



ISSN 1304-8120 | e-ISSN 2149-2786

Araştırma Makalesi * Research Article

Arşiv Belgelerine Göre Atatürk Döneminde Mahalli İdareler ve İmar Faaliyetleri
According to Archival Documents, Local Administrations and Zoning Activities
During the Reign of Atatürk

Şahin YEDEK

Doç. Dr., Munzur Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü

sahinyedek@hotmail.com

Orcid ID: 0000-0002-3783-520X

Öz: Cumhuriyet döneminde harap halde bulunan kentlerin modern görünümüne kavuşturulması, vatandaşların çevre ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi için her alanda çalışma başlatılmıştır. Osmanlı Devleti döneminde Avrupa ülkelerinden örnek alınarak kurulan belediye teşkilatları ve il özel idareleri gibi kurumlara Cumhuriyet döneminde çeşitli hukuki ve idari düzenlemeler yapılarak işlerlik kazandırılmış, imar faaliyetlerinin başat kurumları haline getirilmişlerdir. Anayasal düzenlemelerle kentlere ve köylere tüzel kişilik kazandırılarak, oluşturulan belediye, il ve köy meclisleriyle yerel mekanizmalar oluşturulmuş ve özellikle mahalli idareler vasıtasıyla imar faaliyetleri gerçekleştirilerek ülkenin bayındır hale getirilmesine çalışılmıştır. Bu dönem kapsamında, yapılan çalışmalar ve kazanımlara dair faaliyet raporları bazı kurumlarca kısmen yayımlanmıştır. Fakat tüm mahalli idare teşkilatlarının ülke genelinde yaptığı çalışmalara dair kapsamlı bir kaynak oluşturulamamıştır. Bu çalışma, Cumhuriyet Arşivi kayıtlarına göre yerel yönetim birimlerinin çalışmalarına odaklanacaktır. Gazi Mustafa Kemal Atatürk döneminde il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri hakkında bilgiler verilir, yapılan çalışmalardan elde edilen kazanımlar detaylı olarak sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, il özel idareleri, köy idareleri, yatırım, imar.

Abstract: During the Republican period, efforts were started in all areas to bring the devastated provinces to a modern appearance and to raise the environment and living standards of the citizens. During the Ottoman Empire, institutional structures such as municipal organizations and provincial Special administrations, which were established as an example from European countries, were made operational by making various legal and administrative arrangements during the Republican period, and zoning activities were turned into major institutions. Constitutional regulations gave legal personality to provinces and villages, and local mechanisms were created to represent the central government with municipal, provincial and village councils created. In the first decade of the Republic, especially thanks to these structures, zoning activities were carried out and an attempt was made to make the country flourishing. In some provinces, annual reports of studies and achievements have been published. But a comprehensive source of research has not been created across the country. This study will focus on the work of local government units according to the records of the Republic Archive. In the period of Gazi Mustafa Kemal Atatürk, information about special provincial administration, municipalities and village administrations will be given and the gains obtained from the studies will be presented in detail.

Keywords: Municipalities, provincial administrations, village administrations, investments, reconstruction.

Geliş Tarihi:04.07.2022

Kabul Tarihi:31.12.2022

Yayın Tarihi:31.12.2022

Atıf: Yedek, Ş. (2022). Arşiv belgelerine göre atatürk döneminde mahalli idareler ve imar faaliyetleri.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(3), 1725-1739. Doi:

10.33437/ksusb.1140107

GİRİŞ

Tanzimat Döneminden itibaren başlatılan kurumsal reform çabaları sonucunda oluşan il özel idareleri ve belediye teşkilatları, Cumhuriyet dönemine de varlıklarını taşımışlardır. Bu kurumlar, Cumhuriyet öncesinde ve Cumhuriyetin ilanı sonrasında yapılan çeşitli hukuki ve idari düzenlemelerle daha işler hale getirilmeye çalışılmış, özellikle savaşların verdiği tahribat sonucu oluşan enkaz görünümündeki Türkiye Cumhuriyeti'nin imarında başat rol oynamışlardır. Vilayetlerin idari yapılarındaki değişikliklere bağlı olarak sorumluluk alanları belirlenen bu kurumlar, nicel ve nitel özellikleri süreç içerisinde arttırılarak ülkenin ihtiyaç duyduğu çevre ve şehircilik hizmetlerini sunmaya çalışmışlardır. Temelleri ilk olarak 1840 yılında Muhassılık Meclisleri¹ ile atılmaya başlanan il özel idareleri, özellikle 1864-1867 ve 1871 yıllarındaki idari ve mülki düzenlemeler sonucunda oluşturulan Vilayet Meclisleri ile varlıklarını korumuş, 1876 Anayasası ile anayasal güvenceye kavuşarak devletin vazgeçilmez kurumları arasında yer almışlardır². Belediye teşkilatları ise, 1854 yılında önce İstanbul'da, daha sonra ihtiyaç, nüfus yoğunluğu ve ticari kapasiteleri göz önünde bulundurularak başta liman kentleri olmak üzere ülke çapında yaygınlaştırılarak toplum hizmeti veren kurumlar olarak teşkilat tarihimizde yer almışlardır. Osmanlı döneminde yapısal ve işlevsel birçok hukuki düzenlemeye rağmen beklenen işlevselliği gösteremeyen belediyeler, Cumhuriyet döneminde 3 Nisan 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu (Resmi Gazete, 14 Nisan 1930, Sayı:1471) ile yeniden teşkilatlandırılmışlardır. Bu kanun ile görev, yetki ve sorumlulukları netleşen belediyeler, günümüze kadar siyasi, sosyal ve ekonomik cazibesini koruyan kurumlar olmuşlardır. 1921 Anayasasında en küçük idari birim olarak tanımlanan köyler ise, erken Cumhuriyet döneminde özellikle toplumun % 80'inin kırsal bölgelerde yaşıyor olması nedeniyle üzerinde öncelikli ve önemle durulması gereken birimler olarak değerlendirilmişlerdir (Sarı, 2014: 509). Bu doğrultuda atılan en önemli adım ise, 18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu (Resmi Gazete, 7 Nisan 1924, Sayı:68) olmuştur. Bu kanunla köylere yönelik izlenecek politika belirlenmiş, öncelikle ulaşım ve altyapı sorunlarının giderilmesi amaçlanarak, yapılacak diğer yatırımlarla halkın yaşam koşullarının iyileştirilmesine gayret edilmiştir (Geray, 1974: 5).

Özellikle Cumhuriyet Arşivi belgeleri esas alınarak yapılan bu çalışmada, Atatürk döneminde il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri tarafından ülke çapında yapılan çalışmalar ve elde edilen kazanımlar sunulacaktır. Çalışmanın sınırları kapsamında yayımlanan resmi istatistiki yayınlar genellikle kurumların müstakil faaliyet raporları kapsamında sınırlı kalmış olması nedeniyle, mahalli idarelerin tüm çalışmalarını içermemektedir. Arşiv kayıtları ise kurumların nihai istatistik verilerini barındırması bakımından bu çalışmanın net bilgiler vermesini ve konunun bütünlük kazanmasını sağlamıştır. Ayrıca, bu çalışmayla mahalli idarelerin faaliyetleri sonucu elde edilen kazanımların tek kaynakta toplanmış olması araştırmacılar içinde kolaylık sağlayacaktır. Ülkemizin çevre ve şehircilik bakımından modern bir görünüme kavuşturulması adına mahalli idareler tarafından yapılan çalışmalar ve elde edilen başarılar Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyetin ilanı sonrasında dair verilen istatistiki bilgilerle karşılaştırmalı olarak sunulacaktır.

