

BELEDİYE

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E YEREL YÖNETİMLER

MEHMET GÜNEŞ

VakıfBank Kültür Yayınları: 0467  
Tarih: 0118

**BELEDİYE**  
**OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E**  
**YEREL YÖNETİMLER**  
MEHMET GÜNEŞ

Yayın Danışmanı  
**Ekrem Demirli**

Proje Editörü  
**Ömer Uzunagaç**

Kitap Editörü  
**Yüksel Çelik**

Kapak ve Sayfa Uygulama  
**Faruk Özcan**

Son Okuma  
**Ali Kılıç**

Kapak Resmi  
**Abdullah Said Çetin**

**VakıfBank Kültür Yayınları**  
İnkılap Mahallesi  
Dr. Adnan Büyükdenez Caddesi  
No: 7/A1 – Kat 13  
34768 Ümraniye / İstanbul  
Telefon: 0 216 285 9571  
www.vbky.com.tr – info@vbky.com.tr  
Sertifika No: 40141

© Vakıf Pazarlama San. ve Tic. A.Ş., 2026

ISBN 978-625-5848-85-7

*Kitabın tüm yayın hakları VakıfBank Kültür Yayınları'na aittir. Tanıtım amacıyla, kaynak göstermek şartıyla yapılacak sınırlı alıntılar dışında, yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir elektronik veya mekanik araçla çoğaltılamaz. Eser sahiplerinin manevi ve mali hakları saklıdır.*

Baskı  
**Mega Basım Yayın San. ve Tic. A.Ş.**  
Cihangir Mah. Güvercin Cad. No: 3/1  
Baha İş Merkezi A Blok Kat: 2  
34310 Haramidere, Avcılar / İstanbul  
Tel: 0 212 412 1700  
www.mega.com.tr - info@mega.com.tr  
Sertifika No: 44452

1. Baskı: Haziran 2026

# BELEDİYE

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E  
YEREL YÖNETİMLER

MEHMET GÜNEŞ



## MEHMET GÜNEŞ

İğdir'da dünyaya gelen yazar, ilk ve ortaokulu İğdir'da, liseyi İstanbul'da okudu. 2006 yılında Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Tarih Öğretmenliği Bölümünden mezun olduktan sonra aynı üniversitenin Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yakınçağ Bilim Dalı'nda eğitimini devam ettirdi. 2008 yılının sonunda Osmanlı Arşivi'nde personel olarak çalışmaya başladı. Bunun yanında Marmara Üniversitesinde 2009 yılında yüksek lisans tezini ve 2013 yılında doktora tezini tamamladı. 2015 yılında İğdir Üniversitesine öğretim üyesi olarak geçtikten sonra burada 2017 yılında doçent, 2022 yılında profesör oldu. Osmanlı Devleti'nin modernleşme dönemindeki taşra idaresi üzerine muhtelif kitap ve makaleleri bulunan yazar, evli ve iki çocuk babasıdır.

# İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	7
Önsöz	9

## GİRİŞ

Türk Belediyeciliğinin Kaynakları	13
Dünyada ve Türkiye’de Yerel Yönetim: Kavramsal ve Tarihsel Gelişim	21

## 1. BÖLÜM

Osmanlı’da Modern Belediyeciliğin Teşekkülü	45
İstanbul’da İlk Modern Belediye: Şehremaneti	47
Başkentte Belediye Teşkilatının Yaygınlaşması	58
İstanbul Belediyelerinin Bütçeleri	149

## 2. BÖLÜM

Belediye Teşkilatının Taşraya Yayılması	161
Taşra Belediye Mevzuatının Tertip ve Tatbiki	161
Osmanlı Kentlerindeki Belediyelerin Yapısal Özellikleri	189
Taşra Belediyelerinin Gelir ve Giderleri	246
Belediye Reislerinin Tayin, Taltif ve Azilleri	286

## 3. BÖLÜM

Klasikten Moderne Osmanlı Şehrinde Belediye Hizmetleri	303
Ekonomi: Esnaf Kontrolü ve Fiyat İstikrarı	314
Toplum Düzeni ve Yardımlaşma	319
Kamu Sağlığı	340

