

TANZİMAT DÖNEMİNDE OSMANLI BELEDİYESİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZLER*

Yasemin AVCI**

Özet

Osmanlı devletinde modern belediyeler, Tanzimat reformlarının tetiklediği koyu merkeziyetçilik sürecinin bir parçası olarak meydana çıkmıştır. Bu yeni yapı, hem taşra yönetiminin yeniden şekillenmesinde önemli bir unsur, hem de devlet-toplum ilişkilerinde yeni bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Bu çalışmada, Kudüs, Bursa, Nablus, Beyrut ve İzmir gibi çeşitli kentlerdeki belediye uygulamaları karşılaştırmalı olarak incelenmekte, belediyenin kuruluş aşaması, belediye özelinde kent eşrafı ve devlet ilişkisi, belediye örgütünün yetki kapasitesi analiz edilmek istenmektedir. Birbirinden farklı beş kentin çalışmanın örnek alanı olarak seçilmiş olmasının en önemli nedeni, bu kentlerdeki belediye örgütlenmelerini inceleyen literatürün karşılaştırmalı analizlere fırsat tanıyacak belirli bir bilgi birikimi yaratmış olmasıdır. Bunun yanında çalışmada bazı önemli hususlara ışık tutabilmek için Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nden alınan arşiv belgelerinden, İngiliz ve Fransız arşivlerinde yer alan bazı konsolosluk raporlarından da faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Tanzimat, belediye, kent eşrafı, Kudüs, Bursa, Nablus, Beyrut, İzmir.*

COMPARATIVE ANALYSIS ON OTTOMAN MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE PERIOD OF *TANZİMAT*

Abstract

The Ottoman modern municipality has occurred as a part of rigorous centralization process led by the *Tanzimat* reforms. This institution can be examined both as an important element of recently organized provincial administration and as a new development in the relationship between state and public. In this study, the municipal government in various cities, such as Jerusalem, Bursa, Nablus, Beirut and Izmir, has been analysed in a comparative approach; the establishment stage of municipality, the relationship between state and urban notables in municipal government and the capacity of municipal authority are the main issues that questioned. The most important reason why the very different five cities have been chosen as sampling urban areas is that the literature relevant to the municipal government in these cities has evolved enough to facilitate a comparative approach. In addition to the present literature, the archival documents obtained from Başbakanlık *Osmanlı Arşivi* and some consular reports derived from the British and French Archives have been used as main sources.

Key Words: *Tanzimat (the New Order), municipality, urban notables, Jerusalem, Bursa, Nablus, Beirut, Izmir.*

* Bu çalışmada, Tübitak 1001 Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programı içinde yazar tarafından yürütülmüş olan “Tanzimat Döneminde Kent Mekânında Devletin Erki ve Temsili: Hükümet Konakları” başlıklı projenin sonuçlarından yararlanılmıştır. Çalışmanın gerçekleştirilmesi için sağlanan destek dolayısıyla Tübitak’a teşekkür ederim.
**Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, DENİZLİ.
e-posta: yaseminavci@gmail.com

1. GİRİŞ

Osmanlı taşrasında belediyeciliğin başlangıç aşamasını kentlerde sayıları ve etkinliği giderek artan Avrupalılarla ilişkilendirerek açıklamak tarihçiler arasında genellikle kabul gören bir görüştür. Daha açık bir anlatımla, bu görüşü savunanlara göre, Osmanlı kentlerinde yaşayan Avrupalıların kendi ülkelerinde alıştıkları düzenli kent hizmetlerine yönelik talepleri sayesinde kent ölçeğinde yeni bir idari yapı ortaya çıkmış, böylece kentliler belediye hizmetlerine kavuşmuşlardır.¹ Bu yargının temeli, genellikle kente has bir idareye izin vermediği düşünölen klasik İslam hukukuna dayandırılır². Bir diğer yaklaşım ise, Osmanlı vilayetlerindeki ilk belediyelerin kuruluşunu, Osmanlı ülkesindeki iç gelişmelerden ziyade 19. yüzyılda Avrupa ile artan ticari ilişkilerin getirdiği dönüşüm ve gelişmelere bağlamak şeklinde ortaya çıkar. Buna göre, Osmanlı kentlerinin yeni ticari ilişkileri, ticari akışı kolaylaştıracak bir kentsel altyapı ihtiyacını beraberinde getirmiş, dolayısıyla modern belediyeler, İstanbul'dan sonra, öncelikli olarak liman kentleri ve ulaşım merkezlerinde kurulmuştur. Ortaylı (2000: 171)'nın ifadesine göre, *"bu öncelikli davranış; bu yerlerdeki bazı grupların, tüccar ve yabancı uyrukların şehir yönetiminde düzenli ve modern beledi hizmetleri istemelerinden ileri gelmektedir"*

19. yüzyıl ortalarına kadar Osmanlı kentlerinde Avrupa'daki gibi bir belediye yönetiminin olmadığı doğrudur. Keza, yine aynı döneme kadar sadece kent sınırları içinde yetkili olan idari kurumlardan da bahsedilemez. Diğer taraftan bu durum Osmanlı kentlerinin yerleşiklerine belediye hizmetleri sunacak

1 Örneğin Rosenthal (1982: 369)'a göre, İstanbul'daki kentsel modernizasyon hakkındaki bir çalışma, öncelikle başkentteki gayrimüslim azınlıkların Osmanlı reformlarına yaklaşım tarzını incelemelidir. *"Kent yönetiminde Batılı bir kavramın gelişmesi büyük ölçüde azınlığın etkisine bağlıdır. 1857 yılında Avrupa tarzı ilk belediye başkentin azınlıklarını ve yabancı nüfusunu barındıran Galata'da ortaya çıkmıştır"*. Benzeri görüşler için bkz. Baer, 1969.