İL ÖZEL İDARELERİ

Osmanlı Devleti döneminde il genel meclislerinin ilk örneği Tanzimat dönemindeki modern kurumsallaşma reformlarından biri olarak 25 Ocak 1840 tarihinde çıkarılan bir nizamname ile oluşturulmuş Muhassılık Meclisleri'dir. Bu yapı ilerleyen süreçte Memleket Meclisleri (1842), Eyalet

¹ Arapça tahsil masdarından türeyen, "tahsil edici" anlamındaki muhassıl kelimesi, Osmanlı Devleti'nden önce Anadolu Selçuklu Devleti döneminde kullanılmıştır. Muhassıllar, Osmanlı Devleti'nde kuruluşun itibaren Anadolu'da ve Rumeli'de cizye, âşâr, âdet-i ağnâm, imdâd-ı seferiyye ve hazariyye, sâlâriyye, mukabele, bedel-i nüzül, avâriz, ispençe vb. adlarla anılan vergilerin tarh ve tahsilinde görev yapmışlardır. Muhassıl unvan ve yetkileri dönemlere göre değişiklik göstermiş, muhassıllar vergi toplamanın yanı sıra idarî vazifeler de üstlenmişlerdir. Meclis; muhassıl, hâkim, müftü, asker zâbiti, mahallin ileri gelenlerinden dirayetli ve iyi halli dört temsilci ve iki kâtipten oluşmuş, bölgede gayrimüslimler yaşıyorsa bunlar metropolit ve kocabaşlarından belirlenen iki kişiyle temsil edilmişlerdir.

² 1982 Anayasasının 127. Maddesinde Mahalli İdareler şu şekilde ifade edilmiştir; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Teşkilat olarak, İl Özel idaresi, Belediye ve Köy'den ibaret bulunan mahalli idare kuruluşlarının İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi. Köy İhtiyar Meclisi adını taşıyan genel karar organları ile Belediye Başkanı ve Köy Muhtarı, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy açık sayım ve döküm esaslarına göre Yüksek Seçim Kurulu'nun yönetim, gözetim ve denetimi altında yapılan seçimle, mahalli halk tarafından seçilip göreve getirilir.

Meclisleri (1849) ve Sancak Meclisleri (1871) uygulamaları ile devam etmiştir (Çadircı, 1991: 208; Kösecik ve Özgür, 2005: 175) . 1864 yılında Tuna Vilayeti³ Nizamnamesi ile kurulan vilayet genel meclisleriyle yönetim sistemimize dâhil olan il özel idareleri ise Fransız mülki teşkilat sistemi örnek alınarak oluşturulmuştur (Gözübüyük, 1967: 29; Kösecik ve Özgür, 2005: 175). Uygulamayı ülke çapında yaygınlaştırmak üzere 1867 yılında yeni bir Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. 1864 ve 1867 Nizamnamelerini tamamlamak, vilayet uygulamasının aksayan yönlerini iyileştirmek, görev ve yetki dağılımını daha açık ve düzenli hale getirmek amacıyla 1871’de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir (Oktay, 2010: 35) Bu nizamname ile vilayetlerde vilayet idare meclisi ve vilayet umumi meclisleri kurulmuştur. Oluşturulan bu organizasyonlarla; adem-i merkezîyetçilik (yerinden yönetim) ilkesinden ziyade merkezîyetçi yaklaşımı pekiştirme amaçlanmıştır (Ortaylı, 2012: 42). 1876 yılında yürürlüğe giren Osmanlı Devleti’nin ilk anayasası Kanun-i Esasi’de vilayet yönetimi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine dayandırılmıştır. Ayrıca, idare meclisi ve vilayet umumi meclisi uygulamaları anayasal güvenceye kavuşturularak illerde genel ve özel idare şeklinde ikili yapının temeli atılmıştır (Narinoğlu, 2007: 46; Azaklı ve Tek, 2016: 3). Kanun-ı Esasi ile tüzel kişilik kazanan il özel idareleri, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati (Düster: Tertip 2, Cilt 5, Sayfa 186, Ref. No: 3268, Hicri 17 R.Ahir 1331, Rumi 13 Mart 1329, Miladi 26 Mart 1913) esas alınarak işleyişini devam ettirmiştir. Cumhuriyet döneminde ise Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 91. Maddesinde⁴ yapılan görev ve yetki tanımı ile 1987 yılına kadar tüzel kişiliğe sahip kurumlar olarak geçici yasa ile yönetilmişlerdir. 149 maddeden oluşan Vilayet Kanunu’nun 75. Maddesine kadar olan bölümü genel idareyi, diğer maddeler ise özel idare hükümlerini düzenlemiştir (Kaştan, 2016: 83,84). Kanunun ilk bölümü 1929 yılında kaldırılmış ve illerin genel yönetimi 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yeniden yapılandırılmıştır (Keskin, 2016: 62). İl özel idarelerini ilgilendiren ikinci bölüm ise 1921’den günümüze kadar çok sayıda değişikliğe uğramış (Çetin, 2009: 252), en kapsamlı değişiklik 1987⁵ yılında çıkarılan 3360 sayılı 13 Mart 1913 Tarihli idare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (Resmi Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı: 19471) ve 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılmıştır (Resmi Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı: 19471).

1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati’nin vilayet makamı menkul ve gayrimenkul mallara tasarruf eder başlığı altındaki açıklama, vilayet özel idarelerinin “Vali, Genel Meclis ve Daimi Encümen” tarafından idare edileceğini açıkça belirtmiştir. Yürütmenin sorumluluğu genellikle valilerde olmak üzere; öğretmenler, sağlık personeli ve vilayet özel idare memurlarının tayin işleri de vilayet tarafından yürütülmüştür. Genel Meclis; kanunla belirlenmiş nüfus miktarları oranında ilçelerden seçilen üyelerden oluşmuştur. Bu meclis yılda bir toplanmak zorunda olduğu gibi ayrıca gerekli görüldüğü takdirde olağanüstü toplantı da yapabilmıştır. Valinin başkanlığında toplanan Genel Meclis toplantılarında; bir sonraki yılın bütçesi ile önceki yılın kesin mali hesapları görüşülüp karar verilir, vilayet bütçesine dâhil olan inşaat ve tamirat keşif planlarının fenni hususlarından ayrı kısımları ve encümenin bununla ilgili raporları incelenirdi. Kanunun 131. maddesi kapsamında bayındırlık, eğitim ve sağlık ihtiyaçlarına harcanmak üzere borçlanma yapılmasına da karar verilebilirdi. Genel Meclisin vermiş olduğu kararlar valinin onayı ile kesinlik kazanırdı. Vali bu kararlara onay tarihinden 20 gün içinde itiraz edebilirdi, itirazları ise Danıştay incelerdi. Genel Meclis, her olağan toplantısından sonra kendi üyeleri arasından dört üyeyi encümen üyesi seçerdi. Genel meclis üyeleri sekizden az olan yerlerde encümen iki üyeden oluşmaktaydı. Bunların hizmet süreleri bir yıl olup, farklı ilçelerden olması şarttı (Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Cumhuriyet Arşivi, Fon Kodu: 30.10.0.0, Kutu: 64, Gömlek: 432, Sıra: 16-1. Sonraki arşiv referansları kısaltılarak verilecektir).

Encümen Üyelerinin görevleri ise şu şekilde belirlenmişti;

³ İlk denemeler Fransız il (department) sistemi model alınarak Niş, Silistre ve Vidin eyaletlerinin birleşimiyle yapılmıştır.

⁴ 1924 Anayasası **MADDE 91.**- Vilayetler umûru tevsi-i mezûniyet ve tefrik-i vezâif esası üzerine idare olunur.

⁵ 1987 yılında çıkarılan yasa da ihtiyaçlara cevap vermeyince en son 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı yasa ile daha özerk ve güçlü ve geniş teşkilata sahip yerel yönetimler haline gelmişlerdir. İl özel idarelerine devletin kendine ait amaç ve fonksiyonlarını kapsayan görevler yanında ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkiler verilmiştir. Getirilen ikili sistemle il yönetimi hem devleti hem de mahalli halkı temsil etmektedir. Merkezi yönetimin, yerinden yönetim ilkesine göre verilen görevler ile mahallin istek ve ihtiyaçlarına cevap veren görevleri iç içe geçmiştir. Eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım, ekonomi, çevre, turizm bunlar arasında sayılabilir.

