kısımda İçişleri Bakanlığını ve mülki idare ile ilgili mevzuatlar yayınlanırken gayri resmi kısım idarî sorunlara ilişkin hususları tartışan makaleleri içermektedir. Bu nedenle Diğ'in (2019, s.19-20)

tespitine göre ilk kısım idarî hafızaya, ikinci kısım ise akademik hafızaya önemli bir katkı teşkil eder. Mecmuâ'nın "gayri resmi" kısmında dönemin entelektüellerinin, devlet adamlarının ve siyasetçilerinin, Avrupa başta olmak üzere, birçok ülkenin idarî sistemlerini sistematik bir şekilde incelediği ve metodik olarak karşılaştırmaya tabii tuttuğu gözlemlenmektedir. Fransa modeli daha geniş çaplı bir anlatımla ele alınsa bile İngiltere gibi tam zıttı âdem-i merkeziyetçi ülkelerin de idarî sistemleri araştırılmıştır. Sonuçta 19 ülke (Fransa, Belçika, İtalya, İsviçre, İspanya, Danimarka, Almanya, Avusturya, İngiltere, Amerika, Hollanda, Japonya, Bulgaristan, Romanya, Lehistan, Yunanistan, Yugoslavya, Macaristan ve İran (Dik 2019, s.29)) Mecmuâ'nın sayılarında mercek altına alınmıştır ve direkt olarak Fransız modelinin kopyalanması söz konusu değildir. Dolayısıyla bu çalışma, teknik anlatımlardan ve tekerrür eden tarihî yorumlardan sıyrılarak, konuya farklı bir yaklaşım sunmayı hedeflemektedir.

Sonuç olarak bu çalışmaya konu olan elitlerin devlet vahdetine olan çekinceleri nedeniyle daimî bir merkeziyetçilik fikri içinde hareket ettiği gözlemlenmektedir. İdarî sistemin merkeziyetçiliği üzerine yazın incelemesi ve elitler üzerine bir teorik çerçeve yapıldıktan sonra bu sorun üç başlık altında irdelenecektir: (1) Elitlerin sorunu nasıl tespit ettiği; (2) Sorunun çözümüne dair geliştirdikleri sistem ve bu sisteme dair tartışmalar; (3) Bu sistem içerisinde belediyeçilik üzerine ortaya atılan fikirler.

2. İdarî Sistemin Merkeziyetçiliğine İlişkin Yazın İncelemesi

Tanzimat devrinden itibaren merkezi yönetimi güçlendirmek için yapılan idarî reformların esasen Fransa modeline göre gerçekleştirildiği birçok tarihçi tarafından savunulan bir argüman olarak ortaya çıkmaktadır (Ortaylı, 2008; Reyhan, 2015). Aydın (2019, s.2710) Altıncı Daire-i Belediye denemesinin nedenini gelişen burjuvanın modern ve kurumsal bir yerel yönetim kurması isteğinde aramış ve "*Batıdaki gelişmeler özellikle de Fransa'daki düzenlemeler takip edilerek bir Osmanlı yerel yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır*" fikrine ulaşmıştır. Buradan hareketle, sonraki döneme ilişkin çalışmalarda Osmanlı döneminde var olan bu Fransız etkisi Cumhuriyet devrinde de korunmuştur görüşü benimsenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'deki valilik ve belediye kurumlarının Fransız etkisi çerçevesinde gelişimini sürdürdüğü savunulmaktadır (Şengül, 2013).

Merkeziyetçiliğin oldukça güçlü olduğu ve yerelleşmenin sınırlı olarak başladığı Fransa'da, Mitterrand döneminden bu yana yapılan yerelleşme reformlarını inceleyen Eliçin (2017, s.38) Türkiye üzerinden bir değerlendirme sunmaktadır. Çalışmanın son kısmında, Fransa'yı model edinmiş Türkiye'de yerelleşmenin geldiği nokta ele alınarak, yerel yönetimleri ilgilendiren düzenlemelerin yukarıdan aşağı bir biçimde olduğu vurgulanmıştır (Eliçin, 2017, s.48-50). Dikey yönlü yapılan bu tip düzenlemeler merkeziyetçi şekilde örgütlenmiş idarî sistemlerde sıkça rastlanılan bir durumdur ve Eliçin (2006) daha önceki bir çalışmasında bunun nedenini Fransa modelinin Türk idarî sistemine etkisinde, iki yapının benzerliklerinde ve farklılıklarında aramıştır.

Benzer bir argümandan hareketle Cangir (2011, s.88), Türkiye'nin belli zamanlarda Fransa'daki uygulamaları örnek aldığı belirtmiş ve Fransa'daki idarî reformların incelenmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Arslan (2019, s.64) ise Fransa ve Türkiye'deki İl Özel İdarelerini ve Büyükşehir Belediyelerini karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında tarihî bir bakış açısıyla “*Osmanlı modernleşme çabalarının yoğunlaştığı 19. yüzyıldan, Cumhuriyet'in kuruluşu ve idari örgütlenmenin yeniden yapılandırıldığı sonraki dönemlerde de model ülke olarak Fransa'dan ilham alınmıştır*” tezini savunmuştur. Örnek olarak, Ulusoy ve Akdemir (2017, s.253) tarafından 1580 numaralı Belediye Kanununun hazırlanmasında Fransız belediye modelinin uygulandığı fikrinin ileri sürülmesi verilebilir. Aynı şekilde, Ünal (2015, s.246), Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümlerini ele aldığı çalışmasında, sistemin ağırlıklı olarak Fransa'dan örnek alınarak meydana getirildiğini belirtmiştir. Nitekim, Özkan (1998) Türkiye'de kamu yönetimi yapılanmasında, idarî yargının kurum ve kurallarının yerleşmesinde Fransız modelinin rolü üzerinde durmaktadır.

Öte yandan Çiner (2014, s.445, 447) Türkiye'deki valilik kurumunun Osmanlı döneminde Fransız modelinden esinlenilerek oluşturulduğu ve Cumhuriyet döneminde de bu geleneğin devam ettiği görüşünden hareketle Türkiye'deki il sisteminin, 1980 öncesi Fransız il sistemine benzediğini belirtmektedir. Ancak, Dur ve Parlak'a (2020, s.249) göre her ne kadar kuruluş döneminde Türkiye, idarî sisteminde Fransız modelini takip etse de iki sistem arasındaki benzerlikler sonraki dönemde azalmıştır. Tam aksi görüş olarak, Işıkçı (2018, s.226-227) ise 1980'den itibaren Türkiye'nin Fransa'da yapılan reformları takip ederek idarî sistemini ademimerkeziyetçilik etrafında yeniden şekillendirdiğini savunur. Eryılmaz ve Tuncer de (2014, s.172) Bölgesel Kalkınma Ajansları üzerine yaptıkları ortak çalışmalarında Türkiye'de bölgesel yönetimlerin ortaya çıkamamasının nedenini merkeziyetçiliğin direkt olarak Fransa'dan ilham alınmasında aramaktadır.

İdare Mecmuası deneyimine bakıldığında Cumhuriyet devri için salt olarak Fransız modelinin kopyalanmadığı elitlerin tartışmalarından anlaşılmaktadır. Elitlerin bu konuda ileri sürdüğü fikirlerin yeni sistemin oluşmasına nasıl katkıda bulunduğunu inceleyebilmek ve yönetsel sistemi nasıl şekillendirdiklerini anlayabilmek için elit teorilerini takip etmek yerinde olacaktır.

3. Elitler Üzerine Teorik Çerçeve

Elit ya da seçkin; bir toplumda gücü, zenginliği ve belli başlı imtiyazları elinde tutan azınlık gruba verilen isimdir. Bu tanıma örgüt boyutunu da ekleyen Cambridge Akademik İngilizce Sözlüğü (2020) eliti iki şekilde tasvir eder: “*seçkinler, benzer türden diğerlerine kıyasla en iyi veya en güçlü olarak kabul edilen kişi veya kuruluşlardır*” ve Cambridge İş Sözlüğüne (2020) göre bu grup “*bir toplumdaki en zengin, en güçlü, en iyi eğitilmiş veya en iyi yetiştirilmiş gruptur*”. Türk Dil Kurumu da (2020) seçkin sıfatını sosyal gruplar arasındaki güç ilişkisi üzerinden açıklamıştır: “*bir toplumda saygın ve etkin mevkilerde bulunan ve toplumun eğitim, ekonomi, siyaset, askeriye, din, sanat vb. alanlarıyla ilgili etkinliklerin denetimini elinde tutan (kişi veya grup), elit*”.

Bu çalışma açısından dikkate alınması gereken iki boyut; eğitim ve güç olarak belirlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu geleneğini devralan Cumhuriyet elitlerinin rolü bu iki nokta üzerinden anlaşılabilir. Rustow'un da (1965, s.172) altını çizdiği üzere, siyasette, Kemalistlerden Genç Türklere, Tanzimatçılardan da klasik Osmanlı Devri yöneticilerine uzanan tarihi bir hat bulunmaktadır. Badie'nin (1994, s.26-27) belirttiği gibi Cumhuriyet devrinde asker kökenli ve sivil bürokratik elitlerin rolü devlet inşası sürecinde yadsınamaz. Bottomore (1982, s.93) bu olguyu gelişmekte olan ülkelerde genel görünen bir durum olarak ele almıştır.

Elit yaratma süreci bu ilişkileri şekillendiren diğer önemli bir husustur. Pareto'ya (1991) göre yönetici elitlerin ortaya çıkışını incelemek, devlet mekanizması içerisindeki aksiyonların ve etkileşimlerin nasıl gerçekleştiğini anlamaya dair ipuçları verir. Bu mekanizmalar, Mosca'nın da (2011) genel manada en az yönetici ve yönetilen sınıf olarak ikiye ayırdığı toplum içerisindeki sosyal dinamikleri çözümlenmeye yardım eder. Bu şema içerisinde yönetici sınıf azınlık durumundadır ve yönetilen kalabalığa nazaran daha iyi örgütlenmiştir (Holcombe, 2018). Osmanlı'daki eğitim reformlarının temel amacı işte bu sivil ve askerlerden oluşan yönetici sınıfa kabiliyet kazandırmak olarak değerlendirilebilir (Mardin 1973, s.180). Örneğin, Fransız *Grandes Ecoles* sisteminden esinlenerek oluşturulan Mülkiye, sivil idareci olarak elit yaratma sürecinin kilit kurumlarından birisi haline gelmiştir (Barkey 2016, s.125; Mardin 1973, s.180). Kısıtlı bir kadroyla kurulan Cumhuriyetin de merkezîyetçiliği etkin bir şekilde uygulamak için bu yöntemi benimsemesi olağandır (Çakan, 2006, s.58).

Bu olguyu birkaç örnekle açıklamak yerinde olacaktır. Osmanlı bürokrasisi yapılan idari reformlara yerelde işlerlik kazandırabilmek için güçlü ve yetkin valilere ihtiyaç duymuştur. Bu doğrultuda, 1864-1868 yılları arasında Tuna vilayetine istikrar kazandıran Mithat Paşa, güçlü vali figürünün sembolik bir temsilcisi haline gelmiştir (Saraçoğlu, 2008, s.14). Weberci devlet görüşünden hareketle valilerin rolü yerel düzeyde güçlü bir siyasî kuvvetin ideal türü olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla 19.yy'da valilerin ve belediye başkanlarının dengeli ilişkilerinin gözetildiği, sistemli bir ademimerkezîyetçilik yerine yetki genişliğinin ön planda olduğu bir idarî sistem teşkil edilmiştir. Bununla beraber, 1908 yılında tekrar yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ile sivil ve askeri bürokratların, siyasilerin ve ekonomik elitlerin siyasî hayattaki varlıkları daha belirgin hâle gelmiştir (Arslan, 2005, s.133). Özellikle Jön Türk hareketliyle sivil ve askeri bürokratlar devlet aygıtı içerisindeki hakimiyetlerini genişletmişlerdir (Özbudun, 1993, s.191). 1923'te kurulan Cumhuriyetin ise var olan bu yapı üzerine inşa edildiği söylenebilir. Heper'e (1985, s.16) göre Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğu'ndan güçlü bir bürokratik model devralmıştır. Kadro hareketinin teorisyenlerinden Aydemir (1999, s.198) bu durumu, İstanbul'dan Ankara'ya taşınan bürokratların imparatorluk geleneğini beraberinde getirmesi olarak yorumlamıştır. Benzer bir şekilde, Falih Rıfkı Atay (2020, s.586) Kemalist devrimlerin etkisinin bu eski yapı içerisinde kayba uğradığını belirterek demokratikleşme sorununa dikkat çekmiştir. Osmanlı izleri taşıyan Kemalist devlette, bu durum, 1950'ye kadar gücün devletçi bir karakterde merkezîleşmesine yol açmış ve bürokratik kültür merkezîyetçilik üzerinden şekillenmiştir (Dodd, 1988, s.83; Heper, 1992).