Çevre Temizliği (Tanzifat ve Tathirat)	378
İmar Faaliyetleri ve Çevre Düzeni	397
Cadde ve Sokak Aydınlatması (Tenvirat)	434
Sonuç	459
Kaynakça	467
Dizin	487

## KISALTMALAR

- a.g.e:** Adı geçen eser  
**a.g.m:** Adı geçen makale  
**a.g.t:** Adı geçen tez  
**bkz:** Bakınız  
**BOA:** Başkanlık Osmanlı Arşivi  
**H:** Hicri  
**Haz.:** Hazırlayan  
**LEE:** Lisansüstü Eğitim Enstitüsü  
**OTAM:** Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi  
**s:** Sayfa  
**SBE:** Sosyal Bilimler Enstitüsü  
**TAE:** Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü  
**TDV.İA:** Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi  
**TODAİE** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü  
**TTK:** Türk Tarih Kurumu  
**vd:** Ve diğerleri  
**vs:** Ve sair



## ÖNSÖZ

Osmanlı Devleti'nin tarihi, son yıllarda çeşitli yönleriyle incelenip çok sayıda kitap, makale ve tez kaleme alınmıştır. Önceleri siyasi tarih ekseninde sürdürülen çalışmalar, zamanla görülen ihtiyaç üzerine sosyal, idari ve iktisadi alanlara da yönelmiş; bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti'nin miras aldığı taşra yönetim geleneğini ve dolayısıyla belediyelerin teşekkülü, yapısı ve işlevlerini anlamak ve anlatmak üzere hem yerel araştırmacılar hem de akademisyenler eserler ortaya koymuşlardır. Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve gelişim dönemlerinden itibaren muhtelif kişi ve kurumlar tarafından yürütülen vergi tahsili, esnaf denetimi, asayişin temini, altyapı çalışmaları, imar ve tamir işleri, sosyal yardımlaşma ve kültürel faaliyetler, önemli kurumsal dönüşümlerin tecrübe edildiği Tanzimat döneminde taşradaki mülki birimler ile modern belediye teşkilatı tarafından icra edilmiştir. Modern belediyecilik, önce başkent İstanbul'da başlayıp bir süre sonra taşraya yayılmış ve bu şekilde Türkiye Cumhuriyeti'nin yerel idaresinin temeli olmuştur.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşra idaresinin ele alındığı muhtarlık, kaymakamlık, valilik ve belediye başlıklı dört kitaplık serinin sonuncusu olan bu çalışmada; Türkiye'nin modern belediyecilik tarihi üç bölüm içerisinde, belediye idaresinin İstanbul'dan başlayarak geçirdiği süreç, idarenin taşraya yayılması ve belediyelerin icra ettikleri temel görevler başlığı altında ele alınmıştır. Kitabın ilk iki bölümünde İstanbul ve taşradaki be-

lediye teşkilatının kuruluşu ile gelişimi, dönemin mevzuatı göz önünde bulundurulmak suretiyle açıklanmış, üçüncü bölümde ise belediyelerin personeli, gelir-giderleri ile görev ve sorumlulukları incelenmiştir. Görev ve sorumluluk kapsamında belediyelerin ölçü-tartı ve yiyecek kalitesi ile fiyat kontrolü ekseninde esnaf teftişi, sosyal yardımlaşma ve muhtaçlara maaş ödenmesi, çevre temizliği, şehir planlaması, cadde ve sokak düzenlemeleri ile aydınlatması, su ve kanalizasyon işleri, itfaiye, vergi tahsili, kamu sağlığına yönelik tedbirler gibi faaliyetleri, ülkenin farklı bölümlerindeki vilayet ve kazalardan örnekler verilmek suretiyle anlatılmıştır. Bu çalışmada, daha önce tarafımda neşredilen *Osmanlı Devleti'nde Belediye İdaresinin Esasları ile Osmanlı Şehrinde Çevre Temizliği ve Nizamı* adlı eserlerden yer yer istifade edilirken, yeni literatür ve arşiv evrakı eklenmek suretiyle konu çok büyük oranda geliştirilerek okurların istifadesine sunulmuştur.