- 1- Vali tarafından verilecek vilayet bütçesini incelemek ve görüşlerini yazılı beyan etmek.
- 2- Vali tarafından her ay sonunda verilecek harcama cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadığını incelemek, uygunsa onaylamak.
- 3- Vilayet bütçesi ve genel meclis kararları gereğince yapılacak eksiltme ve arttırma şartları hakkında oy vermek ve gerekli evrakları düzenlemek.
- 4- Masrafları belirlenmemiş vilayet bütçesindeki miktarların harcama suretlerini belirlemek ve bir devre içinde maddelerin aktarılmasını yapmak.
- 5- Mahalli hizmetlerle ilgili olarak genel meclise sunulacak projelerin oylamasını yapmak.
- 6- Acil hallerde genel meclisin alabileceği kararları meclisin ilk toplantısında meclise sunmak.
- 7- Genel meclisin sene başı toplantısında özel idare faaliyetleri hakkında ve önceki yıl alınan kararlardan nelerin yapıldığı hakkında meclise açıklama yapmak.
- 8- Vilayetin özel idare görevlerine dair valinin sunacağı her türlü konu hakkında oy vermek.

İl özel idareleri 1913 yılında çıkarılan kanundan sonra araya giren Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı nedeniyle maalesef tam anlamıyla faaliyet gösterememiştir. Kurtuluş Savaşı'nın bitmesi ve Cumhuriyetin ilanından sonra bu idareler için yeni ve verimli bir dönem başlamış, ülke çapında başarılı çalışmalara imza atmışlardır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-1).

İl Özel İdarelerinin Gelirleri

İl özel idarelerinin gelirleri Maliye Bakanlığı aracılığı ile toplanan hazine ödemelerinden alınan hisseler başta olmak üzere; hayvan vergisinden %21-32, arazi vergisinden %19, kazanç vergisinden %28, bina vergisinden %15 oranında olmak üzere eğitim hisseleridir. Ayrıca hayvan vergisinden %3-5, arazi vergisinden %18, kazanç vergisinden %3, bina vergisinden %15 olmak üzere vilayet hisseleri ve bunların haricinde özel idare hisselerinden oluşmuştur (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-2).

Özel idareler aracılığı ile toplanan gelirler ise; yol parası (nakdi, bedeni), alkolü içkilerden %10 vilayet hissesi, zephiye⁶, taş ocakları vergileri, iskele ve hastanelerin gelirleri, mülk kiralari ve diğer çeşitli kaynaklardan elde edilenlerdir. 23 Ocak 1933 tarih ve 2097 numaralı Özel idareden Maaş Alan Memur ve Öğretmenlerin Emeklilik Maaşları Hakkındaki Kanunla da, (Resmi Gazete, 23 Ocak 1933, Sayı: 2311.) özel idarelerin bütçelerine maaş dönemlerinin % 2'si oranında konulacak ödenekler özel idarelerin emeklilik sandığına gönderileceği ve sandığın hesaplarını ise Ziraat Bankası'nın yapacağı belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-2.).

Tablo 1. Yıllara göre özel idarelerin gelir- giderleri

Yıllar	Gelir Toplamı	Harcama Toplamı	Ziraat Harcamaları	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları	Yol işlerine Ayrılan	
						Ödenek	Harcama
1922			118.003	1.680.337	275.080	1.233.023	439.939
1923	12.041.056	11.451.079	254.528	2.778.381	614.398	2.358.416	1.186.837
1924	17.641.592	17.090.843	396.323	4.203.904	1.069.619	4.965.911	2.270.371
1925	22.224.407	22.714.395	390.626	6.103.024	1.434.115	7.215.483	4.167.310
1926	22.065.867	23.457.283	709.406	11.939.739	1.995.465	14.391.454	8.264.179
1927	37.033.651	37.861.588	660.186	12.064.037	1.999.620	13.454.277	7.233.222
1928	39.510.760	39.900.918	1.144.742	16.276.480	2.575.119	16.228.054	9.400.596
1929	39.821.476	38.434.051	1.137.286	17.324.220	2.323.631	19.289.480	12.060.623
1930	39.709.399	37.884.017	1.019.102	16.450.5871	2.143.371	19.400.170	11.676.386
1931	33.176.644	32.241.423	977.394	15.011.530	2.046.316	14.561.215	8.043.102
1932	33.886.440	32.051.812	781.585	13.714.479	1.996.990	13.924.230	7.161.464
1933	32.319.085	31.651.906	670.751	12.414.333	1.886.276	11.044.170	6.122.937
1934	30.179.680	29.267.471	837.644	12.402.704	2.153.044	10.108.369	6.899.601
1935	33.831.739	31.012.285	774.433	11.424.264	2.296.194	10.013.949	7.539.895

⁶ Kesimevinde kesilen hayvanlar için kasapların ödedikleri vergi.

1936 34.312.628 34.141.612 989.469 12.419.432 2.698.341 10.111.800 9.111.800

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/65.434.5-7,8,9,10,11,12,13; BCA, 30.10.0.0/64.432.16-4.

İl özel idarelerinin gelir miktarları ayrı başlıklar altında 1922'den 1936'e kadar Tablo 1'de verilmiştir. Gelirler özellikle 1930 yılına kadar her yıl artış göstermiştir. 1929 yılında başlayan Dünya Ekonomik Buhranından kaynaklanan ekonomik sıkıntılar, Cumhuriyet ekonomisini de olumsuz etkilediğinden kurum bütçelerinin kısıtlanması yatırımları frenlemiş, başta yakalanan olumlu ivme maalesef duraksama göstermiştir. Özellikle en önemli gelir kaynaklarından yol parasının 8 liradan 4 liraya indirilmesi bunda önemli rol oynamıştır. Buna rağmen, kaynakların kanaat gösterilerek verimli kullanılması sonucunda yıllar itibariyle yapılan çalışmalar ülkeye büyük kazanımlar sağlamıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-4.).

Cumhuriyetin henüz kuruluş yıllarında il özel idarelerinin sorumlulukları ve görevleri ise şu şekilde belirlenmiştir:

a- Vilayet yollarının yapımı, köprülerin inşası ve tamir masrafları.

b- Göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması.

c- Örnek ve uygulama çiftlik, tarla, fidanlık, çiftlik okulları açmak, damızlık hayvan üretmek, zirai araç depoları yapmak ve zirai ürünler, ehil hayvan sergi ve yarışmaları açmak, at yarışları yaptırılarak nakdi mükafat vermek. Tarım ürünlerinin cinsini ıslah etmek ve vilayetin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için ücretsiz fidan, tohum dağıtmak, ziraat merkezi olan bölgelerde halkın istifade edeceği biçme, harman, kalbur makinaları ve diğer ziraat aletleri için ziraat şirketleri kurmak ve zirai ilerlemeyi sağlayacak her türlü uygulamanın yürütülmesini sağlamak.

d- Orman alanları kurulması ve yetiştirilmesi.

e- Vilayete özel mahalli güvenilir ekonomik teşekküller kurulması.

f- Mahalli sanayi mal ve ürünlerinin teşviki için yarışmalar ve sergiler açılarak nakdi ödül verilmesi ve mahalli sanayiye ait müzeler yapılması.

g- Pazar ve panayırlar açarak ticaretin genişletilmesi ve kolaylaştırılması için tedbirler alınması.

h- İlköğrenim kurumlarının yaptırılması, 1867 numaralı Kanunla özel idarelere devredilen sanat ve yatılı okulların idaresi ve vilayet içinde yetiştirme yurdu, hastane, akıl hastanesi, düşkünler yurdu gibi hayır kuruluşları yapmak.

i- Vilayete ait tüm emlak, mülk ve taşınır-taşınmazların idaresi.

j- Vilayet adına yapılacak hayır kuruluşları ve bayındırlık işleri (BCA,30.10.0.0/64.432.16-3.).