Smith (1974) tarihi etmenlerle oluşan bürokratik kültürün, bürokratlar ve siyasî seçkinler arasındaki ilişkileri nasıl etkilediğini anlayabilmek için kamu idaresinin analizine yoğunlaşmanın gerekliliğinden bahseder. Nitekim bu bürokratlar ve siyasiler, Eisenstadt ve Tilly’nin üzerinde durduğu siyasî merkezi oluşturan başlıca aktörlerdir. Eisenstadt’a (1956, 1971) göre bu aktörler, merkezde kendi değerlerini ve kaidelerini oluşturabilmek için sürekli bir mücadele halindedir ve bunları toplumun geri kalanına empoze etmeye çalışırlar. Tilly’nin (1985, s.170) “*devlet savaşır, savaşlar devlet yaratır*” tezinden hareketle denilebilir ki Türk İstiklâl Harbi sonrasında 1923’te siyasî merkezin yeni kuralları ve değerleri Cumhuriyet yönetimi altında şekillenmiştir. Sonraki süreçte elitler, bu değerler etrafında siyasî topluluğun (*politische gemeinschaft*; Duran 2019; Schmitt 2014) oluşmasında ve gelişmesinde etkili olacak mekanizmaları Batı tipi reformlarla inşa etmeye çalışmışlardır.

Diğer taraftan, siyasî merkezin çok partili dönemle beraber daha fazla mücadeleye açılmış olması, elitlerin çeşitlenmesine olanak tanımıştır. Nitekim, Arslan (1999, s.64) Türkiye’deki elitleri sosyal tabanlarına göre askerî, siyasî, ekonomik ve medya olmak üzere dört genel kategoride inceler. Ancak bu çalışmada erken Cumhuriyet elitlerinden, İdare Mecmuası’nda 1928-1930 yılları arasında, Türkiye’de idarî sistemin nasıl kurgulanması gerektiği üzerine fikrî katkıda bulunan; Alaaddin Cemil (Topçubaşı), K. Naci (Kıcımın), Atıf, Ali Seydi, Ekrem, Mustafa Şeref (Özkan), M.Akif’in (bkz. 2. Tablo) çalışmaları üzerinde durulacaktır. Söz konusu elitlerin profilleri ve buldukları görevler incelendiğinde Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte askerî, bürokratik ve siyasî elit olma özelliklerini üzerlerinde taşıdıkları anlaşılmaktadır (bkz: 1.Tablo).

Tablo 1. Elitler Üzerine Bilgiler¹

Ad – Soyad	Eğitim	Siyasi ve İdari Görevler	Yabancı Dil
Alaaddin Cemil (Topçubaşı)	İstanbul ve Paris Hukuk Fakültesi	Müfettişlik, İstanbul Şehremaneti İktisat Müdür Yardımcılığı, IV. Dönem İstanbul Vekilliği	Fransızca
K. Naci (Kıcımın)	Mülkiye	Askerî İstihbarat Zabıtlığı, Kaymakamlık, Valilik	Arapça, Fransızca
(Mehmet) Atıf (Tüzün)	Mülkiye	Mülki İdare Amiri, Kaymakam, Milletvekili, Vali	Fransızca
Ali Seydi	Askerî Rüşdiyesi ve Mülkiye İdadisi	Şuray Devlet Kalemî, Mutasarrıflık, Valilik, Trabzon Millet Vekilliği (1933)	Eserlerinden Fransızca, Farsça, Arapça bildiği anlaşılmaktadır.
Mustafa Şeref (Özkan)	Hukuk Mektebi ve Paris Hukuk Fakültesi	Lozan Konferansı Müşaviri, Meclis-i Mebusan Üyesi, Ticaret ve Ziraat Nazırı, III. Dönem Burdur Milletvekili	Fransızca

Yukarıda belirtilen yazarlardan Alaaddin Cemil (Yıldırım ve Zeynel 2010, s.204), Naci Kıcımın (Deringil, 2019), Ali Seydi (Uzun, 1989), Mustafa Şeref Özkan (Yıldırım ve Zeynel 2010, s.247)

1 2010 yılında yayınlanan TBMM Albümü, Deringil’in Naci Kıcımın üzerine yazısı, İslam Ansiklopedisi, Özcan Şabudakın Mustafa Şeref üzerine kitabı tablonun oluşturulmasında kullanılan temel kaynaklardır.

üzerine biyografik bilgiler ve akademik çalışmalar bulunsa da Ekrem ve M. Akif hakkında arşivlerde imza ve görevlerinin yer aldığı belgeler dışında herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır. Çalışmanın geri kalanında 1928-1930 dönemlerinde henüz soyadı kanunu olmadığı için yazarların adları Mecmuâda yer aldığı gibi kullanılacaktır.

Mustafa Şeref, son dönem Osmanlı bürokratu olarak erken Cumhuriyet devrinde devletçi ekonominin uygulanmasında etkin rol oynamış bir devlet adamıdır. Lozan Barış Konferansı Müşavirliği, milletvekilliği, ekonomi bakanlığı gibi önemli görevlerde bulunmuştur (Şabudak 2009; Yıldırım ve Zeynel 2010, s.83). Kamu hukuku profesörü olarak 1929 yılında İdare Mecmuası'nda vilayet ve idarî yargılama usullerine ilişkin yazılar neşretmiştir. Vilayet idaresi üzerine eseri bulunan Şeref (1934), sınırsız yetkilerle donatılmış bir devlet idaresinden ziyade yöneticilerin kanun önünde hesap verebilir olması gerektiği görüşüne sahiptir.

K. Naci, Fahrettin Paşa komutasındaki Hicaz Savunması sırasında istihbarat işleri yürütmüş ve Cumhuriyet devrinde çeşitli illerde valilikler yapmış, belediye sisteminin kurulmasına katkı sağlamıştır (Deringil, 2019). Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü'ndeki görevi sırasında İM'de Türk İnkılabının en mühim kanunu olarak addettiği Belediye Kanununun (1930) fikri temellerine önemli katkıda bulunmuştur. Belediye başkanlarının atanmış ya da seçilmiş olması hususunda tartışmalara değinmiştir.

Hukuk fakültesi mezunu olan Alaaddin Cemil, kamu kurumlarında müfettişlik yapmış ve TBMM'de IV. dönemde vekil olarak görev almıştır. Avrupa'da aldığı hukuk eğitiminin etkisiyle Batı tipi şehirler yaratmayı Türk İnkılabının hedefi olarak belirlemiştir. Cumhuriyet reformlarını Batılı tarzda kanunlarla “medenileşme” sistematığına oturtmuştur. Avrupa tipi belediyecilik üzerine çeşitli ülkelerden örnekler aktararak Türkiye'deki belediyeciliği Batı ile karşılaştırmaya sokmuş ve beledî sistemin bu yönde olması gerektiğini savunmuştur. Diğer taraftan, Atif da diğer bahsi geçen elitler gibi siyasî ve idarî kademelerde yer almıştır. Milletvekilliği, Mülki İdare Amirliği, kaymakamlık ve valilik görevlerinde bulunarak İM'de Vilayet idaresi üzerine makaleler yayınlamıştır.

Elitlerin ortak noktaları sıralanacak olursa; en az bir yabancı dil bilmeleri (genellikle Fransızca), Mülkiye ve/veya hukuk fakültelerinden mezun olmaları, idarî ve siyasî işlerde bulunmaları olarak belirtilebilir. Osmanlı reformlarının sonucu olarak Mülkiye mezunu olmak ve Fransızca bilmek yukarıda bahsedilen elit yaratma sürecinin önemli parçalarından birisidir ve batılılaşmayı ön plana koyan Cumhuriyet idaresi bu yapıyı koruyarak 1929'da çıkarılan bir kanunla Türk öğrencilerin Batıdaki okullara gönderilerek yetişmesini teşvik etmiştir (Resmi Gazete, 1929a). Dolayısıyla, Batılılaşmak ve Batılı tipte elit yaratmak bir devlet politikasını teşkil eder. İM'de de bunun fikrî ansımlarını görmek mümkündür.

4. İdare Mecmuası ve İdari Sisteme Dair Fikrî Tartışmalar

Erken Cumhuriyet devri politikası olarak çağdaşlaşma hareketinin önce devlet içinde ve sonrasında toplum nezdinde başarıya ulaşabilmesinde önemli bir yayın organı olan Mecmua, İçişleri Bakanlığı bünyesinde ilk kez 1928 yılının Nisan ayında “Dahiliye Vekaleti'nin Aylık Mecmuası” olarak “İdare” adıyla çıkarılmaya başlanmıştır. Temel amacı merkezde belirlenen politikaların yerele daha iyi aktarılabilmesini sağlamak olan İdare Mecmuası (1928, s.19), ilk sayısında belirtildiği üzere “*Dâhiliye'yi alâkadâr eden kânûnları, tefsirleri, Hey'et-i Vekile karârlarını, Vekâlet'den vilâyetlere vukû' bulan umûmî tebliğ ve emirleri ihtivâ edecektir*”. Böylelikle Mecmua, kamu yönetimi noktasında günümüze kadar kısa kesintilerle de olsa varlığını sürdürebilmiş önemli bir fikrî birikimi teşkil etmektedir. Esasen Mecmua, 1928-1942 dönemi arasında “İdare” adıyla çıkarıldıktan sonra iki yıllık bir kesinti yaşamış ve 1944'ten itibaren “İdare Dergisi” başlığı ile tekrar yayın hayatına devam etmiştir. 1963 yılından itibaren ise Türk İdare Dergisi (TİD) ismi kullanılmaya başlanmıştır (TİD 2020).

Bu çalışmada 1928-1930 arasındaki yayınlar ele alındığı için “İdare Mecmuası” başlığı kullanılmıştır. 2018 yılında Türk İdare Dergisi'nin 90. yılına özel büyük bir konferans gerçekleştirilmiş ve Tural ve Çapar'ın (2019) editörlüğünde 2019'da yayınlanan kapsamlı bir eserde TİD'in yayın süreci, idare ve siyasi gelişmeler bağlamında değerlendirilmiştir. Özşen'in (1988) yaptığı, Dergi'nin 1928-1988 yılları arasındaki sayılarını kapsayan fihrist çalışması ise araştırmacılar için mühim bir kolaylık sağlamaktadır. Aynı zamanda Yayın ve Dokümantasyon Dairesince hazırlanan “Türk İdare Dergisi 1987-2002” adlı kitap, bu fihrist çalışmalarının devamı niteliğindedir.