Bu kitapta, konunun çerçevesi belirlenirken Tanzimat döneminin belediyeler hakkındaki hukuki düzenlemeleri ve nizamnameleri üzerinden hareket edilmiş, bu açıdan Osmanlı dönemi belediye kanun ve nizamlarını bir araya toplayan Osman Nuri Ergin'in *Mecelle-i Umur-ı Belediye* adlı eseri çalışmamızın başlıca müracaat kaynağı olmuştur. Nizamname ve talimatların tatbik süreçleri ise dönemin resmi kaynakları olan devlet ve vilayet salnameleri ile Osmanlı arşiv evrakına dayanılarak ve konu hakkında yapılmış araştırma eserlerden faydalanılarak ortaya konulmuştur. Çalışmada yazım usulü olarak; günümüzde pek kullanılmayan kelimeler ya doğrudan Türkçe olarak belirtilmiş ya da hem kelimenin yanında parantez içinde gösterilip hem de dipnotta izah edilmiş, bu aşamada Mehmet Zeki Pakalın, Şemseddin Sâmî, İlhan Ayverdi ve Ferit Devellioğlu taraflarından hazırlanmış sözlüklerden istifade edilmiş; metinde kalabalığa yer vermemek adına bu eserler, gerektiği kadar dipnotlarda verildiği

gibi tam künyeleriyle birlikte kaynaklar bölümünde de gösterilmiştir. Yer ve şahıs isimleri, genel olarak dönemin yazım usulüne uygun biçimde kitaba aktarılmıştır. Tarih çevirilerinde Türk Tarih Kurumu'nun resmi web sitesinden yararlanılmış ve internet uzantısı kaynakçada belirtilmiştir. Metnin akışına göre *Mecelle-i Umur-ı Belediye*'deki kanun ve nizamların tümü değil, konuyla ilgili maddeleri sadeleştirilerek yazılmış, ilgili görülmeyenler ise nakledilmemiştir. Kanun veya nizamlar kısaca aktarılırken, genel olarak bunların ilgili maddelerinin geçtiği sayfalar değil, bütün maddelerinin kapsadığı sayfa numaraları dipnotlarda belirtilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde reformların ivme kazandığı devirlerde kuruluş gelişerek günümüze kadar devam eden mahalli idare geleneğinin önemli bir ayağı olan belediye idaresini açıklayan bu eserin hazırlanması sırasında istifade ettiğim kütüphane ve arşiv çalışanlarına, kitaplarımın yayım çalışmalarını her aşamada titizlikle yürüten VakıfBank Kültür Yayınları personeline; bazı konularda fikir teatisinde bulunduğum Dr. Nursel Manav, Dr. Zafer Orha ve Prof. Dr. Ömerül Faruk Bölükbaşı'na, yerel tarih araştırmalarına yönelmeme ve akademik çalışma disiplini kazanmama vesile olan Prof. Dr. Ali Akyıldız'a, çalışmalarına değerli fikirleriyle önemli katkılar sağlayan Prof. Dr. Yüksel Çelik'e ve benden anlayışlarını esirgemeyen aileme teşekkür eder; Türkiye'nin belediyeçilik serüvenini ortaya koyan bu eserin tüm okurlara faydalı olmasını dilerim.

İstanbul, 2026



## GİRİŞ

### TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN KAYNAKLARI

Topluma hizmetin temel organları olan yerel yönetimler, kent ve devletlerin siyasi ve idari işleyişinde ilkel veya gelişmiş düzeyde var olup tarih boyunca inişli çıkışlı bir sürecin sonunda gelişim göstererek tüzel kişiliğe sahip demokratik modern biçimlerini almışlardır. Osmanlı Devleti'nin geleneksel yönetim sistemi kapsamında kent ve kırsal yaşam alanlarının iş ve hizmetleri, mülki idarecilerin yanı sıra kadı ve muhtesip gibi yerel görevliler ile vakıflar tarafından icra edilirdi. Osmanlı Devleti'nin Tanzimat dönemindeki reform hareketleri sürecinde ülkede Avrupa'daki gelişmeler doğrultusunda kapsamlı düzenlemeler yapılırken, yerel yönetimler alanında ilk yıllarda önemli değişikliklerin gerçekleştirilemediği dikkat çekmektedir. Ancak düzenleme yapılmaması, böyle bir ihtiyacın olmadığı anlamına gelmiyordu. Nitekim, değişen dünya koşullarında siyasi ve iktisadi gelişmelerin tesiriyle Osmanlı Devleti'nin yabancı ülkelerle sıkı ticari ilişkiler içinde bulunun liman kentlerinde bariz olarak görüldüğü üzere, yerel hizmetlerin iyileştirilmesi ve özellikle yerli ve yabancı zengin kesimlerin taleplerinin karşılanıp şikayetlerinin giderilmesi önem taşıyordu. Bu nedenle 1855'te başkentin genel yerel hizmetlerine ve 1857-58 yıllarında bölge belediyeciliğine dair somut adımlar atılmış, sonraki yıllarda bu uygulamalar hem başkentte hem de taşrada yaygın bir gelişim alanına sahip olmuştu.