Yukarıda belirtilen görevler çerçevesinde il özel idareleri tarafından, özellikle 1923 - 1933 yılları arasında; 14.634 km yeni 3.758 km onarımı yapılan toplam 18.392 km toprak yol, 9.050 km yeni 4.334 km onarımı yapılan toplam 13.384 km şose (sert kum) yol yapılmıştır. Ayrıca 5.887 adet yeni 4.431 adet onarılan toplam 10.318 köprü, 11.124 adet yeni 4.398 adet onarılan toplam 15.522 menfez ve 4.861 adet yeni 196 adet onarımı yapılan toplam 5.057 adet okul faaliyete açılmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-7.). (Tablo 2)

Tablo 2. Özel idarelerin yurt çapında yaptığı çalışmalar (1923-1933)

Yıllar	Toprak Yol (Km)		Şose Yol (Km)		Köprü (Adet)		Menfez (Adet)		Okul (Adet)	
	Yeni	Onarım	Yeni	Onarım	Yeni	Onarım	Yeni	Onarım	Yeni	Onarım
1923-1927	4.307	158	2.588	273	846	379	1.774	479	1.948	55
1927	1.562	163	1.131	548	861	585	1.275	518	474	16
1928	1.036	417	644	412	671	507	1.130	620	900	10
1929	875	787	925	710	847	725	1.469	620	373	80
1930	992	622	1.026	605	721	805	1.525	580	366	10

1931	1.900	745	1.112	799	910	620	1.857	821	353	10
1932	3.962	866	1.624	987	1.031	810	2.094	760	447	15
Toplam	14.634	3.758	9.050	4.334	5.887	4.431	11.124	4.398	4.861	196

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/64.432.16-7.

Yukarıda belirtilen hizmetlerin dışında yurt çapında il özel idareleri tarafından yapılan diğer hizmetler ise Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyetin ilanı sonrası olmak üzere şu şekildedir: Çeşme önce 7 sonra 22, hastane önce 5 sonra 64, dispanser sonra 39, eczane sonra 13, klinik sonra 5, temizlik dezenfeksiyon evleri sonra 9, resmi bina sonra 53, sinema sonra 16, vali ve kaymakam konağı sonra 48, kütüphane 1927-1932 arası 13, müze önce 1 sonra 1, matbaa önce 2 sonra 10, aygır deposu önce 1 sonra 11 (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-4.). (Tablo 3) Cumhuriyet öncesi ve sonrası kazanımlar kıyaslandığında özellikle Cumhuriyet sonrası il özel idarelerinin ne denli işlerlik kazandığı açıkça görülür.

Tablo 3. İl özel idareleri tarafından yapılan diğer hizmetler. (1933 yılına kadar)

Yapılan	Cumhuriyet Öncesi	Cumhuriyet Döneminde	Toplam (Adet)	Yapılan	Cumhuriyet Öncesi	Cumhuriyet Döneminde	Toplam (Adet)
Çeşme	7	22	29	Eczane	---	13	13
Hastane	5	64	69	Klinik	---	5	5
Dispanser	---	39	39	Tem. Dez. Evi	---	9	9
Resmi Bina	---	53	53	Sinema Binası	---	16	16
Vali-Kaymakam Konağı	---	48	48	Kütüphane	---	13	13
Müze	1	1	2	Matbaa	2	10	12
Aygır Deposu	1	11	12				

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/64.432.16-4.

BELEDİYELER

Belediye, idari sınırları belirlenmiş belde sınırları içinde yaşayan insanların mahalli ve ortak hizmetlerini bu insanların yararına, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütmek üzere kurdukları bir teşkilattır. Türk toplumlarında belediyecilik insanlığın gelişimi ile paralel gelişme göstermiştir. Belediye faaliyetleri kapsamında yer alan işler Osmanlı Devleti zamanında daha çok belde sakinlerinin kişisel ve ortak gayretlerine bağlı kalmakla beraber, derli toplu bir sisteme bağlanmamıştır (Çoker, 1972: 6). İlk defa "Ferraşi Mezbeleler" adıyla bilinen temizlik görevlileri 1719 yılından itibaren görev yaptıkları belde sakinleri tarafından ücretleri verilmek üzere temizlik işleri için istihdam edilmeye başlamışlardır (Tümerkan, 1946: 6). Osmanlı'da, kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşan kazanın başında bulunan kadı, bu bölgede hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisi olmuştur (Eryılmaz, 2007: 183). Osmanlı Devleti'ndeki belediyecilik anlayışı sadece hizmetin götürülmesi anlamında olmuş, halkın yönetime katılması düşüncesi güdülmemiştir. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde vakıflar ve lonca teşkilatı gibi faaliyet gösteren kuruluşlar da rol almıştır (Balkaya, 2006: 6,7). Zamanla kadı üstünde toplanan yargı ve mahalli hizmet üretiminin denetimi farklılaşmış ve şehir yönetimi ile ilgili denetim fonksiyonu İhtisap Nazırlığına geçmiştir. İlk belediye teşkilatı 16 Ağustos 1854'te İstanbul'da yeni bir makam olarak Şehremaneti adıyla kurulmuş, zamanla bütün ülkede şehir yönetiminde belediyeye geçilmiştir. Batı tarzında ilk belediye teşkilatları liman şehirleri ve ticaret merkezlerinde kurulmuş, Paris Belediyesi örnek alınarak 1857 yılında Beyoğlu-Galata Altıncı Daire-i Belediye teşkilatı daha sonra 1864 yılında İzmir, 1869 yılında Bağdat, 1871 yılında Kıbrıs belediye teşkilatları kurulmuştur. 1868'de çıkarılan bir yönetmelikle İstanbul dışında da belediye kurulması kabul edilmiş, 1930 yılına kadar İstanbul'da ayrı, taşrada ayrı belediye örgütlenmesi devam etmiştir.

1877 Belediye Kanunu ilk defa tek dereceli seçim sistemi getirmekle birlikte, bunun gizli oy açık tasnif esasına dayandığını da belirtmiştir. Bu düzenleme Türk belediyecilik tarihi açısından önemli bir gelişme olmuştur. Diğer yandan adı geçen kanun belediye mallarının idaresinde belediyelere istimlak

yetkisi ve nüfus sayımı gibi yeni görevler yüklemiştir (Ortaylı, 2000: 190). Belediyeciliğinin kuruluşunu sağlayan ve 53 yıl yürürlükte kalan vilayet ve dersaadet belediye kanunları ve ek tadilleri 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu (Resmî Gazete, 14 Nisan 1930, Sayı 1471) ile 1 Eylül 1930 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır⁷ (Tekeli, 2009: 50). 1580 Sayılı Belediye Kanunu modern belediyecilik anlayışını yurt bünyesine ve ihtiyaçlarına mümkün olduğu kadar uyduran bir kanun olmuştur. Bu kanun İstanbul ve Ankara belediyeleri hariç bütün belediyeleri eşit kabul etmiş, bütün belediyeleri merkezi yönetimin denetimi altına almış, merkezi denetime rağmen belediyelerin etkin özgürlüğüne karışmamıştır (Yörüköğlü, 2008: 21). 1580 sayılı Belediye Kanunu ile: 1- Şehremaneti unvanı kaldırılarak tüm belediye teşkilatları birbirine eşdeğer olarak görülmüş ve belediye olarak isimlendirilmiştir. 2- Kanuni sorumluluklarını aşmadan, mahalli ihtiyaçları karşılayan tüm tedbirleri almakta serbest ve özerk kurumlar haline gelmişlerdir. 3- Belediyeye ait kanuni hükümlerin tam manasıyla yerine getirilmesi ve kanun dışı faaliyetleri inceleme ve kontrol etme yetkisine sahip olmuşlardır. 4- Seçim yoluyla oluşturulan meclisler aracılığı ile halkın ihtiyaçlarının gözetilmesine dikkat edilmesi ve bütçe gelirleri doğrultusunda mecburi ve isteğe bağlı görevlerin ayırt edilmesi özellikle belirtilmiştir. Kanunda ayrıca; sorumluluk alanları içinde harita, kadastro ve taslak planlarını yaptırmak, en az beşer yıllık imar programı hazırlamak da görevleri arasında yer almıştır. Belediye kanunu, Türk kadınına 1930 yılından itibaren belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanımakla toplumsal alanda yapılan en önemli değişimlerden birini yaşatmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-9.).