Mecmua ilk yıllarından itibaren normatif bir çerçeve çizerek, merkezin yoğun kodifikasyon faaliyetlerini, Bakanlık personeli aracılığıyla ülke geneline yaymak amacını taşır. Bu çalışma dâhilinde 1928-1930 arasında İdare'nin “gayri resmi kısım” olarak nitelendirilen vilayet ve belediye örgütlenmesi üzerine yapılmış yayınlar ve tartışmalar irdelenecektir. Bu yöntemi benimsemekteki amaç; kamu idaresinin merkezîyetçilik düşüncesi üzerinden nasıl düzenlendiğini anlayabilmektir. Böylelikle çalışmaya konu olan erken dönem Cumhuriyet elitlerinin batılılaşma, çağdaşlaşma, merkezleşme, ulus devlet gibi kavramlara karşı olan tutumlarını ve yaklaşımlarını idrak etmek, bugün dahi, kamu yönetiminde devam eden idarî merkezîyetçiliği kavramak için önemlidir. Ele alınan başlıca yazarlar, metinler ve diğer bilgiler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 2. Yazıları İncelenen Elitler, Görevleri, Konular

Ad - Soyad	Görev	Konu	Dergi Sayısı/Yılı		
			Sayı	Yıl	Sayfa
Alaaddin Cemil (Topçubaşı)	Hukukçu	Belediye Hayatı ve Fransada Belediyeler	20	1929	1521-1528
			21	1929	1381
			22	1930	108-119

K. Naci (Kıcımın)	Mahalli İdareler Umum Müdür Muavini	Mahalli İşler — Tarihi Tekâmülleri	18	1929	2034-2038
		Türk İnkılabının En Mühim Kanunu	25	1930	715-721
			26	1930	1122-1128
			27	1930	1381-1389
			28	1930	1494-1501
			29	1930	1693-1702
			30	1930	1905-1914
31	1930	2133-2141			
(Mehmet) Atıf (Tüzün)	Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü	İstanbul'un İdaresi Vilâyetle Emanetin tevhibi	10	1929	150-153
		İstanbul'un İdaresi	11	1929	275-280
		Vilâyet İdaresi Kanunu	14	1929	651-657
		Vilâyet idaresi kanunu Kazai İdarî	15	1929	861-866
		Kaymakamlar Kursu	22	1930	102-107
Ali Şeydi	Mülkiye Müfettişi	Eski Osmanlı imparatorluğunda talî teşkilâtın mabait: Valiler [Beyler Beyleri]	14	1929	672-676
Ekrem (Vardarlı)	Dahiliye Hukuk Müşaviri	İdare hususunda nazariyeler, kaideler, tecrübeler	17	1929	1076-1082
Mustafa Şeref (Özkan)	Ankara Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Profesörü	İdarî kaza, İdarî dava ve ihtilâfat	17	1929	1083-1088
		Vilâyetler	18	1929	2052-2059
M. Akif	(Belirtilmemiş)	Hukukî inkılabımız ve Avrupa	23	1930	349-358

Elitler merkezîyetçi yönetim modelinin meşruiyet kaynağını nereye ve hangi şekilde dayandırmaktadır? Merkezîyetçi modelin meşruiyeti şehirleşmedeki sorunlara ve yeni kurulan ulus-devletin hakimiyetinin pekiştirilmesine dayanmaktadır. İlk nokta etkin bir belediye teşkilatının kurulmasını geciktirmişken ikinci nokta ise vilâyet sisteminin iyileştirilmesini gerektirmiştir. Esasen, 1924 ve 1926 yıllarında Belediye kanunu layihaları hazırlanarak Cumhuriyet Türkiye'si için yeni bir belediye sistemi kurulması hedeflenmiştir. Bu layihalarda, belediye tipleri, iktisadî, sosyal kriterler göz önünde bulundurulmaksızın, nüfus büyüklüğüne göre tasnif edilmiştir (Şinik, Uçar, ve Dik 2016, s.10). Layihaların hazırlanması sırasında merkezîyetçilik açısından önemli bir husus olarak belediye reisinin seçimle mi yoksa atama yoluyla mı göreve geleceği konusu tartışmalara yol açmıştır. Bu konu İM'de de ele alınmıştır. Sonuç olarak belediye başkanları 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye kanununa kadar merkezden atama usulüyle görevlerini sürdürmüşlerdir (Şinik, Uçar, ve Dik 2016, s.18). Şinik, Uçar ve Dik'e (2016, s.24-25) göre Avrupa'dan direkt olarak aktarılmamış olan bu layihalar meşrutî geleneğin devamını öngörmektedir. Yine de 1930 yılında yapılacak kanun için önemli bir ön hazırlık çalışması olarak kabul edilmektedirler. Bu ön çalışmalar Cumhuriyet idaresinin belediye sistemini geliştirmek için etkin bir model arayışında olduğuna işaret eder.

4.1. Etkin Bir Model Arayışı

Kanununun 1930'a kadar beklemesinin nedenini, her alanda yoğun kanun yazımı faaliyeti olduğunu da dikkate alarak, şehirleşmedeki temel zorluklar olarak belirleyebiliriz. Burada, savaş sonrası Türkiye'nin kalkınmada yaşadığı içtimaî ve iktisadî sıkıntılar ile 1929 Büyük Buhranı gibi dış faktörler de etkili olmuştur. 1929 Krizi Türkiye'nin belirlediği ekonomi politikalarının uygulanmasını zaafa uğratan bir unsurdur (Boratav, 1998, s.36). Dolayısıyla, kentleşmede birtakım altyapı sorunları meydana gelmektedir. Bu sorunların yönetilebilmesi için etkin bir model gereklidir.

Kentleşmedeki eksiklikler, belediye idarelerinin kendi sorumluluk bölgelerinde yerine getirmesi gereken işlerde zorlanmasındaki tek neden değildir. Tapu ve Kadastro Umum Müdürü Atıf, "İstanbul'un İdaresi" adlı makalesinde yarım asırlık belediye tecrübesinin istenilen düzeye ulaşmadığı hususuna dikkat çeker (Atıf, 1929, s.275). Bunun nedeni, Osmanlı İmparatorluğu'nda modern manada bir yerel yönetim sisteminin geç kurulmuş olması olarak gösterilebilir (Ortaylı, 2010, s.45). Nitekim, idarî modernleşme çerçevesinde Osmanlı'da kurulan yerel yönetim sisteminin Cumhuriyete iktisap ettirilerek devam etmesi 1929'larda daha tartışılır hale gelmiştir. Cumhuriyet elitlerinde bu noktaya dair genel bir hoşnutsuzluk söz konusu olup kurumaşamama sorununa vurgu yapılmıştır. Atıf'ın ileri sürdüğü görüş bugün dahi "her şeyi devletten bekleme" olarak Türk siyasi kültürünün parçası haline gelmiş durumu iyi şekilde özetlemektedir: "*Türkiye siyasi ve millî tarihinin doğurduğu zaruret ve şerait altında en yüksek ve hayatî mukadderatından en tali ve mütefferi hidematına kadar her türlü maslahat ve hizmetlerini hükümet eline bırakmağa ve ondan beklemeğe alışmıştır*" (Atıf, 1929, s.275). Sonuç olarak yerel düzeyde vali ve kaymakamların rolü merkezî idare için ön plandadır. Atıf'a göre (1929, s.276) belediye başkanı, bölgesindeki zaruretlerin neler olduğunun dahi farkında olmayan yönetici tipi olarak "*vazifesinde muvaffak olmak ihtimali ancak semavî ilhamın inayetine kalmıştır*". Dolayısıyla, 1930 Belediye Kanunu'na göre belediye başkanları seçimle oluşan belediye meclislerince belirlenerek, onaylanması vali ya da bizzat İçişleri Bakanlığına tabii tutulmuştur.

Yukarıda belirtilen durum elitlerin genel zihin yapısını anlayabilmek için önemlidir. Atıf (1929, s.276) asıl sorunun kültürel kaynağını direkt olarak Osmanlı-İslam medeniyetine dayandırmasa da "*eski Türklükte hiç olmazsa bir yurt zevki, san'atı ve güzelliği vardı*" görüşündedir. Eski Türk medeniyetindeki unsurlar esasen Türklerin daha iyi ve düzenli evlerde, kentlerde yaşamasını sağlamıştır fikrini savunur. 1930'larda bu tez daha ileri götürülerek "*medeniyetin ilk fecrinin*" Altay ve Orta Asya'da bulunduğu oradan da Mezopotamya'ya yayıldığı ifade edilmektedir (Alaaddin Cemil, 1930, s.111). Dönemin Anadolu kentleri ve evleri, medeni insanların sahip olduklarından uzakta, güzel ve temiz değildir. Atıf için bu çarpıklıktan kurtulmanın formülü ise "*inkılap hamleleri*" ile Avrupalılaşmaktır (Atıf, 1929, s.276) zira "*bir Alman köyünün umumi temizlik zarafet ve intizamını (hatta) İstanbul'da bulamazsınız*". (Atıf, 1929, s.277). Burada, 1930 yılında etkisini gördüğümüz öze dönüş hareketinin elitlerin ideolojisini şekillendirdiğine şahitlik etmekteyiz.

Atıf'a göre Batı tipi kent Doğu şehrinden her zaman daha düzenli ve tertiplidir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan vilayetler kuralsız, intizamsız ve disiplinsizdir. Türkiye'de her alanda gözlemlenebilen bu düzensiz yapının istisnası ordudur ki "*Avrupahlarda gıpta ve takdir uyandırır*" (Atıf, 1929, s.277) ve aynı hassasiyeti sivil bürokrasiye mensup memurlarda görmek mümkün değildir. Diğer taraftan, Atıf'a göre, Batıdaki kent politikaları kanunlarla idare edilirken, Türk yerleşim birimleri birer mozaik manzara arz etmektedir. Bu, hayatın her alanına sirayet etmiştir. Burada anlaşılması gereken esas nokta Batıdaki sosyal sınıfların kentlerde belli bir düzen dâhilinde hayatlarını idame ettirdiği ancak Türkiye'de tam tersi hâlde, sosyal grupların iç içe geçtiğidir. Söz konusu elitlerin önerdikleri reformlar temelde Doğu-Batı ikilemine işaret eder. Atıf'ın görüşüne göre Batı Doğudan öndedir. Bu farkın kapatılması şehirleşmeye ve Batı tipi reformlara bağlıdır. Dolayısıyla merkezî yönetimin meşru dayanaklarından birisi olarak Batı tipi şehirleşme fikrî ön plana çıkar.

4.2. Batı Belediye Modeli ve Türkiye'deki Belediye Sisteminin Yetersiz Görülmesi

Atıf, Berlin, Paris, Viyana ve Dresden gibi büyük şehirlerin belediye örgütlenmesine bakıldığında "*kudret*" bakımından iyi işleyen bir idarî sisteme sahip olmanın ne denli önemli olduğunun altını çizer. Viyana örneğini devam ettiren Atıf, Badvin kasabası belediyesinin halka ücretsiz maden suyu dağıtarak orkestra eşliğinde müzik icra ettiğinden bahsetmektedir. Diğer taraftan, İstanbul'dan daha az nüfusa sahip olan kimi Avrupa belediyeleri, İstanbul'un idaresinden çok daha iyi örgütlenmiş durumdadır. Sonuç olarak Atıf, sorunun nüfusla ilgili olmadığını, problemlerin daha normal bir idarî sistem kurmakla çözülebileceği fikrine ulaşmıştır (Atıf, 1929b, s.152).

Avrupa modelinde düzen, temizlik ve güzellik ön planda olan iki temel etken olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla buradaki ana meselenin şehirleşme ve şehirlere uygun yönetim birimleri teşkil etme olduğu görülmektedir. Öyle ki, Atıf yeni belediye teşkilatlanmasının merkez-yerel ilişkileri dahilinde, yine merkezin kuvvetine dokunmadan, düzgün bir şekilde tesis edilmesi görüşünü savunur ve İstanbul özelinde bunun bir an önce yapılmasını ister (Atıf, 1929b, s.153).

İdare Mecmuası'nda İstanbul'un yönetimi için özel bir yer ayrılmıştır. Söz konusu elitler genel kanı olarak İstanbul'un idaresinin ne geçmişte ne de yaşadıkları dönemde tam olarak normalleşemediği izlenimindedirler. Atıf bunun temel nedeninin İstibdat Devrinde Sarayın her işe karışmasında tespit eder: "*bir milyona yakın halkın idaresinden ve beledi ve medenî ihtiyacatını teminden mes'ul olan Şehremaneti ise hükümet otoritesini ve nüfuzunu doğrudan doğruya temsil eden İstanbul vilâyetinin içinde sıkışmış ve bunalmış bir vaziyettedir*" (Atıf, 1929b, s.150). İstanbul'un bu "*gayri müsait vaziyeti*" (Atıf, 1929b, s.150) merkezîyetçilik baskısı altında işleyemeyen bir idarî yapı olarak telakki edilebilir. Ancak Atıf, (1929b, s.151) burada önemli bir paradoksun altını çizmektedir: "... İstanbul'da ne hükümet, kudret ve faaliyetini işletebilecek kendisine bir faaliyet ve tatbikat sahası bulabiliyor, ne de mahallî ve Beledî idaresi hükümet kudretine istinaden azamî bir rand(ı)man alabiliyor". Atıf (1929b, s.153) bunun temel nedenini Türkiye'nin tarihî ve idari yapısı

itibariyle siyasî, coğrafi ve iktisadî çerçevede hükümet gücünün yerel yönetimlere nazaran çok daha muntazam olmasında bulur.