Osmanlı Devleti'nin siyasi, idari, iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarında 19. yüzyılda yaşanan dönüşüm, resmi yazışmaları

ile bürokratik belge ve kaynak türlerine de yansımış, dönemin literatürü önceki dönemlere göre epeyce farklılaşmıştı. Devletin temel resmi kaynakları olan arşiv evrakında defter fonlarının yanında hızlı yazışmaların ürünü olarak belgeler fazla sayıda üretilmeye başlamış, Mübahat S. Kütükoğlu'nun *Osmanlı Belgelerinin Dili (Diplomatik)* adlı eserinde detaylı bir şekilde açıkladığı üzere bu belgelerdeki yazı türü, klasik dönemin hantal divanisinden yazılışı ve okunuşu daha hızlı ve kolay rik'aya evrilmişti. Ayrıca Ali Akyıldız'ın da ifade ettiği üzere Tanzimat döneminde 1847'de klasik belge yazışmalarındaki uzun ve ağdalı ifadelerin kullanımı, bizzat padişahın emriyle yasaklanarak daha kısa ve meramın doğrudan izahla anlaşılır kılındığı modern dönemin hızlı iletişimine cevap verebilecek yazışma türü geliştirilmiş ve bu şekilde diplomaside hızlı bir ilerleme ve dış dünyayla entegrasyon sağlanabilmişti.<sup>1</sup> 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren önemli kaynaklar arasına, arşiv evrakı dışında dönemin Osmanlı kanunlarını içeren *Düstur* adlı kanunlar külliyatı ile 1860'lı yıllardan itibaren sayıları hızla artan vilayet salnameleri, gazeteler, hatırat ve şehir tarihi kitapları girmişti. Sonraki dönemlerde yapılacak araştırma eserler, bu kaynaklara dayanılarak hazırlanacaktı.

Belediye teşkilatının tarihi gelişimine ilişkin eserler, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren görülmeye başlanmış, zamanla daha detaylı çalışmalar ortaya konulmuştu. Alanın en önemli çalışmaları, Osman Nuri Ergin tarafından kaleme alınmıştı. Şehremaneti'nde uzun yıllar başkâtiplik, mümeyyizlik ve şube müdürlükleri yapan, II. Meşrutiyet'in ilanı ile girdiği memuriyette belediye hizmet ve faaliyetlerini yakından inceleme fırsatı bulan, İstanbul Şehremaneti arşivinin kurulmasını sağlayan, bu arşiv-

---

1. Mübahat S.Kütükoğlu, *Osmanlı Belgelerinin Dili (Diplomatik)*, Kubbealtı Neşriyat, İstanbul 1994, s.67, 68. Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Bürokrasisi (1836-1856)*, Timaş, İstanbul 2018, s.70-72.