1963 yılına kadar belediye başkanları doğrudan seçim yolu yerine, belediye meclisi tarafından seçilmiştir. Aynı zamanda bakanlar kurulu tarafından atama yoluyla da görevlendirmenin mümkün olması, yerel yönetim- merkezi idare ilişkisi açısından demokratik yerel yönetim düşüncesinin bu dönemde gelişmesini engellemiştir. Ancak 19 Temmuz 1963 tarih ve 307 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmî Gazete, 27 Temmuz 1963, Sayı: 11463) ile daha önce belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanlarının doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri sağlanmıştır (Yörüköğlü, 2008: 24).

Belediyelerin Gelirleri

1930 yılında kabul edilen Belediye Kanununun 131. Maddesi gereğince belediye bütçelerine konulan ihtiyat akçeleri ile oluşturulacak Belediyeler Bankası 15 milyon sermayeyle, 11 Haziran 1933 tarih 2301 Sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun (Resmî Gazete, 24 Haziran 1933, Sayı 2435) ile kurulmuştur (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-10.). Belediye teşkilatlarının yatırım ihtiyaçlarını karşılamaları için önemli bir kurum olacak Belediye Bankasının sağladığı imkânların dışında, belediyelerin gelir kaynakları ise Belediye Kanununun 110. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

1. Bina ve kazanç vergilerinden alınacak belediye hisseleri.
- 2- Tanzifat, tenvirat (temizlik ve aydınlatma) ve inşaat ruhsat vergileri.
- 3- Lubiyyat (oyun), numara, levha, tente, siper ve işgal vergileri.
- 4- Motor ruhsat vergisi.
- 5- Sergilerden alınacak belediye hissesi.
- 6- Ölçü, tartı ve ölçeklerin damga ve kantar vergisi.
- 7- Harita keşif ücretleri.
- 8- İcar (kira) ve isticar (kiralama) mukavelelerinden belediye vergisi.
- 9- İhtisap (Belediye memuru) ve dellaliye vesaiti (duyuru araçları) nakliye vergileri.
- 10- Merakibi bahriye (deniz vasıtaları) vergisi.

⁷ 3 Nisan 1930'da çıkan 1580 Sayılı Belediye Kanunu; 24 Nisan 1930 tarih ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1 Haziran 1933 tarih ve 201 Sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu; 31 Mayıs 1933 tarih ve 2256 Sayılı Okturuva Vergisinin Kaldırılarak Gümrük Resimlerine % 10 Eklenmesine İlişkin Kanun; 21 Haziran 1933 Tarih ve 2290 Sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu; 9 Haziran 1934 tarih ve 2497 Sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu; 7 Haziran 1935 Tarih ve 2763 Sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu 1930'ların belediyeciliğinin çerçevesini belirlemiştir.

- 11- İskele ve köpek (evcil hayvan) vergileri.
- 12- Mevaddı müştail (yanıcı maddeler) istihlak (tüketim) ve ardiye (depo) vergileri.
- 13- Zebhiye (kasap) vergisi veya mezbaha ücreti.
- 14- Memba (kaynak) suları denetim vergisi, piyango ve ikramiye kazançlarından belediye hissesi.
- 15- Şerefiye vergisi⁸.
- 16- Kaldırım veya lağım mesarifi inşaiyesinin (kanalizasyon masrafları) yarısı.
- 17- Genel hizmetlerin yapılabilmesi için kurulmuş şirketlerden alınan belediye hissesi.
- 18- Ruhsat harçları ile hizmet karşılığı alınacak harçlar.
- 19- Tenvirat (aydınlatma), nakliyat, su, elektrik, buz soğuk hava mahzenleri, mezbaha, barsak imalatı, baca temizliği gibi hususlara genel temizlik vs. ait imtiyaz ve ruhsat konularında onaylanmış mukaveleler için alınacak belediye hisseleri.
- 20- Gerçek ve tüzel kişilerce belediyelere devredilen hizmetler karşılığındaki gelirler (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-11.).
- 21- Tesisat ve tamiratı ortak giderler karşılığında katılım hisseleri.
- 22- Belediye vergi ve resimleri ile genel ruhsatiye harçlarından gizlenmiş mal ve gelirlerden alınacak ceza gelirleri.
- 23- Gerek belediye encümenlerince karar verilen, gerek belediye işlerinden dolayı Türk Ceza Kanununa ve özel kanunlar veya belediye kanununa uygun genel mahkemelerce verilen para cezaları.
- 24- Ele geçirilen eşya bedeli.
- 25- Belediye teşebbüsleri ve kuruluşları gelirleri.
- 26- Belediyeye ait ve belediye kanunu ile çeşitli kanunlara göre belediyelere devredilmiş ve edilecek menkul ve gayrimenkul malların her türlü hasılatı veya ücreti.
- 27- Belediyelerin anlaşma ve sözleşmelerden doğacak her türlü gelirleri ve devlet kanunlarına uygun olarak elde edilmiş ve edilecek her türlü gelirler.
- 28- Hafta tatili kanunundan istifade edeceklerden tanzim olunacak tasdikli tarifesine göre alınacak ruhsat harçları.

Ayrıca belediye kanununa uygun olarak gümrük vergisine tabi olan her türlü eşyanın gümrük vergisine ilaveten %10 belediye hissesi için tahsil edilen kısımları İçişleri Bakanlığınca belediyelere nüfusları oranında dağıtılmak üzere Ziraat Bankası'na yatırılmıştır. Belirlenen bu gelir kalemleri doğrultusunda belediyelerin 1580 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmeden önceki ve 1930 yılından sonraki dönemde elde ettikleri gelirlerin 1933 yılına kadar olan miktarları şu şekildedir (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-12.). (Tablo 4)

Tablo 4. Belediyelerin tahmini gelir durumları

Yıllar	Gelirler (TL)
1925	15.243.916
1926	22.204.580
1927	20.240.000
1928	22.296.533
1929	22.980.320
1930	23.345.885
1931	20.206.703
1932	20.025.783

⁸ Bir yer bayındır duruma getirildiğinde çevrede bulunan mülklerin değeri arttığından, sahiplerinden belediyece alınan vergi.

1933	17.640.580
Toplam	184.184.300

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/64.432.16-12.

Tablo 4'ten anlaşılacağı gibi belediyelerin gelirleri 1931 yılından itibaren azalma göstermiştir. Bunun nedeni 1929 yılı Dünya Ekonomik Buhranıdır. Belediye Kanununun belediyeleri yeni hizmetlere tabi tutmuş olması nedeniyle 1933 yılından itibaren belediyelerin yeni kaynaklar bulma ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle aynı yıl yeni bir belediye vergi kanunu hazırlanmaya başlanmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-13.).