Bu düzensiz sosyal yapıyı daha disiplinli hale getirmek için Atıf, güçlü bir Belediye teşkilatlanmasının gerekliliğini savunur. Kentlerdeki temizliği, çevre düzenlemesini ve diğer altyapı işlerini yürütecek olan tam teşekküllü belediyelerin olmasını ister. Böylelikle birey hayatı da tıpkı Avrupa'da olduğu gibi medenileşecektir. Diğer türüsünü “*içtimai hastalık*” olarak kabul eden Atıf'ın (1929a, s.278) yerelleşme projesi, sadece şehirlerle de sınırlı değildir. Kırsal hayatın yoğunlukta olduğu Türkiye'de köyler de “medenî” tipte örgütlenmelidir. “Medenileşme” erken Cumhuriyet döneminin Batılılaşma yolunda uyguladığı reformların fikrî temelini oluşturur. Pratikte, Atatürk'ün bizzat ilgilendiği Ahimesut köyü, Atıf'ın kırsalda yerel idare için öngördüğü modeldir. Bu sayede, merkeziyetçilik kırsal alana kadar uzanabilecektir (Dik, 2016).

Sonuçta, Türkiye'de yetersiz görülen belediye sisteminin merkezde tasarlanan reformların yerelde uygulanması görevini tam olarak üstlenemediği düşüncesi göze çarpmaktadır. Yeni kurulan ve kentleşmeye ihtiyacı olan Cumhuriyet'in bu sorunu hızlıca aşması gerekmektedir. Söz konusu elitler tüm bu problemlere hızlı bir çözüm bulmak için vilayet yönetimini geliştirmeyi hedeflemişlerdir. Dolayısıyla sorunun tespiti yetersiz belediye teşkilatlanmasında bulunmuş ve merkeziyetçi bir çözüm olarak vilayet sistemi ve yetki genişliği prensibi ön plana alınmıştır.

5. Merkeziyetçiliğin Çözüm Bulduğu Yer: Vilayet Sistemi

Yeni kurulan Cumhuriyet idaresinin amaçlarıyla uyumlu yeni bir de vilayet yönetimi oluşturmak İdare Mecmuası'nda ele alınan olağan konulardan birisidir. İl sisteminin, elitlerin deyimiyle, yeni Türkiye'de tatbik edilmek istenmesi esasen İsmet İnönü'nün üzerinde ihtimam gösterdiği mevzulardan birisidir. Bu doğrultuda, il idaresinin, 1924 Anayasasına uygun olarak, *tevsi mezuniyet* (yetki genişliği) ve *tefriki vezaif* (görev ayrımı) ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi amaçlanmaktadır. İki yöntem arasındaki tartışmalar Osmanlı devrine kadar uzanmakla beraber *tefriki vezaif* prensibine 1961 Anayasası ile son verilmiştir (Güler, 2000, s.20).

Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın TBMM'de yaptığı konuşmalardan anlaşıldığı üzere Hükümet aslında bu iki prensip arasında bir denge kurma çabası içindeydi. Ancak burada bahsedilen denge, merkez lehine asimetric bir ilişki mekanizması ortaya koyar: “...*hudutsuz ademi merkeziyette devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlâl eder*” (TBMM, 1929, s.73). Şükrü Kaya burada açıkça idarî yapının hangi amaçlar etrafında işlemesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre merkeziyetçi bir merkez² güdümünde sosyal, siyasî ve ekonomik planların yürütülmesi

2 Bir (siyasi) merkez idari olarak merkezi ya da ademi merkezi olarak teşkilatlanabilir. Burada, merkezin varlığını merkeziyetçilikle karıştırmamak gerekir zira federasyonlarda da federe devletlerin tabii olduğu bir çatı yapı olarak federal devlet söz konusudur. Dolayısıyla, her ne kadar federalizmde birçok idari merkez söz konusu olsa bile (burada bu merkezlerin siyasi özellikleri yadsınamaz) genel iç ve dış politikanın yürütüldüğü tek bir merkez söz konusudur. Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kongre, temsil noktasında toprak sistemi dâhilinde ulusal bir organ görevindedir. Diğer taraftan, Alman eyalet sisteminde Lander'ler merkezi şekilde örgütlenmiş merkeze, entegre bir çözüm olarak belirir.

Hükûmetin temel hedefidir. Bu husus aynı zamanda Cumhuriyet Halk Fırkası'nın (CHF) da benimsediği bir ilke olmakla beraber Kaya, medenî ülkelerde olduğu gibi vilayetlerin sınırlarının da küçültülmesi gerektiğini vurgulayarak yeni bir vilayet kanununun ve etkin bir yetki genişliğinin uygulanması gerekliliğini savunmuştur (Şinik ve Görgün 2015, s.798).

5.1. Merkez-Taşra İlişkilerine Bir Çözüm: Yetki Genişliği İlkesi

Elitler, İngiltere ve İsviçre'de uygulanan âdem-i merkeziyetçiliğin coğrafi açıdan bu ülkelerde mümkün olduğunu düşünerek Türkiye'nin sahip olduğu sosyal, siyasî ve coğrafi özellikler itibariyle merkeziyetçiliği uygulamak istemektedirler (Atıf, 1929c, s.653). Dolayısıyla, Türkiye'nin sosyal ve coğrafi şartlarına uygun, merkezî biçimde örgütlenecek bir hükümet modeli arayışı söz konusudur. Yeni kurulan ulus-devletin otoritesinin sağlamlaştırılması merkeziyetçiliği beraberinde getirmiştir: *"Bu gün milli ve tabii hudutları içine çekilmiş yekpare ve mükemmel bir milletten mürekkep Türkiye'nin emniyetinin terakki ve medeniyet yolunda inkişaf ve tealisini temin edebilecek bir usulü idare her halde merkeziyete istinat edecektir.."*(Atıf, 1929c, s.654). Görüldüğü gibi Atıf, merkeziyetçiliğin meşruiyet kaynaklarından birisini ulus-devlet oluşumuna dayandırmaktadır. Esasen, merkeziyetçi bir yönetim yapısı modern ulus-devlet yapılanmasının önemli bir parçasıdır (Şinik ve Görgün 2015, s.778). Merkeziyetçilik burada ulus yaratma sürecinde uygulanan devlet politikalarının bir aracı halini almıştır. İdari merkeziyetçiliğin pratik olarak hayata geçirilmesi yetki genişliği ilkesiyle, valiler üzerinden sağlanmıştır.

Her ne kadar yetki genişliğine dayanan bir merkeziyetçilik tesis edildiyse de Cumhuriyet elitleri bunun getireceği sakıncaların farkındadır. Atıf (1929c, s.653) bu noktada İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın fikirlerini destekleyerek, yerleşmeye dayalı bir yönetim biçiminin ancak ülkenin bütünlüğünü tehdit etmeyecek bir konuma eriştikten sonra sağlanabileceğini belirtir. Devletin vahdetine yapılan bu sürekli vurgular, aslında merkezin, yerleşme konusunda çok da güven sahibi olmadığı görünümünü verir. Yönetimsel açıdan bir ülkede âdem-i merkeziyetçiliğin tam salahiyetle tatbik edilebilmesi için merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında daimî bir güvenin sağlanmış olması zaruridir. Dolayısıyla, yetki genişliği prensibinin demokrasiye ve yerel katılıma katkı sağlamayacağının bilincinde olan elitler, ekonomik, sosyal ve idarî nedenler neticesinde böyle bir sistem vücuda getirmeyi uygun görmüşlerdir (Atıf, 1929c, s.655). Ancak merkez lehine sınırsız bir güç kurgusu temel amaç değildir ve bunu dengelemek gerekir. O halde, merkez ve taşra ilişkilerinin mahiyeti ne olmalıdır?

K. Naci'ye göre (1929, s.2035) bu ilişkiler üç yöntemle düzenlenebilir; merkeziyetçilik ve âdemi merkeziyetçilik ve idari usul olarak yetki genişliğidir. Burada, Fransız sosyolog Pierre Grémion'un da Çevresel Güç (*Pouvoir périphérique*) eserinde düştüğü benzer bir hata görülmektedir. Grémion, taşrayı çevre kabul etmiş ve yerel yönetimleri çevresel bir güç olarak tanımlamıştır (Grémion, 1976). Ancak bahsedilen tarihte Fransa'da çevre zaten merkeze siyasi olarak entegre bir yapıdadır. Yerel yönetimlerin çevresel birer güç olarak addedilebilmesi için merkezden çıkma eğilimi ve/veya isteği, yani merkez-kaç (centrifuge) hareketi sergilemelidirler. Eserin yayınlandığı 1976

yılında, Fransâda böyle bir hareketin varlığından söz etmek mümkün değildir. Yerel yönetimler aslında merkeze dâhil olan ve kamu gücünün yerelde zahirini oluşturan örgütlenmelerdir. Temsili demokrasilerde bu birimler, hükûmetle aynı siyasi partiden olmasa bile aralarındaki ilişki ve yetkiler hukukî kaidelerle düzenlenmiştir. Nitekim söz konusu elitler, yapılan inkılapların geniş bir sosyal tabana ulaştırılabilmesinin yerel yönetimlerin etkin biçimde örgütlenmesine bağlı olduğunun bilincindedir (K. Naci, 1929, s.2036).

Her ne kadar yerel yönetimlerin ilgili organlarının seçimle oluşturularak, faaliyetlerini böylece yürütmesi öngörülmüşse de devlet vahdetinden ödün verilmemelidir fikri her zaman için ön plandadır. Dolayısıyla “...mahalli idareler ve yaptıkları işler devletçe kontrol edilir” görüşü söz konusudur (K. Naci, 1929, s.2036). Yine de kurulan mekanizmanın çerçevesi kanunlarca belirlenerek, merkezin bu gücünün bir müdahale aracına dönüşmemesi gerekli ise de devlet ve yerel birimlerin paylaşacakları kamusal alan yine hükûmet gücünün lehine düzenlenmiştir (K. Naci, 1929, s.2036-2037). Esasen bu husus merkezîyetçi yönetim geleneğine sahip ülkelerde sıklıkla rastlanan bir durumdur. Kısıtlı bürokrat ve memur kapasitesiyle idarî sistemin yürütülmesi zor bir süreçtir. Dolayısıyla, buradan doğabilecek sakıncaların giderilmesi için vilayet sisteminde düzeltmeler yapılmıştır.

5.2. Vilayet Sisteminde Düzeltmeler

Cumhuriyetin erken yılları göz önünde bulundurulduğunda polis ve jandarma teşkilatının kısıtlı personelden oluştuğunu unutmamak gerekir. Dahası iç güvenliğin sağlanmasında ordu direkt bir rol oynamaktadır (Dikici, 2017, s.129-130). Örneğin, 1929'da Ahvali Umumiye Raporları çerçevesinde Isparta valisi Ekrem Bey, Isparta'nın asayiş durumunu ele almış, kent merkezinden sorumlu yalnızca dokuz polisin olduğunu ve bunun artırılması gerektiğini açıkça belirtmiştir ve “*halk ile Hükûmet arasındaki munasibat pek ziyade samimi ve ciddidir*” diye eklemiştir (Isparta Valisi Ekrem, 1929, s.949, 952). Ancak kaza halkının belli başlı hizmetlerden teknik nedenlerle mahrum kaldığı da ortadadır. 1929 Büyük Buhranı nedeniyle halıcılıkla geçinen yöre halkının işlerinin, ABD'nin artırdığı gümrük vergileri nedeniyle, kötüleştiği bildirilmektedir (Isparta Valisi Ekrem, 1929, s.952). Çakan (2006, s.58) bu durumu şu şekilde yorumlar: “... *“centralization” olarak adlandırılan merkezden yönetim anlayışının seçilmesinde, kamu hizmetlerinin belirli bir düzeye yükseltilmesi ve aynılaştırılması kaygısı ile geri kalmış yörelerin koşullarını düzeltme ihtiyacının etkili olduğu düşünülmektedir*”. Bu son nokta Türkiye'nin sahip olduğu coğrafi ve iktisadî zorluklar ekseninde değerlendirilebilir. Kırılgan ekonomiye dayalı altyapı sorunlarının uzun yıllardır devam etmesi devletin coğrafi olarak bazı bölgelerde kendini gösterememesine ve siyasî gücün buralarda nüfuz krizi yaşamasına yol açmıştır. Cumhuriyet elitleri devlet ve toplum arasındaki ilişkilerin bu doğrultuda geliştiğinin farkındadır ve çözümü yine merkezîyetçilikte aramaktadırlar. Bu durum devlet-birey ilişkilerini tek partili rejim içerisinde dengeleme zarureti ortaya çıkarmıştır.