deki çalışmaları sırasında birçok evrakı açığa çıkaran, Cumhuriyet döneminde sokak adlandırma işiyle meşgul olan ve tecrübesini sonradan belediyeçilik alanında hazırladığı eserlere yansıtan Ergin'in<sup>2</sup> Osmanlı yerel yönetimlerini ve bilhassa İstanbul'un modern belediye teşkilatlanmasını en ince ayrıntısına kadar anlatan, zamanında Osmanlı Türkçesiyle 5 cilt halinde basıldıktan çok sonra İstanbul Belediyesi'nin 1990'lı yıllarda 9 cilt halinde yayımladığı *Mecelle-i Umûr-ı Belediye* adlı muazzam eseri, merkezde yapılan düzenlemeleri, büyük meclislerin müzakere mazbatalarını ve alınan kararları, hükûmetçe yayımlanan talimatname ve nizamnameleri detaylı bir şekilde ortaya koyması bakımından eşsiz bir kaynaktır. Bunun yanında Ergin'in, 1996 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bir kültür hizmeti olarak neşredilen *İstanbul Şehreminleri* adlı eseri de İstanbul'a büyükşehir belediye başkanı olarak hizmet etmiş isimleri detaylı biçimde açıklaması bakımından harikuladedir. Bu çalışmaların yanında Rakım Ziyaoğlu'nun 1971 yılında yayımlanan *İstanbul Kadıları-Şehreminleri-Belediye Reisleri ve Partiler Tarihi 1453-1971 İdari-Siyasi* başlıklı çalışması da zikredilmeden geçilemez. Bu kitabın içeriğinden, özellikle İstanbul şehreminleri hakkında önemli bilgilere ulaşılabılır. Belediyeçilik tarihi hakkındaki çalışmalar arasında türünün ilk örneklerinden olan Sıddık Tümerkan'ın 1946 tarihli *Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)* adlı çalışması da alandaki boşluğu bir nebze doldurması açısından kayda değerdir. Ayrıca İstanbul şehremini denildiğinde akla gelen ilk isimlerden biri olan Cemil (Topuzlu) Paşa'nın kendi hayatından kesitleri naklettiği, Hüsrev Hatemi ile Aykut Kazancıgil tarafından neşredilen *İstibdat-Meşrutiyet-Cumhuriyet Devirlerinde 80 Yıllık Hatıralarım* başlıklı hatıratı, Cemil Paşa hakkında Hatice Kara'nın yap-

---

2. Ahmet Güner Sayar, "Osman Nuri Ergin", *TDV.İA*, 11, 297.

tığı Cemil [Topuzlu] Paşa'nın Belediye Başkanlıkları ve İstanbul'daki İmar Faaliyetleri adlı tez ile şehreminliği görevini en uzun süre yürüten Rıdvan Paşa hakkında Ülkü Yancı'nın hazırladığı "II. Abdülhamid Dönemi şehreminlerinden Rıdvan Paşa'nın (1890-1906) Belediyecilik Faaliyetleri" başlıklı bölüm yazısı ile farklı bir örnek olarak Sezai Balcı'nın kaleme aldığı *Giresun Rumları ve Gayrimüslim Bir Belediye Başkanı: Kaptan Yorgi Konstantinidi Paşa* adlı kitaplar, belediye yönetimleri hakkında bilgiler içeren biyografik eserler olarak dikkat çekmektedirler.

Osmanlı yerel idarelerini ele alan bir diğer isim de İlber Ortaylı olmuştur. Konu hakkında, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)* adıyla 1974 yılında kitap olarak yayımlanan doktora tezine dayanan eserinde Ortaylı, Avrupa ve Osmanlı yönetim geleneklerinden hareketle ve mukayeseli bir yaklaşımla yerinden yönetim ile komün kavramları üzerinden yerel idari birimleri açıklamıştır. Onunla aşağı yukarı aynı dönemlerde taşra yönetimine değinen Musa Çadircı da *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı* adlı kitabında, mülki idareyi anlatırken yeri geldikçe belediyeciliğe temas etmiştir. Kamu ve yerel yönetimler alanında çalışmalar yapan bir diğer isim, konunun hem teorisine hem de tarihi gelişimine değinen Bilal Eryılmaz'dır. Eryılmaz'ın genel olarak kamu yönetimi kapsamında merkezden ve yerinden yönetim kavramları üzerinden belediyelere yer veren *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar* başlıklı çalışması, alanın önemli bir başvuru kaynağı olurken, aynı yazarın "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul şehremaneti", "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e İstanbul'da Belediye Yönetiminin Gelişimi" ve "Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği" başlıklı çalışmaları da dikkate şayandır. Belediyeciliği, tarihi seyrinden ziyade yapısı ve bilimsel dayanakları açasından inceleyen eserler arasında ise Nuri Tortop ve arkadaşlarının *Ma-*