1932 yılında mevcut belediyelerden; Adana, Tarsus, Mersin, Gaziantep, Eskişehir, Kütahya ve Bandırma'nın içme suyu şebekeleri tamamlanmıştır. Kars, Elazığ, Malatya, Isparta, Aydın, Muğla, Edremit, Uşak, Merzifon, Tekirdağ, Erzurum, Maraş, Menemen, Amasya, Tokat, Çorlu, Adapazarı, Siirt, Bergama, Akhisar ve Mustafa Kemal Paşa il ve ilçelerinin içme suyu şebekelerinin ise devam eden çalışmalarla 1940 yılı sonuna kadar tamamlanması öngörülmüştür. 1936 yılında ülke çapında 1.501.499 vatandaş içme suyu şebekelerinden faydalanmaktayken yapılan çalışmalarla 1941 yılı sonunda 2.680.000 kişinin sıhhi, bol ve ucuz suya ulaştırılması sağlanacaktır. Bu çalışmalar için toplam 8 milyon lira ödenek planlanmıştır. 1936 yılında belediyelerin şehir haritalarını hazırlamaları süreci devam ettirilmiş, nüfusu 10.000 den yukarı olan; Bursa, Eskişehir, Samsun, Mersin, Adapazarı, Kayseri, Malatya, Balıkesir, Çanakkale, Bergama, Manisa, Elazığ, Isparta, Nazilli, Çorlu, Maraş, Turgutlu, Kırklareli, Tire, Ödemiş, Kütahya, Giresun, Bandırma, Bafra, Çorum, Uşak, Nevşehir, Burdur, Edremit, Gelibolu, Amasya, Lüleburgaz, Söke, Tosya, Siirt, Mustafakemalpaşa, Menemen, Kırşehir, Yozgat, Merzifon, İnegöl, Develi, Bitlis, Zile, Siverek, İskilip, Adıyaman ve Bayburt olmak üzere 48 il ve ilçenin belediye merkezi haritalarının tamamlanmak üzere olduğu, kalan diğer belediyelerin ise 1941 yılına kadar yapılacak çalışmalarla neticelendirileceği belirtilmiştir. Bu çalışmalar için toplam 252.600 Lira harcanmıştır (BCA, 30.10.0.0/65.434.5-14,15,16).

İzmir, Bursa, Eskişehir, Samsun, Edirne, Konya, Samsun, Trabzon, Adapazarı, Balıkesir, Zonguldak, Çanakkale, Bergama, Erzincan, Urfa, Manisa, Elazığ, Tekirdağ, Kars, İskilip, Denizli, Rize, Ayvalık, Çorlu, Sivas, Maraş, Turgutlu, Kırklareli, Tire, Ödemiş, Kütahya, Akşehir, Bafra, Mardin, Çorum, Nevşehir, Burdur, Gelibolu, Amasya, Lüleburgaz, Söke, Tosya, Erzincan, Siirt, Mustafakemalpaşa, Menemen, Kırşehir, Yozgat, Merzifon, Develi, İnegöl, Bitlis, Kilis, Zile, Siverek, İskilip, Adıyaman ve Bayburt olmak üzere 57 il ve ilçe belediyesinin imar planlarını hazırlama sürecinin devam ettiği ve 1942 yılı sonuna kadar bitirileceği, bu çalışmalar için ise 375.900 Liraya mal olacağı öngörülmüştür.

Belediyelerin yukarıda belirtilen gelirleri ve çalışmaları çerçevesinde ülke çapındaki yatırımları özellikle Cumhuriyet öncesi ve sonrası karşılaştırmalı olmak üzere şu şekilde gerçekleşmiştir: Cumhuriyet öncesi belediye teşkilatlarının bulunduğu yerlerde 578 kilometre kaldırım, 251 kilometre şose yol, 17 kilometre asfalt yol ve 10,5 kilometre parke yol bulunmaktaydı. 1933 yılına kadar 1.480,5 km kaldırım, 1.102 km şose yol, 79 km asfalt yol, 88 km parke yol yapılmıştır. Cumhuriyet öncesi belediyelere ait 804 adet resmi bina varken, Cumhuriyet sonrası 3.148 adet yeni resmi bina daha inşa edilmiştir. Cumhuriyetten önce belediyeler toplamında 1.118 adet genel amaçlı bina varken, Cumhuriyetten sonra 2.877 adet yeni bina yapılmıştır. Cumhuriyetten önce tüm belediyeler içerisinde 29 park, 7 spor alanı, 63 mesire yeri bulunurken, Cumhuriyetten sonra yeni 209 park, 184 spor alanı, 160 mesire yeri inşa edilerek hizmete sunulmuştur. Cumhuriyetten önce belediyelerin bünyesinde 9 hastane, 1 darülaceze, 14 dispanser, 5 klinik, 90 pazaryeri mevcutken, Cumhuriyet sonrası yeni 24 hastane, 3 darülaceze, 68 dispanser, 14 klinik ve 407 pazar yeri inşa edilmiştir. Cumhuriyetten önce belediye sınırları içindeki yollar üzerinde 393 köprü ve 6 abide varken, Cumhuriyetten sonrası 1.181 köprü ve 105 abide daha yapılmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-13.).

Cumhuriyet öncesi sadece 4 belediye mıntkasında elektrik hattı, 20 beldede içme suyu şebekesi ve 17 belediyede mezbaha mevcutken, Cumhuriyetten sonraki 10 yıl içinde 94 belediye alanında elektrik hattı, 185 belediye alanında içme suyu şebekesi (BCA, 30.18.1.1/11.50.13.) ve 143 adet mezbaha yapılmıştır. 1932 yılında belediyeler tarafından bayındırlık hizmetleri için 4.830.770, sağlık hizmetleri için 2.795.449 Lira harcanmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-14,15.)

Tablo 5. Yurt Çapında belediyeler tarafından yapılan çalışmalar

Yapılan Yatırımlar	Cumhuriyet Öncesi	Cumhuriyet Dönemi (1933 Yılına Kadar)
Kaldırım (Km)	578	1.480,5
Şose Yol (Km)	251	1.102
Asfalt (Km)	17	79
Parke (Km)	10,2	88,5
Resmi Bina (Adet)	804	3.148
Umumi Bina	1.118	2.877
Park	29	209
Spor Alanı	7	184
Mesire Alanı	63	160
Hastane	9	24
Darülaceze	1	3
Dispanser	14	68
Klinik	5	14
Pazar Yeri	90	407
Köprü	393	1.181
Abide	6	105
Elektrik Tesisatı	4	94
İçme Suyu Şebekesi	20	185
Mezbaha	17	143
Toplam Harcanan (TL)	Bayındırlık İşlerine:4.830.770	Sağlık İşlerine:2.795.449

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/64.432.16-14,15.

KÖY İDARELERİ

Köy ve mahalle yönetimlerinin idari temelleri 1829 yılında uygulamaya konulan muhtarlık örgütleri ile ilk defa İstanbul'da atılmıştır. Özellikle imamların idari görevlerini üstlenecek olan muhtarlık uygulaması taşrada ise ilk defa Kastamonu Taşköprü'de hayata geçirilmiştir. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile seçimleri ve seçilme usulleri geliştirilen mahalle ve köy yönetimleri 1871 yılındaki düzenlemeyle 1913 yılına kadar muhtarlara bırakılmıştır. Bu kapsamda her köyde en çok 12 en az 3 kişiden oluşan ihtiyar meclisi olacaktı. Fakat bu meclisler karar verme ve uygulama hakkına sahip değillerdi. 1871 yılı nizamnamesi ile muhtar ve ihtiyar meclislerinin görev ve yetkileri öncesine nazaran biraz daha genişletilmiştir (Yedek, 2018: 243,245). Şöyle ki; muhtarların nahiye müdürü tarafından kendilerine tebliğ olunan kanunları, nizamnameleri ve hükümet emirlerini köylerde ilan etmek, köylüden vergi toplamak, hükümet emirlerini duyurmak, hukuki yazışmaları olan kimseler hakkında gönderilen müzakereleri tebliğ etmek, doğum-ölüm vakalarını, yaralama ve cinayet olaylarını haber vermek, bekçi ve korucu çalıştırmak gibi görevler verilmişti. İhtiyar meclislerinin ise köy ahalisi arasında çıkan özel davalara arabuluculuk ederek husumetleri gidermek, köyün ihtiyaçları ile ilgili işleri belirlemek gibi yetkileri devam ettirilmiştir (Dahiliye Vekaleti Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü, 1933: 3). Bu idari düzenlemelere rağmen köylerin tüzel kişiliği üzerinde muhtarların tam bir yetkisi olamamıştır.