5.2.1. Devlet-Toplum İlişkilerindeki Denge

Devletin varlığı sadece yasa yapmakla değil, bu yasaların hükûmet tarafından bir toprak parçası üzerinde her durumda eşit bir şekilde tatbik edebilme gücü ve iradesiyle kendini gösterir. Dahiliye hukuk müşavirlerinden Ekrem (1929, s.1076-1078), Fransız Profesör Brocard'ın ekonomi üzerine fikirlerinden hareketle, idarenin her alanda bir bütünlük sağlaması gerektiği görüşündedir. Devletin her alanda hazır ve nazır bulunması özelliği (*omniprésence*) aslında birey haklarına karşı bir duruş değil aksine bunları koruyan bir unsurdur. Ekrem (1929, s.1081), eğitim politikalarından hareketle, serbest girişimin halkı eğitime erişme hakkından mahrum kılacağını belirterek, devletin esas görevini okullaşmayla ilişkilendirir. Ekrem'e göre (1929, s.1082) *“devlettir ki beşerin müşterek mesaisini milli hududun daha ilerilerine götürür”* ve *“eğer devlet ortadan kaldırılacak olursa, ... fertler kendi kendilerine kalarak aralarındaki münasebet ancak birbirlerini boğazlamaya inhisar etler (eder)...”*. Görüldüğü üzere, Ekrem'in görüşlerinde devletin varlığı merkezdedir. Ancak devlet ve toplum münasebetleri modern sistemlerdeki gibi bir denetim düzlemine oturtulmalıdır.

Mustafa Şeref (1929, s.1085), teorik bir bakış açısıyla devlet-birey ilişkileri üzerine fikir yürütürken, idareye daha hukukî bir varlık olarak yaklaşmaktadır. Mustafa Şeref'e (1929, s.1086-1087) göre bireyler aksiyonlarında kendi namlarına hareket ederken, yöneticilerin aldıkları kararlar tüm toplum adına. Bu manada, yürütme gücü hiyerarşik bir yapıda kendini gösterirken, mahkemelerde kazaî icra eden devlettir. Bu organlarda kararları alanlar ise yine bireyler, yani daha teknik bir ifade ile aktörlerdir. *“İşte bunu ifade içindir ki devlet bir hükmi şahsiyettir diyoruz”* (Mustafa Şeref, 1929, s.1087). Dolayısıyla Almond'un da (Almond, 1956) belirttiği üzere siyasi sistemin incelenmesinde elitlerin eylemleri önemli bir noktayı teşkil eder.

Ekrem'in devlet görüşünün aksine, Şeref, siyasi gücü elinde bulunduran aktörlerin kanunlar nezdinde hesap verilebilir olması gerektiğini vurgulamaktadır. İdareyi ilgilendiren ihtilaflı hususlarda Danıştay'ın ilgili daireleri bunları çözmekle görevlidir. Diğer taraftan, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (1929) yeni vilayet kurularak bir diğeri kaldırmanın Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra kanun yoluyla yapılması zorunluluğunu getirmiştir (Çakan, 2006, s.55). Böylelikle, Cumhuriyet yönetimi, anayasal ilkelerle, devlet idaresinin daha hesap verilebilir bir aygıt hâlini almasını hedefler. Taşra teşkilatı ise devlet gücünün ve oluşturulan kuralların uygulanabilmesinde özellikle Türkiye gibi geniş sınırlara sahip bir ülkede zaruridir (Mustafa Şeref, 1929b, s.2052). Bu noktada elitler, vilayet yönetiminde birtakım fren ve denge mekanizmaları öngörmüşlerdir.

5.2.2. Merkezi İdarenin Asimetrik Rolü ve Fren-Denge Mekanizmaları

Yönetimde tasarlanan bu merkezîyetçi idarî yapının merkez lehine asimetrik bir güç sağlaması kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu minvalde, hükûmetin yerel yönetimler nezdinde daha baskın rol oynaması beklenen ve zaten istenilen durumdur. Ancak, Cumhuriyet elitleri merkezî idarenin sınırsız bir kuvvete sahip olmasını istememektedirler. Buradan hareketle, Atıf, kazaî idare

murakabesinin bir tür fren-denge mekanizması oluşturduğunu vurgulamaktadır. Hemen açıklamak gerekir ki “*emniyet ve muvazene tertibatı*”nın muhteviyatı bu kaza hakkında belirerek kendisini yetki genişliğinde bulur (Atıf, 1929d, s.861).

Tek partili rejim döneminde halkın katılım ve temsil kanalları sınırlı olduğu için bir fren-denge ilişkisi devlet merkeziyetçiliğine zarar vermeyerek halkı memurların kötü muamelesinden koruyacak şekilde tesis edilmeliydi. 1184 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (Fasıl 6), itiraz ve şikâyet hakkına ilişkin esasları düzenleyerek idare heyetlerinden teşekkül kurullara bu gibi meseleleri çözme görevi vermiştir. Kanuna göre Vilayet İdare Heyeti valinin riyasetinde ve Dahiliye Vekaletinin hukuk fakültesi ya da mülkiye mezunlarından atadığı üç azadan oluşmaktadır (Resmi Gazete, 1929, Vilayet İdaresi Kanunu, madde 58). Uyuşmazlığın devamı halinde ise konu Şuray-ı Devlete (Danıştay) taşınabilecektir (Resmi Gazete, 1929, Vilayet İdaresi Kanunu, madde 66). Aynı şekilde hukuk profesörü Sıddık Sami [Onar], Türkiye’de kazai idare murakabesinin, Anayasa ve yasalar nezdinde iyi düzenlendiğinin altını çizer (Onar, 2011).

Hukuki ve idari alanda yapılan bu düzenlemeler merkezin ülke çapında sorunları çözebilmesi için yeterli midir? Aslında bu noktada belli başlı teknik aksaklıklar söz konusudur. Bunlar tek partili sistemlerde görülebilen denetim sorunları olmakla beraber yeni kurulan rejimlerde, devlet inşası sürecinin bürokratik, siyasi ve sosyal planda başarıya ulaşabilmesi için gereken mekanizmaların iyi hesaplanması gereklidir. Nitekim, katılım ve temsil kanallarının sınırlı olduğu bu tarz rejimlerde ortaya çıkabilecek toplumsal olaylar, sivil toplumun zayıf olması (Heper, 1985), bireysel hak ve özgürlüklerin yeterli düzeyde gelişmemesi gibi nedenlerle, devlet inşası sürecini en başından ortadan kaldıracaktır. Türkiye’de merkeziyetçilik, yetki genişliği aracılığı ile taşraya hâkim olmaya çalışırken siyasi kültür, toplumun devletleşmesi ya da sosyal grupların devlete entegrasyonu gibi konular siyasi erk tarafından gözetilen unsurlar haline gelmiştir. Burada 1930’lu yıllarda mülki idarenin kurumsallaşmasına özen gösterilmiş ve aksaklıklar atama, görevden el çektirme, yer değiştirme yönetmeleriyle giderilmeye çalışılmıştır (Dik 2019, s.23). Bu noktada Mecmuada da yayımlanan Ahvali Umumiye Raporları taşranın merkez tarafından kontrolü için mühim bir araçtır (Dik 2019, s.25). Sonuç olarak, 1930’lara gelindiğinde, merkezî idare, vilayet yönetiminin kurumsallaşmasını büyük ölçüde tamamlamış sıra belediye yönetimlerine gelmiştir (Dik 2019, s.29).

6. Belediyeciliğe İlişkin Kurgu

Teknik açıdan bakıldığında Tanzimat reformları modern anlamda bir mahalli idare teşkilatının kurulması sürecini başlatmıştır. Bu doğrultuda yapılan idari taksimatta valiler merkezi hükümetten direkt olarak atanan aktörler olmuştur. Buradaki amaç yereldeki her hadisenin, atılacak her adımın valiler aracılığıyla İstanbul’a bildirilmesidir (Ortaylı, 2008). Klasik devirde bunun askerî zayıflamayla beraber yürütülemediği, askerî bürokrasi mensuplarının yerelde kendi güçlerini tesis etmeye çalışarak, merkeze karşı birer direnç birimi haline gelmesi söz konusudur. Ancak Mustafa Şeref’in (1929, s.2059) belirttiğine göre, valilerin yolladıkları raporlar merkezde gereği kadar değerlendirilmeyerek, gerekli geri dönüşler sağlanamamıştır.

Elitler, devlet otoritesinin yerel düzeyde uygulanabilmesi için valilerin idarî sistemdeki rolünü, kuvvetlendirici adımları, yetki genişliği prensibi etrafında tartışmışlardır. Belediyelerin valiliklerle ve merkezi yönetimle uyumlu çalışması, merkez-çevre ilişkileri noktasında gözetilmiştir zira erken Cumhuriyet döneminde nüfuz krizi yaşayan siyasi erk için belediyeler çok çabuk merkez kaç hareketinin politik üssü haline gelebilirdi. Dolayısıyla elitlerin devlet vahdetini korumak amacıyla yetki genişliği ilkesinin uygulanmasının temel sebebi burada tespit edilebilir. Ancak merkezde hedeflenen kalkınma hamlelerinin tüm ülkede etkin bir şekilde uygulanabilmesi için Osmanlı'dan devralınan Belediye sisteminin değişmesi gerekmektedir. Dolayısıyla 1929 yılından itibaren yeni bir Belediye kanunun hazırlıkları söz konusudur. Yeni kanun Alaaddin Cemil tarafından Cumhuriyet idaresinin en önemli kanunu olarak değerlendirilmektedir.

6.1. Belediye Teşkilatlanması ve Muasırlaşma Sistematiği

Fransa'da aldığı eğitim neticesinde Fransa'daki belediye idaresi üzerine Henry Berthelemey'nin Kamu Hukuku çalışmalarından¹ etkilenen Alaaddin Cemil (1929a, s.1521), yeni kurulan Cumhuriyet sistemi ile beraber belediyelerin Türkiye'de medeniyetin bir yansıması olacağını söyler. Alaaddin Cemil'e göre (1929a, s.1521) refah unsuru olarak belediyeler; Avrupa milletlerinin medeniyet ve refah derecelerini belirleyen kurumlardır. Türkiye bu yolda çok geç kalmıştır. Atıf'ın Batı tipi medeniyete ulaşmak için Batı tipi reform yapılmalı görüşüne ek olarak, Cemil, yeni bir meşruiyet dayanağı olan refah toplumuna sahip olmada Avrupalılaşmak şarttır düşüncesini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bürokrasi içerisinde çalışmalar bu yönde yoğunlaşmıştır.

Söz konusu çalışmaların Belediye sistemine fikri katkı sağlaması adına Anadolu'nun farklı kentlerinde yerel yönetimler üzerine konferanslar düzenlenmiştir. Örnek olarak Atıf Bey'in Ankara'da açılan kaymakamlar kursunda verdiği konferanslar gösterilebilir. Bu hitaplar çerçevesinde, cumhuriyet ve krallık arasındaki zıtlığın idarî yöneticiler nezdinde yol açtığı tahribata sıklıkla değinilmiştir (Atıf, 1930). Atıf için en düzgün siyasi rejim cumhuriyet ile demokrasidir. Aynı zamanda Atıf, Osmanlı Meşrutiyetine yoğun eleştiriler yönelterek, imtiyazlı bir sınıf oluşturan idarecilerin devlet gücünü kontrolsüz şekilde kullandıklarını belirtir: Cumhuriyet milli egemenliği tesis ederek "*bir bahar mevsimi*"ni beraberinde getirmiştir (Atıf, 1930, s.102-104). Burada, muasırlaşma hedefinin Cumhuriyet rejimiyle direkt olarak ilişkilendirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla belediyeler de bu kurgunun bir parçası olmalıdır.

Belediye sistemi, demokrasi, millî irade, şehirleşme ve medenileşme sistematiği içinde hukukî reformların bir parçası olarak ele alınmıştır. M. Akif "Hukukî İnkılabımız ve Avrupa" adlı makalesinde belirttiği üzere hukuk sistemi ulusların dış görünümünü yansıtır: "*Bir millet in hukukunda onun adet (âdet), ahlâk, temayülât hissiyatı ve beyan halinde âdeta tebellür etmiştir*" (M. Akif, 1930, s.349). Batı ve Doğu arasındaki zıtlıklar ve uyuşmazlıklar Cumhuriyet elitinin düşünce yapısında bu kadar keskin şekilde belirginken neden toplumların kendi içyapılarına

1 Bu çalışmalardan en önemlilerinden birisi BERTHELEMY'nin "*Traité élémentaire de droit administratif, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence* (PARIS, 1913)" eseri olabilir.

önem verilmesi görüşü de savunulmaktadır? İlk bakışta paradoksal bir nitelik sergileyen bu soru esasen Mecmu yazarları açısından mantıkî bir çerçeveye işaret eder. Batıyı geriden takip eden Doğudur ve Türkler bu dalalette uzunca bir süre ısrar etmişlerdir (M. Akif, 1930). Nihayetinde, Avrupa tipi hukukî reformlarla Türkler sosyal özgürlüklerini elde ederek medenî bir toplum olma yolunda ilerlemektedirler (M. Akif, 1930, s.350). Böylelikle, daha ileri olduğu kabul edilen memleketlerin hukuk sistemleri diğer ülkelere adapte edilerek bu sonucularında öngörülen gelişme sağlanacaktır tezi Cumhuriyet idarecilerinin reformist bakış açısını oluşturmuştur. Fakat tüm bu mevzuat Türk toplum yapısında etkili bir şekilde uygulanabilir mi?

Elitler her uyarlanan kanunun uygulanamayacağını bilincindedirler. *“Türkler bu medenî kanunları iktibas etmek dirayetini gösterdiler amma bakalım tatbik etmek kabiliyetini haiz midirler?”* (M. Akif, 1930, s.351). Akif'e göre *“tabiidir ki Türk milletinin bu kabiliyeti göstere bilmesi ancak şu şartın tahakkuk etmiş olmasile mümkündür: “Türk İctimaî hayat ve kabiliyetinin diğer Avrupa milletleri derece ve seviyesinde terakki ve inkişaf etmiş olması, Avrupalılar bize karşı pek samimî ve hayırhah oldukları zamanlardaki bu tereddüdü izhar etmekten fariğ olmadılar”* (M. Akif, 1930, s.351). Buradan anlaşılacağı üzere, bir sosyal grubun başka bir toplumun hukukî sistemini kendi örgütlenmesine uyarlaması, söz konusu toplumun seviyesine ulaşması gerekliliğine dayanır. Ancak, uyarlama yapılan toplum bireylerinin bu kanunlara hangi düzeyde riayet edecekleri hususu pratik düzlemde sosyal bir probleme işaret edebilir. Nitekim *“iş bununla bitmiş olmaz. Bu kanunları tatbik edebilmek için kudretli teşkilat kuvvetine, ve kanunlara riayet edecek kabiliyete vatandaşlara malik olmak lâzımdır”* (M. Akif, 1930, s.352). Diğer taraftan, merkezî idarenin koyduğu kuralları düzgün ve düzenli şekilde uygulayabilmesi kamu politikalarının etkinliğini gösteren bir başka husustur (Duran, 2010). Bu noktada, yasal meşruiyet bir toplumun kurallara hangi ölçüde riayet ettiği ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla, Belediye kanunu da bu zeminde tartışılmıştır.

Kanunun yürürlüğe girmesi, yeni sistemin eski rejime karşı elde ettiği bir zafer olarak algılanmaktadır. K. Naci'ye (1930a) göre *“yamalı bir derviş hırkası kadar”* eski olan Osmanlı kanunu artık yerini yenisine bırakacaktır ve Dersaadet Belediye kanunu artık tatbik olunmayacaktır. Yeni kanunla beraber Türk şehirleri ve kasabaları tıpkı Batıda olduğu gibi medenî usullere uygun şekilde yönetilecektir. K. Naci'ye göre (1930a, s.716). *“... kanun, ihtiyacın bir yavrusudur”*. Belediye kanunu ise, Türk toplumunun ihtiyacı olan Batılılaşmak projesinin önemli bir parçasıdır. Daha medenî bir yerel yönetim ve demokrasi için *“adım adım geçilen medeniyet merhalelerinin kanunları tamire muhtaç kıldığı görülür”*(K. Naci, 1930a, s.716). Mecliste yapılan görüşmelerden anlaşıldığı üzere, Balıkesir Vekili Hayrettin Bey gibi birçok vekil de bu nokta üzerinde görüş birliğindedir (TBMM, 1930, s.27).

6.2. Belediye Kanununun Öne Çıkan Özellikleri ve Tartışmalar

İdarî açıdan kanun ne öngörmektedir? K. Naci bu soruyu beş unsurla açıklar: tüm Türkiye'de tek bir belediye sistemi kurmak, kanunlar dâhilinde belediyelerin serbest şekilde çalışabilmesi, bunun

denetiminin yapılabilmesi için güçlü bir merkezî idarenin teşkili, yerel meclislerin halkoyuyla belirlenmesi, belediye bütçelerinin kullanılmasına ilişkin hususlar (K. Naci, 1930a, s.717-718).

Kanunun getirdiği diğer yeniliklerden birisi de ilgili maddede Türk olmak koşulu belirtilerek, cinsiyet tarif etmeksizin, kadınların yerel yönetimlerde seçme ve seçilme hakkını elde etmiş olmasıdır. Bu hakların teslimi K. Naci (1930a, s.720) tarafından ulaşılan medeniyet seviyesiyle ilişkilendirilmiştir. Bunun dışında, iflâs kanunundan kaynaklı borcu olanların Belediye seçimlerine katılmasından men edilmesi gerektiği gibi fikirler de söz konusudur (K. Naci, 1930b, s.1499-1500). Diğer taraftan, oy kullanmak bir vatandaşlık ödevi midir yoksa yasal bir zorunluluk mu olmalıdır hususu tartışılan konular arasındadır ve Belediye meclis üyeliğine seçildikten sonra bu görevinden vazgeçenlere ceza öngörülmesi düşüncesi söz konusudur (K. Naci, 1930c, s.1693-1696).

Belediye reisi atansın mı seçilsin mi noktasında ise Batı'daki birkaç devletin uygulamalarından örnekler verilerek bir çözüm aranmaya çalışılmıştır². Örneğin büyük şehirlerde belediye başkanlarının genelde merkezden belirlenen kişiler olduğu vurgulanmıştır (K. Naci, 1930d, s.1911). Diğer taraftan, atanmışlık ve seçilmişlik tartışması tek partili dönemde bir tür siyasi bloklamaya yol açmıştır. Çok parti denemeleri sırasında CHF grubu atanmayı, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ise seçilmeyi savunmuşlardır (Uçar 2016, s.99). Sonuç olarak 1580 sayılı Belediye Kanununda başkanların ilgili meclisten seçilmesi ve seçilen kişinin vali ya da İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması prensibi benimsenmiştir (Resmi Gazete, 1930). Benzer yöntemin Almanya'da da uygulandığı belirtilirken (K. Naci, 1930d, s.1911), "*belediye reis muavinlerinin meclis azası arasından seçilebilmesi usulü Belçika'dan alınmıştır*" (K. Naci, 1930e, s.2136). Dolayısıyla belediye sisteminin direkt olarak Fransadan kopyalanmadığı, birçok araştırmacının ileri sürdüğü argümanların aksine (Cangir, 2011; Eliçin, 2006; Şengül, 2013; Ulusoy & Akdemir, 2017; Ünal, 2015), elitlerin tartışmalarından anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, başkan belirlenmesinde bu tip bir ilkenin ortaya konulması iki şekilde açıklanabilir. Bunlardan ilki; devletin belediyeler üzerinde idarî denetim isteğinin bir sonucudur. Diğeri daha pratik ve pragmatik bir yaklaşım olarak merkezî hükümetin, yürütülecek kalkınma projeleri, planlar ve programlar için uyum içinde çalışabileceği siyasi figürler yaratma isteğidir. Elitlerin görüşlerine göre malî imkânları kısıtlı olan belediyeler de bu tip bir çalışma yöntemine muhtaçtır. Bunun sonucunda belediyelerin rolü, siyasî ve temsili bir makam olmaktan ziyade yerel halka temel kamu hizmetlerini götüren bir konuma indirgenmiştir. Dolayısıyla belediye başkanın pozisyonu siyasî bir aktörden öte idarî bir niteliğe sıkışmıştır. Var olan şehirlere Cumhuriyet kimliği kazandırılması ve şehirleşme çerçevesinde İstanbul ile Ankara için özel yönetim modelleri teşkil edilmesi bu sürecin bir parçasıdır. Böylelikle İstanbul ve Ankara'da merkezin gerekli gördüğü projeler rahatlıkla, re'sen yürütebilecektir. Devletin her eylemi merkezden yönetme isteği TBMM'de de belli başlı tartışmalara yol açmıştır.

2 Bu örnekler arasında Almanya, Belçika, İtalya, Romanya, İsviçre ve Macaristan gibi ülkeleri görmek mümkündür (İdare Mecmuası, Sayı 30, 1930, ss.1911-1912).

Kanun hazırlanırken özellikle mebuslar arasındaki tartışmalar belediye sisteminin ne türde kurgulandığının ipuçlarını vermektedir. Burada, Kars vekili Ağaoğlu Ahmet Bey'in önerisi iyi bir örnek olarak ele alınabilir. Vekil, İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın yasadaki hükümet lehine olan merkezietçi önlemlerini eleştirerek, Fransız usulü merkezietçilik yerine İngiltere'dekine benzer bir âdem-i merkezietçilik olmasını istemektedir. Vekile göre "*Fransızlarda son zamanda bu yolda ne kadar yanlış hareket ettiklerini anlayarak eski usulü terkettiler ve bugün ingiliz usulüne doğru büyük hatvelerle yürümektedirler*" (TBMM, 1930, s.25). Yetki genişliği çerçevesinde valilere bu denli hareket alanı tanınması ise belediyeleri işlemez bir duruma getirecektir ki bu demokrasi prensibiyle çelişmektedir (TBMM, 1930, s.25). Buna cevaben, Şükrü Kaya, vekilin İstibdat devrinde demokrasinin tatbik edilmesi için çok çalışmış olduğunu söyleyerek, "*demokrasinin anarşiyi ve za'fı doğuran bir sistem ve bir rejim*" olmadığını altını çizmektedir ve esasen demokrasi halkı daha medenî hale getiren, "*devleti kuvvetlendiren bir kuvvet*"tir görüşündedir (TBMM, 1930, s.28). İçişleri Bakanına göre belediyeleri kontrolsüz bırakmak şehirleri bugünkünden daha fena bir hâle götürmek demektir. Dolayısıyla, bu duruma "*Türkiye Cumhuriyeti razı olamaz ve razı olsa vazifesini ihmâl etmiş olur*" (TBMM, 1930, s.28).

Öngörülen modelin amacı şehirlerin kalkınmasında devlet planlarına uygun bir zemin teşkil etmektir. Böylelikle, yerel yönetimler görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebileceklerdir. Şükrü Kaya'ya göre, yapılacak denetimler ise kanunla belirlenecektir ki burada ne Fransız ne de İngiliz sisteminden bir esinlenme söz konusudur (TBMM, 1930, s.28). Yukarıda da vurgulandığı gibi belediye başkan ve yardımcılarının belirlenmesi hususu Almanya ve Belçika'dakine benzer şekilde kurgulanmıştır. Almanyadan ve İtalyadan örnekler veren Şükrü Kaya, sonrasında İngiltere'deki komünlerin özerk yapıda olduğunu ancak hükümetin maddi yardımlarla kontrol icra ettiğini açıklar. Dolayısıyla Bakan, ülkelerin yerelde denetim mekanizmaları geliştirdiğini çeşitli örneklerle izah etmiştir ancak Ağaoğlu Ahmet Bey, Kaya'nın "*hükümetçilik*" fikrinde olduğunu söylemiştir (TBMM, 1930, s.29-30).

Belediye sisteminde merkezietçiliğin benimsenmesindeki bir diğer neden bütçe meselesidir. Belediyelerin uyguladığı vergilerin, bugün dahi, kendilerine yeterli malî özerklik sağlamadığı açıktır (Hotunluoğlu, 2016). Bu nedenle merkezi bütçeden ayrılan pay, belediyelerin yürüttüğü projelerin yanı sıra onlara kanunla isnat edilen görevlerin ifa edilmesinde ihtiyaç duydukları en hayati kaynaktır. Gaziantep vekili Reşit Bey'in değindiği gibi yeni kanunla belediyelerin artan vazifesi vergi gelirlerine nazaran ters orantılıdır (K. Naci,1930f, s.1127). Bu durumu dengelemek adına 19. maddenin 4. Fıkrasının A bendine göre belediyeler sorumlu oldukları bazı hizmetleri kırk (40) yıllığına başkalarına devredebileceklerdir (Resmi Gazete, 1930, s.8825). K. Naci'ye göre bu nokta her ne kadar Vilayet Kanunu ile çelişen bir durum olsa da artık Belediye Kanununda belirtilen hususlara göre hareket etmek gereklidir (K. Naci,1930b, s.1496).