İkinci Meşrutiyet döneminde 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati ile, 1864 ve 1871 tarihli nizamnameler yürürlükten kaldırılmıştır. Kurtuluş Savaşı'nın ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti ile birlikte birçok alanda olduğu gibi köylerin durumu hakkında reform niteliğinde çalışmalar yapılması şart olmuştur. Şöyle ki; toplumun %80'ine yakınının köylerde yaşıyor olması köylerin imarı, köylünün kalkındırılması için atılacak ilk ve en önemli adım olarak görülmüştür (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-16.). Osmanlı döneminde gereği kadar ilgilenilmemiş olan köyler, 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu (Resmi Gazete, 7 Nisan 1924, Sayı 68) ile yeni bir devreye girmiştir (BCA, 51.0.0.0/ 2.4.9.). Bu kanuna göre köy, tüzel kişiliğe sahip mahalli bir varlık olarak kabul edilmiş, menkul - gayrimenkul malların kullanım hakkını elinde tutabileceği, mahkemelerde organları vasıtası ile temsil olunabileceği ve bu varlığın mali ve idari yönleriyle bir bütün teşkil edeceği belirtilmiştir. Köy Kanunu, nüfusu 150'nin üstündeki köylerde uygulanması mecburi tutularak köy tüzel kişiliğini; köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisinin oluşturduğu belirtilmiştir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan köylülerin toplamına köy derneği adı verilmiştir. Köy muhtarı ve

ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından seçilmiş ve Cumhuriyet yönetimi köylerde seçim konusunda tam bir serbestlik tanımıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-16.) (BCA, 30.10.0.0/7.43.4; BCA, 30.10.0.0/3.14.11; BCA, 30.18.1.1/21.62.7; BCA, 30.18.1.1/23.16.16; BCA, 30.18.1.2/40.75.18; BCA, 30.18.1.2/52.16.3; BCA, 30.18.1.2/75.39.5-8)⁹

Seçilen muhtar ve ihtiyar meclisi azaları hiçbir idari makam tarafından onaylanmaya tabi tutulmaksızın görevlerine başlamışlardır. Köy Kanunu köye ait işleri ise zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayırmıştır. Zorunlu işleri görmek her köylü için borç sayılmış, yapılmadığı takdirde cezasının olacağı belirtilmiştir. İsteğe bağlı işlerin ise herhangi bir cezai yaptırımı olmamıştır. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğunun isteği ve köyün bağlı bulunduğu idari makamın da rızası ile bazı işler köylü için mecburi iş sayılabilmektedir (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-16). Köyün temsilcisi sayılan muhtarın, devlet ve köye ait olarak görevleri ve gelir kaynakları kanunda belirtilmiştir. Köy sınırı içinde güvenlik ve asayişin korunması için korucu teşkilatı yapılabileceği, bunların ne şekilde istihdam edileceği ve görevleri belirtilmiştir. Genel olarak incelendiğinde bu kanunda köyün ve köylünün bütün işlerinin ne suretle yapılacağı hakkında açık ve kesin hükümler yer almıştır. Köy Kanununun uygulamasını kolaylaştırmak, gelirlerin ne şekilde harcanacağı, bütçenin ne şekilde yapılacağı ve köyde tutulacak defterler hakkında açıklayıcı talimatname broşürleri 40 bin adet bastırılarak köylere dağıtılmıştır. Bu doğrultuda, Köy Kanununun ilanından itibaren başlatılıp 1933 yılına kadar köylerde yapılan çalışmalar sonucunda çok büyük kazanımlar elde edilmiştir (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-17.).

Arşiv kayıtlarına göre 1933 yılında ülke genelinde toplam 40.230 köy bulunmaktadır ve Köy Kanunu 22.084 köyde uygulanmaktadır. Köylerde yaşayan nüfus ise 10.394.664'tür. 14.988 köyün mülki sınırları belirlenmiş ve onaylanmıştır. 1931 yılında köy bütçelerinin toplamı 4.888.708 Lira olarak belirlenmiştir. 1936 yılında ise muhtarlıkla idare edilen köy sayısı 38.494, muhtarlıklara bağlı mezra sayısı 18.376 olmak üzere toplam 56.870'tir. Muhtarlıkla idare edilen ve nüfusu 150'ye kadar olan 11.175, 151'den 300'e kadar olan 11.796, 301'den 500'e kadar olan 8.655, 501'den 1000'e kadar olan 5.507, 1000'den yukarı 1.361 olmak üzere toplam 38.494 köy bulunmaktadır. Nüfusu 150'ye kadar olan köylerde yaşayan nüfus miktarı 1.117.500, nüfusu 150'den fazla olan köylerde yaşayan nüfus miktarı ise 11.283.452'dir. İmece hariç köy bütçeleri tutarı 12.292.846 Lira, kişi başı düşen miktar ise 1Lira 10 Kuruştur. Bu yıllarda köylerin teşkilat kadrosu 1 muhtar, 1 korucu, 1 İmam ve 1 sığırtmaç olmak üzere 4 kişiden oluşmuştur. Bunların her birine aylık 5 Lira verilirken köylerin yıllık kadro masrafı 240 Lira olmuştur (BCA, 30.10.0.0/65.434.5-20).

Cumhuriyetten önce sınırlarımız içindeki 790 köyde içme suyu şebekesi bulunmaktayken, Cumhuriyet ilk 10 yılı içinde 2.764 köy yeni içme suyu şebekesine kavuşturulmuştur. Çeşme ile su ihtiyaçlarını karşılayan köylerde mevcut olan 1.618 çeşmeye, Cumhuriyetten sonra 4.784 yeni çeşme daha eklenmiştir. Cumhuriyetten önce köylerde 3'ü onarım görmüş 664 köy odası varken, Cumhuriyet döneminde 4.732 adet yeni köy odası yapılmış, mevcutta bulunanların 2.509'u sonraki süreçte tekrar tadilatından geçirilerek halkın kullanımına sunulmuştur (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-17.). Cumhuriyetten önce yapılmış olan 1.034 adet köy konuk odasına 2.249 adet Cumhuriyet döneminde eklenerek mevcut sayı 3.283'e çıkarılmış ve bilahare bunların 1.053'ü tekrar onarımdan geçirilmiştir. Cumhuriyetten önce tüm köylerde 24 pazar yeri, 69 dükkân, 108 meydan, 12 hamam mevcutken, Cumhuriyet döneminin ilk 10 yılında 215 yeni pazaryeri, 947 dükkân ve 1.518 köy meydanı yapılmıştır. Ayrıca Cumhuriyet döneminde 43 yeni hamam inşa edilmiş, ilk defa 179 tezgâh ve 321 gezi alanı oluşturulmuştur. Cumhuriyetten önce köy içine ve kenarlarına dikilen ağaçların miktarı 860.197 adet iken, Cumhuriyet dönemindeki ağaçlandırma faaliyetleri neticesinde bu sayı 10 yılda toplam 13.767.914'e çıkarılmıştır. Cumhuriyetten önce mevcut olan 474'ü onarım görmüş 11.051 kilometre uzunluğundaki köy yolları, Cumhuriyet döneminde 24.969 kilometresi çeşitli zamanlarda onarımları da yapıp hizmete sunulanlarla birlikte 39.025 kilometreye çıkarılmıştır. Cumhuriyet öncesinde köy yolları üzerinde yapılmış olan 8'i onarılmış toplam 866 adet köprü bulunmaktayken, Cumhuriyet döneminde geneli kârgir olarak inşa edilen ve 2.115 adedi çeşitli zamanlarda onarımdan geçirilen toplam 3.698 adet yeni köprü 10 yıl içinde kullanıma açılmıştır. Köy yollarında mevcut olan 33 menfez, ilk on yıl içinde 3.659'a ulaşmıştır. Yine 1933 yılı itibarıyla köy bütçeleriyle satın alınarak milli servete kazandırılan 3.438 boğa, 1.356 at, 1.563 damızlık teke ve koç bulunmaktadır. 1932 yılında köy bütçelerinden bayındırlık işleri

⁹ Köy Kanunu yıllar itibarıyla ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitli değişikliklerle uygulanmaya devam ettirilmiştir.

için 228.948, temizlik işleri için 165.162, sağlık işleri için 187.193 Lira harcanmıştır (BCA, 30.10.0.0/64.432.16-18,19,20.). (Tablo 6) Cumhuriyetin ilk on yıllık süreci içinde yapılan bu çalışmalar hiç şüphesiz ki köylerin gelişim ve değişimine çok büyük katkıda bulunmuştur.