Sonuç olarak, kanun yazımı esnasında salt bir modelin kopyalanması ya da bir başka ülkenin kanunun direkt olarak çevrilerek yürürlüğe konulduğu kanısı, yaygın görüşün aksine, gerçekliği yansıtmamaktadır. Kanunun maddeleri tartışılırken kullanılan terimlere dahi azamî derecede dikkat edilmiştir. 15. maddede müsadere kelimesi yerine zapt etmek tabirinin kullanılması

önerisi bir münakaşa yaratmış, merkezi hükümetin belediyeler üzerindeki asimetrik üstünlüğünü muhafaza etmek için bir araç olduğu ileri sürülmüştür (K. Naci, 1930, s.1382). Dolayısıyla, merkezîyetçiliğin salt bir adaptasyon meselesi olmaktan ziyade, devlet otoritesinin korunmasına yönelik çözüm olarak, elitler tarafından bilinçli bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

7. Sonuç

İdare Mecmuası deneyimi Cumhuriyet'in ilk yıllarında idarede merkezîyetçiliğin oluşmasına önemli bir fikrî katkı sağlamıştır. Yazarlar tartıştıkları konular itibarıyla farklı devletlerin yönetim biçimlerini sistematik bir karşılaştırmaya sokarak metodik bir çalışma ortaya koymuşlardır. Görüldüğü üzere, Türkiye'de merkezîyetçiliğin Fransa modelinden direkt olarak kopyalandığı argümanı artık tekrar gözden geçirilmelidir. Burada salt bir uyarlamadan ziyade, merkezîyetçi bir yönetim için adımlar atılmış, Belçika, Almanya, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere birçok ülkenin sistemi incelenmiş ve sonucunda merkezîyetçiliği ön plana koyan bir idarî sistem benimsenmiştir. Sonuç olarak, merkezîyetçi bir yönetim sisteminin benimsenmesindeki pragmatik nedenler iki noktada açıklanabilir: Reformların merkezden yerele yayılarak ulus-devlet yapılanması içerisinde toplumun dönüştürülmesi merkezîyetçi bir idare ile sağlanmaya çalışılmıştır. Şinik ve Görgün'ün de (2015, s.779) belirttiği gibi "*Cumhuriyet'in kurucu kadroları bunu [da] mülki idare sistemi aracılığıyla gerçekleştirmeye çalışmışlardır*". Elitler yeni kurulan Cumhuriyet'in otoritesini ülke çapında sağlayabilmek adına merkezîyetçiliği bir tedbir olarak algulamışlardır. Burada sık sık çıkan isyanları engelleme ve hızlı kalkınma isteği öncelikli rol oynamaktadır. Çakan'ın da (2006, s.52) vurguladığı üzere, demografik ve iktisadî sorunlar ile yeni kurulan Cumhuriyet idaresine karşı yapılan bu kalkışmalar merkezîyetçi politikaların üretilmesine neden olmuştur. Yetersiz sayıdaki kolluk kuvveti valilerin raporlarında özellikle vurgulanan unsurların başında gelir (Isparta Valisi Ekrem, 1929). Diğer neden ise Cumhuriyet devrimlerinin ve kalkınma politikalarının merkezîyetçilik vasıtasıyla taşraya yayılması kaygısıdır. Özellikle merkezden direkt uygulanan kalkınma planları da valilik kurumu üzerinden, merkezîyetçiliği perçinleyen bir unsurdur. Bu politikanın bir sonucu olarak ise valinin rolü belediye başkanına göre daha baskın bir konumdadır zira yetki genişliği her zaman için ön planda tutulmuştur. Örneğin 1930 yılında Belediye Kanununun 94. Maddesinin B ve D fıkralarına istinaden bazı il ve ilçe belediyelerinin valilik ve kaymakamlıklara bağlanmıştır (BCA, 1930a, 1930b).

Kurumsal olarak ise belediye ve vilayet sisteminin ıslah edilmesi gerekliliği muasırlaşmanın temel unsuru olarak Batılı ülkelerde eğitim almış elitler tarafından dile getirilmiştir. Belediyeler, böylelikle, devlet vahdetinden ödün vermeyecek şekilde, merkezîyetçi bir yasayla 1930 yılında Cumhuriyet yönetimine entegre edilmeye çalışılmıştır. Merkezîyetçilik, Mecliste birkaç vekil tarafından eleştirilen bir durum olsa da Hükümet, Vilayet Kanununa dayanan yetki genişliğini valiler aracılığıyla belediyeler üzerinde tatbik etmiştir. Devletten gelen tahsisata bağımlı olarak varlığını sürdüren belediyelerin kanunda belirtilen işleri yerine getirememesi nedeniyle elitler genel olarak devletin her alanda olması fikrini savunmuştur.

İdare Mecmuası deneyiminden anlaşıldığı üzere söz konusu elitler Osmanlı sistemini yoğun şekilde eleştirerek, yeni rejimi Batılılaşma ve medenileşme noktasında yüceltme eğilimindedirler. Burada da henüz tesis edilen rejimin pekiştirilmesi kaygısı baskın bir rol oynamaktadır. Bu nedenle her ne kadar modernleşme imparatorluk içinde başlamışsa da Osmanlı sistemi karşıt bir unsur olarak Cumhuriyet karşısında konumlandırılmıştır. Batı toplumu ve kurumları mevcut durumun üzerinde addedilerek reformlarla muasır seviyeye ulaşmak hedeflenmiştir (Karpas, 1959, s.326). Vilayet idaresindeki düzenlemeler ve Belediye Kanunu bu fikirler etrafında tartışılmıştır. Sonuçta bu çalışmaya konu edilen elitlerin makalelerinden anlaşıldığı üzere merkezîyetçilik Batılılaşma, ulus-devlet, hükümet otoritesi ve şehirleşme gibi konular üzerinden fikri bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır. Siyasî sistem içerisindeki aktörlerin fikirlerinin ve eylemlerinin incelenmesi normatif çerçevenin nasıl oluştuğunu kavrama açısından önemlidir (Almond, 1956). Bu doğrultuda, çalışmaya konu edilen elitlerin merkezîyetçilik üzerine olan görüşleri ve savdukları fikirler bürokratik kültürün bir parçası hâline gelmiştir (Smith, 1974).

Kaynakça

- Alaaddin Cemil. (1929). Belediye Hayatı: Fransada Belediyelerin idaresi. *İdare Mecmuası*, 21, 1521-1528. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B121\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B121(1929).pdf)
- Alaaddin Cemil. (1930). Belediye Hayatı. *İdare Mecmuası*, 22, 108-119.
- Almond, G. A. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*, 18(3), 391-409. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2127255>
- Arslan, D. (1999). *Who rules Turkey?: The Turkish power elite and the roles, functions and social backgrounds of Turkish elites*.
- Arslan, D. (2005). The evaluation of parliamentary democracy in Turkey and Turkish political elites. *Historia Actual Online*, 10.
- Arslan, E. (2019). *Fransada ve Türkiye'de Yerleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme Decentralization Policy in France and Turkey: A Comparative Evaluation on Special Provincial Administrations and Metropolitan Municipalities*. 28.
- Atay, F. R. (2020). *Çankaya* (Mart 2020). Pozitif.
- Atf. (1929a). İstanbul'un İdaresi. *İdare Mecmuası*, 11, 275-280.
- Atf. (1929b). İstanbul'un İdaresi Vilâyetle Emanetin tevhidî. *İdare Mecmuası*, 10, 150-153.
- Atf. (1929c). Vilâyet İdaresi Kanunu. *İdare Mecmuası*, 14, 651-657. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B114\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B114(1929).pdf)
- Atf. (1929d). Vilâyet idaresi kanunu Kazai İdarî. *İdare Mecmuası*, 15, 861-866. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B115\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B115(1929).pdf)
- Atf. (1930). Kaymakamlar Kursu. *İdare Mecmuası*, 22, 102-107. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B122\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B122(1930).pdf)
- Aydemir, Ş. S. (1999). *Tek Adam* (18. bs). Remzi Kitabevi.
- Aydin, A. (2019). Türkiye'de İlk Modern Yerel Yönetim Denemesi Olan Altıncı Daire-İ Belediye İle Sixième Arrondissement Karşılaştırması. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11(18), 2708-2727. <https://doi.org/10.26466/opus.561163>
- Badie, B. (1994). *Le développement politique*. Economica.

- Barkey, K. (2016). The Ottoman Empire (1299-1923): The Bureaucratization of Patrimonial Authority. İçinde P. Crooks & T. Parsons (Ed.), *Empires and Bureaucracy in World History: From Late Antiquity to the Twentieth Century* (ss. 102-126). Cambridge University Press.
- BCA. (1930a). *Bazı il ve ilçelerin belediye reisliklerinin vali ve kaymakamlıklara bağlanması* (30-18-1-2 / KARARLAR DAİRE BAŞKANLIĞI). Devlet Arşivleri; Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi.
- BCA. (1930b). *Mardin'in bazı ilçe belediye başkanlıklarının kaymakamlıklar sorumluluğuna verilmesi* (30-18-1-2 / KARARLAR DAİRE BAŞKANLIĞI). Devlet Arşivleri; Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi.
- Boratav, K. (1998). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985* (6. bs). Gerçek Yayınevi.
- Bottomer, T. B. (1982). *Elites and Society*. Penguin Books.
- Cambridge. (2020). Cambridge Dictionary. İçinde *Elite*. Cambridge University Press.
- Cangir, M. (2011). *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği* [Ankara Üniversitesi]. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/33932/CANG%C4%B0R.pdf?sequence=1>
- Çakan Hacıbrahimoğlu, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: “Merkezileşme”. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73. <https://app.trdizin.gov.tr/makale/TmpNd016UTA=/erken-cumhuriyet-doneminde-turk-kamu-yonetiminin-modernlesmesi-merkezilesme->
- Çiner, C. U. (2014). Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization. *International Journal of Public Administration*, 37(8), 445-455. <https://doi.org/10.1080/01900.692.2014.903277>
- Deringil, S. (2019). *Chapter 5. Naci Kaşif Kıcıman* (ss. 160-186). Academic Studies Press. <https://doi.org/10.1515/978.161.8119599-007>
- Dik, E. (2016). Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) “Köy” Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 693-729. https://doi.org/10.1501/SBFder_000.000.2409
- Dik, E. (2019). *Türk İdare Dergisi'nin 90 Yılı 1928-2018* (E. Tural & S. Çapar, Ed.; ss. 19-40). Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Dikici, A. (2017). Atatürk Dönemi İç Güvenlik Politikaları ve Türk Polis Teşkilatı. *Türk İdare Dergisi*, 484, 115-154.
- Dodd, C. H. (1988). Aspects of the Turkish State: Political Culture, Organized Interests and Village Communities. *Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)*, 15(1/2), 78-86. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/195218>
- Dur, İ. İ., & Parlak, B. (2020). 1980 SONRASI FRANSA ve TÜRKİYE’DE GERÇEKLEŞEN YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 37, 280-301. <https://dergipark.org.tr/en/pub/sbe/771336>
- Duran, P. (2010). *Penser l'action publique*. L.G.D.J.
- Duran, P. (2019). Entre conflit et entente. La théorie wébérienne de la légitimité comme théorie générale du politique. *Revue européenne des sciences sociales*, 57-1(1), 43-75. Cairn.info. <https://www.cairn.info/revue-europeenne-des-sciences-sociales-2019-1-page-43.htm>
- Eisenstadt, S. N. (1956). Political Struggle in Bureaucratic Societies. *World Politics*, 9(1), 15-36. Cambridge Core. <https://doi.org/10.2307/2008866>
- Eisenstadt, S. N. (1971). *Political Sociology*. Basic Books.
- Ekrem. (1929). İdare hususunda nazariyeler, kaideler, tecrübeler,. *İdare Mecmuası*, 17, 1076-1082. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117(1929).pdf)