Tablo 6. Köy idareleri tarafından yapılan çalışmalar

Yapılan İşler	Cumhuriyet Öncesi	Cumhuriyet Döneminde (Adet) (1933 Yılına Kadar)
Köy Adedi		40.230
Köy Kanunu uygulanan		22.084
Nüfus		10.309.664
Sınırları Belirlenen		14.988
1931 Yılı Köy Bütçesi		4.888.708
Su Tesisatı Olan Köy	790	2.764
Çeşme	1.618	4.784
Köy Odaları Yeni İnşa Edilen	664	4.732
Köy Odaları Tamir Edilen	3	2.509
Konuk Odaları Yeni İnşa Ed.	1.034	2.249
Konuk Odaları Tamir Edilen	3	1.053
Pazar Yeri	24	215
Meydan	108	1.518
Tesgah	---	179
Hamam	12	43
Mesire Yeri	---	321
Ağaç	860.197	13.767.914
Dükkân Yeni İnşa Edilen	58	947
Dükkân Tamir Edilen	11	300
Yol Yeni Yapılan (Km)	11.051	39.023
Yol Tamir Edilen (Km)	474	24.969
Köprü (Yeni Yapılan)	866	3.698
Köprü (Tamir Edilen)	8	2.115
Menfez (Yeni Yapılan)	33	3.626
Menfez (Tamir Edilen)	5	33
Damızlık Boğa	---	3.438
Damızlık Aygır	---	1.356
Damızlık Koç	---	1.563
1932 Yılı Bütçe Giderleri	Bayındırlık	228.948 Lira
	Temizlik	165.162 Lira
	Sağlık	157.193 Lira

Kaynak: BCA, 30.10.0.0/64.432.16-18, 19, 20; BCA, 51.0.0.0/ 8.66.8.

SONUÇ

Tanzimat döneminden itibaren başlatılan kurumsal reform çabaları sonucu kamu hizmeti vermeye başlayan belediyeler ve il özel idareleri Cumhuriyet dönemine kadar hukuki, idari ve mülki çeşitli düzenlemelere tabi tutulmuşlardır. Süreç içerisinde anayasal güvence altına alınıp tüzel kişilik kazandırılan bu kurumlar maalesef ülke imarına istenilen düzeyde katkı sağlayamamışlardır. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı yıllarında hizmet vermekten tamamen uzak kalan bu kurumlar, ancak Cumhuriyet döneminde yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerle işlevsel hale getirilmişlerdir. Yaptıkları çalışmalar neticesinde çok önemli başarılarla imza atmışlardır. Kırsal nüfusun egemen olduğu Cumhuriyetin ilk yıllarında köyler hizmet açısından öncelikli odaklanması gereken yerler olarak görülmüştür. Bu kapsamda, köylere daha hızlı hizmet götürülmesini ise 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu sağlamıştır. Bu Kanun sayesinde oluşturulan köy idarelerine tüzel kişilik kazandırılarak yıllardır biriken sorunlar hızla giderilmeye çalışılmıştır. Bunun için öncelikle ülkedeki ulaşım sorunlarının giderilmesi amaçlanmış, yol, köprü ve menfez yapım çalışmalarına büyük hız verilmiştir. Bir yandan devralınan mevcut ulaşım alanları onarımdan geçirilirken, bir yandan yeni bağlantı yolları yapımına devam edilmiştir. Ülke çapında yayılmasına çalışılan elektrik hatları, içme suyu şebekeleri, çeşmelerle insan merkezli çalışmalar bütünü oluşturulmaya gayret edilmiştir. Kısa zaman içinde, olağanüstü gayret gösterilerek inşa edilen pazar yerleri, meydanlar, dükkânlar, tezgâhlar, hamamlar,

okullar, köy odaları, konuk odaları ve kamu binaları vs. için tüm mahalli idare teşkilatları adeta seferber edilmiştir. Devlet, Cumhuriyetin ilk on yılında ülkeyi mahalli idarelere sunmuş olduğu olanaklarla adeta şantiye alanına dönüştürerek yepyeni bir çehreye kavuşturmanın yollarını aramıştır. Gösterilen bu gayretler ülkenin ulaşım, imar, tarım, hayvancılık, sağlık, eğitim, ticaret hayatına çok önemli katkı sağlamıştır.

KAYNAKLAR

Arşiv Kaynakları

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Cumhuriyet Arşivi, Fon Kodu: 30.10.0.0, Kutu: 64, Gömlek: 432, Sıra: 16-1.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-2.

BCA, 51.0.0.0/ 2.4.9.

BCA, 30.10.0.0/7.43.4.

BCA, 30.10.0.0/3.14.11.

BCA, 30.18.1.1/21.62.7.

BCA, 30.18.1.1/23.16.16.

BCA, 30.18.1.1/11.50.13.

BCA, 30.18.1.2/40.75.18.

BCA, 30.18.1.2/52.16.3.

BCA, 30.18.1.2/75.39.5.

BCA, 30.18.1.2/75.39.8.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-7.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-8.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-9.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-10.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-11.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-12.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-13.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-14.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-15.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-16.

BCA, 30.10.0.0/65.434.5-20.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-3.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-4.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-7.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-9.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-10.

BCA, 30.10.0.0/64.432.16-11.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-12.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-13.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-14.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-15.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-16.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-17.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-18.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-19.
BCA, 30.10.0.0/64.432.16-20.

Resmi Yayınlar, Araştırma Eserleri, Makaleler

Resmi Gazete, 7 Nisan 1924, Sayı: 68.

Resmi Gazete, 14 Nisan 1930, Sayı: 1471.

Resmi Gazete, 23 Ocak 1933, Sayı: 2311.

Resmi Gazete, , 24 Haziran 1933, Sayı: 2435.

Resmi Gazete, 27 Temmuz 1963, Sayı: 11463.

Resmi Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı: 19471.

Düster, Tertip 2, Cilt 5, Sayfa 186, 26 Mart 1913.

Azaklı S. ve Tek H. (2016). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi*, 33(1), 233-246.

Balkaya, İ. S. (2006). *1930 Belediye Seçimleri*. Güneş Vakfı Yayınları.

Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 249-258.

Çoker, Z. (1972). *Belediyeler*. İç İşleri Bakanlığı İç Düzen Proje Müdürlüğü İç Düzen Yayınları.

Dahiliye Vekaleti Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü (1933). *Köylerimiz*, İstanbul Matbaacılık.

Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. Erkam Matbaası.

Geray, C. (1974). *Plânlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler)*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Gözbüyük, Ş. (1967). *Türkiye'de Mahalli İdareler*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti'nde 1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayat Kanun-i Muvakkati İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 78-98.

Keskin, N. E. (2016). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. *Memleket Siyaset Yönetim*, 11(25), 61-82.

Kösecik, M. ve Özgür, H. (2005). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*. Nobel Yayınları.

- Narinoğlu, A. (2007). *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*. Mart Matbaacılık.
- Oktađ, T. (2010). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*. Hayat Yayınları.
- Ortağlı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortağlı, İ.(2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Sarı, M. (2014). 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar. *Tarih Okulu Dergisi*, 7(XIX), (509-514)
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tümerkan, S. (1946). *Türkiye’de Belediyeler*. İstanbul: İçişleri Bakanlığı Yay., R. Zelliç Basımevi.
- Yedek, Ş. (2018). *Elazığ’da İdari, Siyasi ve Sosyoekonomik Hayat (1923-1950)*. Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Yörükođlu, F. (2008). *5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi] Sakarya Üniversitesi.