- Eliçin, Y. (2006). "Fransız Yerel Yönetim Sistemleri ve Türkiye'ye Yansımalar (H. Özgür & B. Parlak, Ed.; ss. 267-294). Alfa.
- Eliçin, Y. (2017). Fransız Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ • 38 Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 37-54.
- Eryılmaz, B., & Tuncer, A. (2014). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 165-189. <https://dergipark.org.tr/en/pub/akademikincelemeler/18975>
- Gözler, K. (2019a). *Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransızdan mı İktibas Edilmiştir?*. 28(1-2), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Gözler, K. (2019b). Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransızdan mı İktibas Edilmiştir? *Amme İdare Dergisi*, 52(1).
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique: Bureaucrates et notable dans le système politique français*. Seuil.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezîyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-39.
- Heper, M. (1985). *The State Tradition in Turkey*. Eothen Press.
- Heper, M. (1992). The Strong State as a Problem for the Consolidation of Democracy: Turkey and Germany Compared. *Comparative Political Studies*, 25(2), 169-194. <https://doi.org/10.1177/001.041.4092025002002>
- Holcombe, R. G. (Ed.). (2018). Interest Groups and Political Exchange. İçinde *Political Capitalism: How Economic and Political Power Is Made and Maintained* (ss. 72-96). Cambridge University Press; Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/978.110.8637251.005>
- Hotunluoğlu, H. (2016). Budget Sustainability of Local Governments in Turkey. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2), 20-27.
- Isparta Valisi Ekrem. (1929). Ahvali Umumiye Raporları: İsparta Asayiş vaz'iveti. *İdare Mecmuası*, 20, 949-963. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2016%20\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2016%20(1929).pdf)
- İşikçi, Y. M. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 28, 202-236. <https://doi.org/10.14520/adyusbd.311094>
- İD. (2020). *1928'den Günümüze Türk İdare Dergisi*. İdare Mecmuası. <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Tanitim.aspx>
- İdare Mecmuası. (1928). *İdare Mecmuası Sayı 1*. İdare Mecmuası.
- K. Naci. (1929). Mahalli İşler—Tarihi Tekâmülleri. *İdare Mecmuası*, 18, 2034-2038. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2018\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2018(1929).pdf)
- K. Naci. (1930a). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 31, 2133-2141. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2031\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2031(1930).pdf)
- K. Naci. (1930b). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 25, 715-721. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2025\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2025(1930).pdf)
- K. Naci. (1930c). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 26, 1122-1128. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2026\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2026(1930).pdf)
- K. Naci. (1930d). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 27, 1381-1389. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2027\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2027(1930).pdf)
- K. Naci. (1930e). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 28, 1494-1501. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2028\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%203%20-%20Say%C4%B1%2028(1930).pdf)

- K. Naci. (1930f). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 29, 1693-1702. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B129\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B129(1930).pdf)
- K. Naci. (1930g). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 30, 1905-1914. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B130\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B130(1930).pdf)
- Karpat, K. H. (1959). *Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System*. Princeton University Press.
- M. Akif. (1930). Hukukî inkilâbımız ve Avrupa. *İdare Mecmuası*, 23, 349-358. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B123\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l3-Say%C4%B123(1930).pdf)
- Mardin, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus*, 102(1), 169-190. JSTOR. www.jstor.org/stable/20024114
- Mosca, G. (2011). *The Ruling Class*. Nabu Press.
- Mustafa Şeref. (1929a). İdari kaza, İdari dava ve ihtilâfat. *İdare Mecmuası*, 17, 1083-1088. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l2-Say%C4%B117\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l2-Say%C4%B117(1929).pdf)
- Mustafa Şeref. (1929b). Vilâyetler. *İdare Mecmuası*, 18, 2052-2059. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l2-Say%C4%B118\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l2-Say%C4%B118(1929).pdf)
- Nordlinger, E. A., Lowi, T. J., & Fabbrini, S. (1988). The Return to the State: Critiques. *The American Political Science Review*, 82(3), 875-901. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1962496>
- Onar, S. (2011). TÜRKİYEDE İDARENİN KAZAI MÜRAKABESİ. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1(1), 21-40. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/114582>
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye'de Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2010). *Ottoman Studies* (3. bs). Bilgi University Press.
- Özbudun, E. (1993). State elites and democratic political culture in Turkey. İçinde L. Diamond (Ed.), *Political culture and democracy in developing countries* (ss. 189-210). Lynne Rienner Publications.
- Özkan, G. (1998). İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 0-0. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/608883>
- Özşen, T. (1988). *Türk İdare Dergisi(1928-1988)* (Y). T. C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Pareto, V. (1991). *The Rise and Fall of Elites: Application of Theoretical Sociology* (1st Edition). Routledge.
- Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun, 1416 1003 (1929). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1416.pdf>
- Resmi Gazete. (1929). *Vilayet İdaresi Kanunu*. Resmi Gazete; Sayı 1184. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>
- Resmi Gazete. (1930). *Belediye Kanunu*. Resmi Gazete; Sayı 1471. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- Reyhan, C. (2015). 1864-1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında "Birörnek Yönetim Modeli"nin Kuruluş Sorunu. İçinde E. Tural & S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*. Todaie Yayın No:387.
- Rustow, D. A. (1965). *5. Turkey: The Modernity of Tradition* (ss. 171-198). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/978.140.0875320-006>
- Saraçoğlu, M. (2008). Some Aspects of Ottoman Governmentality at the Local Level: The Judicio-Administrative Sphere of the Vidin County in the 1860s and 1870s. *Ab Imperio*, 2008, 1-32. <https://doi.org/10.1353/imp.2008.0019>
- Schmitt, C. (2014). *Siyasal Kavramı* (E. Göztepe, Çev.; 3. bs). Metis.

- Smith, G. (1974). A Model of the Bureaucratic Culture. *Political Studies*, 22(1), 31-43. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1974.tb01471.x>
- Şabudak, Ö. (2009). *Unutulmuş Bir Devletçi İktisat Vekili: Mustafa Şeref Özkan*. Libra Yayınları.
- Şengül, R. (2013). Fransada Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri/ Effects Of Decentralization Policies On Municipality Administrations In France. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44. <https://dergipark.org.tr/en/pub/mkusbed/208400>
- Şeref, M. (1934). *Hukuk-ı idare-i vilayât* (H. Uyanık, Ed.). İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S. S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi yayınları.
- Şinik, B., & Görgün, Ç. (2015). ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE MERKEZİLEŞME ARAYIŞLARI: MÜLKİ İDAREDE YENİDEN YAPILANMA. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(4), 777-805. <https://doi.org/10.16987/ausbf.40079>
- Şinik, B., Uçar, A. Y., & Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2), 1-27.
- TBMM. (1929). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 3. Dönem 10. Cilt 54. Birleşim*. TBMM Matbaası; TBMM. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054.pdf>
- TBMM. (1930). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 3. Dönem 17. Cilt 37. Birleşim*. TBMM Matbaası; TBMM. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=27&v_meclis=1&v_donem=3&v_yasama_yili=&v_cilt=17&v_birlesim=037
- TDK. (2020). *Seçkin*. TDK. <https://sozluk.gov.tr/seçkin>
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized Crime* (P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Ed.; ss. 169-191). Cambridge University Press.
- Tural, E., & Çapar, S. (Ed.). (2019). *Türk İdare Dergisi'nin 90 Yılı 1928-2018*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Uçar, A. Y. (2016). Şehremini:Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95-117.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Seçkin.
- Uzun, M. İ. (1989). *Ali Seydi Bey*. TDV İslâm Araştırmaları Merkezi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/ali-seydi-bey>
- Ünal, F. (2015). TANZİMATTAN CUMHURİYETE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248. <https://dergipark.org.tr/pub/dpusbe/65692>
- Yıldırım, S., & Zeynel, B. K. (Ed.). (2010). *TBMM Albümü 1920-2010*. TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü. https://www.tbmm.gov.tr/TBMM_Album/Cilt1/index.html

Intellectual Basis of Establishing Centralized Government in Turkey: Experience of *Administration Review* (İdare Mecmuası)

Galip Emre YILDIRIM**

The administrative system in Turkey has generally been defined as centralist by many researchers. The arguments about the French-inspired centralism in Turkey constitute the common opinion of many studies in this field, whether empirical or not. However, the experience of *Administration Review* (*İdare Mecmuası*, *İM*) intellectually reflects a different approach. This study argues that administrative centralization in Turkey was in application for pragmatical reasons rather than an unconscious adaptation of the French system. In the “unofficial” part of the *Administration Review*, it is observable that bureaucrats, statesmen and/or politicians of the early Republican era systematically examined the local administrative systems of many countries, especially in Europe, and these systems are methodically compared to each other. Even if the French model was examined with a broader scope in the Review, some other decentralized administrative structures are also investigated.

In the early Republican period, the Review as an important publication initiative aimed to generalize the modernization movement of the political center first within the state and then before the society. It was first published under the Ministry of Interior in April 1928 as the “Monthly Review of the Ministry of Internal Affairs” under the name “Administration”. For public administration literature, it has been constituting a wide intellectual basis until today.

The *İM* essentially aims at drawing a normative framework and transmitting the intensive codification activities of the center throughout the country via the administrative officials. This study particularly focuses on the publications about the provincial and municipal institutions which are debated in “unofficial part” of the Journal. The main objective of this case study is to respond to the question of how the administrative framework laid down for local governments is conceptualized at the intellectual level. In this way, it is important to comprehend the attitudes and approaches of the early Republican elites for some concepts such as westernization, modernization, centralization, and nation-state in order to decipher the main reason for the administrative centralism that continues in the Turkish public administration even today.

** University of Lille, Center for European Research on Administration, Politics, and Society (CERAPS), E-mail: gemreyildirim@gmail.com

Where and how do elites base the legitimacy of the centralized administrative model? The response to this question could be found in the absence of a new municipal law for the Republic until 1930. Considering that the early Republican administration did not codify a new municipality law until the 1930s, the main difficulties in urbanization can be identified, especially by taking into account the intense law-writing activity in every field. Herein external factors such as the Great Depression of 1929 and the post-war context which generated development and economic difficulties have also been effective. As a result, the dominant visibility of the state in the social and economic field for rural development remained valid until the metropolitan structuring in the 1980s. The role of prefects and district governors in local administration has been always pivotal to provide the common local needs at provincial, municipal or village levels. According to Atıf, the mayor, as a governor, who is not even aware of what these necessities are. “*The possibility of success in his duty is only up to the grace of heavenly inspiration,*” he added (Atıf, 1929, s.276).

As a result, the existence of an administratively and technically inadequate municipal system was rendering ineffective policy about local affairs made by the elites of the central state. The newly established Republic, in need of urbanization, had to overcome this problem quickly. Early Republic elites considered state centralism as a pragmatic solution to all these problems and brought the provincial administration to the fore in the implementation of policies. In Turkish centralism, the prefects have a more dominant role against mayors at administrative and legal levels. The prefects’ role is regulated by the principle of *deconcentration*. Their strong position in the Turkish administrative system revealed an asymmetrical relationship with mayors and these relations developed in favor of the central administration.

The elites discussed centralist policies to strengthen the role of the prefects in the administrative system in order to reinforce the state authority at the local level. However, the checks and balance mechanisms were being created in order to prevent the abuse of prefects’ power. The coherence of municipalities with prefects and the central government was crucial for center-periphery relations. Municipalities would very quickly become the political bases of the centrifugal movement owing to the fact that the political power has been experiencing the penetration crisis in the early Republican period. Herein the deconcentration principle was pragmatically applied in order to protect the state unity. The new municipal law in 1930 brought into force by respecting criteria.

The municipal system, which is rethought in democracy, national sovereignty, urbanization, civilization systematic has been considered as a part of legal reforms. M. Akif clearly states in his article “Our Law Revolution and Europe” that the juridical system reflects the external appearance of nations. “In the law of a nation, his *adat* (custom), morality, his sense of inclination and declaration have virtually declared” (M. Akif, 1930, s.349). In practice, the new local system will be functioning in line with state centralism as well especially for the budget issue of the municipalities. It is clear that the taxes applied by local governments do not provide them sufficient financial autonomy even today (Hotunluoğlu, 2016). For this reason, the share allocated from the central budget is the most vital resource needed by municipalities in the performance of their projects as well as the duties assigned to these institutions by law.

The experience of Administration Review made an important intellectual contribution to the formation of state centralism in the first years of the Republic. The elites followed a methodical approach in their articles by putting the different state organizations in a systematic comparison in terms of the topics they discussed. As it can be seen here, the argument that the French model is directly copied into the Turkish local system should now be reconsidered. Herein, rather than a mere adaptation, steps were intentionally taken to establish a centralized administration. Territorial systems of many countries, especially Belgium, Germany, England, and France, were examined, and as a result, a local administration that puts centralism in the foreground was adopted in Turkey. In order to consolidate the authority of the newly founded Republic of Turkey, the elites considered centralization as a precautionary measure. As a result, the elites aimed to ground the regulations in the provincial administration and the Municipal Law of 1930 on an intellectual basis, with a centralist point of view through Westernization, nation-state, government authority, and urbanization paradigms.