2 Buna göre; *"... klasik İslam hukuku ve hükümet sistemi şehir idaresini pek az göz önüne alır. İslam hukuku tüzel kişiliği tanımaz ve İslam tarihinde tüzel kişilik statüsü ve hakları tanınmış hiç bir şehir görülmez. ... sadece her biri kendi başkan ve liderine sahip aileler mahalleler ve loncalar yığını vardır"* (Lewis, 1993: 389). Bu sebeple *"Doğu şehri sosyal, siyasi ya da idari bir birim değil, sadece coğrafik bir kavramdır. ... Çevredeki kırsal bölgenin bir parçasıdır ve ayrı bir yönetime sahip değildir. Gelişmiş ve şehirleşmiş bir köyden çok az farklıdır..."* (Gutmann, 1968: 52).

herhangi bir kent organizasyonu modeline sahip olmadığı anlamına gelmez. Klasik dönem Osmanlı sisteminde temel belediye işleri, diğer alanlardaki fonksiyonlarıyla beraber bazı yerel hizmetleri de yürüten mahalle teşkilatı, loncalar ve vakıflar gibi kurumlar yoluyla yerine getirilmiş ve kadı tarafından denetlenmiştir. 19. yüzyılda önemli yapısal değişiklikler geçirmekte olan Osmanlı kentlerinde bu geleneksel kurumlar giderek etkinliklerini yitirmeye başladılar. Diğer taraftan, aynı dönemde yeni kent merkezleri ortaya çıkmış, kentlerdeki hızlı büyüme ve nüfus artışı yeni bir altyapıyı ve yeni kurumları gerektirmiştir (Tekeli, 1996: 19).

Osmanlı kent yönetiminin yerleşmiş yapısına ilk müdahale, merkeziyetçi yönetimi yeniden canlandırmak isteyen II. Mahmut tarafından 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla ortaya çıkmıştır. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla kadı, kent dahilinde yürüttüğü denetim görevini yerine getirecek icra kuvvetinden mahrum kalmış, aynı süreç içinde yetkileri daha çok hukuki alanla sınırlı hale gelmiştir. 1864 yılında Nizamiye mahkemelerinin kurulması ise kadıların yargı yetkisini daraltarak, onları yalnızca aile ve miras hukuku ile ilgili davalara bakan hâkimler durumuna getirmiştir. Diğer taraftan, kentsel hizmetleri sunan en önemli kurumlardan biri olan vakıfların yerine getirdiği işlevlerde, devletin merkezileşme çabalarının arttığı bu dönemde önemli gerilemeler yaşanmıştır. Bu gerilemeyi yaratan unsurlar arasında, vakıflardaki idari bozukluklar ve bir takım suiistimallerin yaşanması, 1836 yılında kurulan Evkaf Nezareti'nin müdahaleleri nedeniyle vakıfların ekonomik gücünün zayıflaması, vakıf kurmayı teşvik eden zihniyetin değişmesi gibi pek çok faktör vardır. 19. yüzyılın getirdiği değişimler, loncalar için de pek olumlu değildir. Özellikle kent çarşısında fiziki mekânın iyileştirilmesi, altyapının geliştirilmesi, ürün ve hizmet kalitesinin sağlanması gibi fonksiyonları gerçekleştiren esnaf loncaları, dönemin üretim araçları ve ticari gelişmeleri karşısında rekabet gücünü büyük ölçüde kaybederek etkisizleşmiştir (Oktay, 2008: 380-381). Böylece kent yönetiminde ciddi bir otorite boşluğu ortaya çıkmış ve bu boşluk Osmanlı vilayetlerinde işte tam da bu sırada kurulmaya başlanan modern belediyelerle doldurulmaya çalışılmıştır. Kent yönetiminde her yeniliğin ilk uygulandığı yer olan İstanbul, taşra kentleri için

model olma özelliğini bu konuda da korumuştur. 1854 yılında kurulan Şehremaneti, 1855 yılında kurulan İntizâm-ı Şehir Komisyonu ve Altıncı Daire-i Belediye, İstanbul'un beledi sorunlarını çözmeye yönelik adımlardır. Bu uygulamalarla ve hukuki mevzuatla ortaya çıkan tecrübeler, daha sonra taşra kentlerine de yaygınlaştırılacaktır.

Bilindiği üzere, Osmanlı vilayetlerindeki belediye teşkilatıyla ilgili ilk yasal düzenlemeler 1864 Vilayet Nizamnamesinden sonra yapılmıştır³. Bu nizamnamede, “her köy bir belediye dairesi” sayılmış, ancak şehir ve kasabalarda kurulacak belediye idareleri için başka bir hüküm getirilmemiştir. Asıl 1867 yılında çıkarılan birisi dokuz ve öbürü on altı bentlik iki talimatname, Osmanlı taşrasında belediye teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini belirleyen ilk yasal düzenlemeler olmuştur⁴. Belediyenin görevlerini, belediye reisinin nasıl tayin olacağını, belediye meclisinin üyelerini tarif eden bu talimatlar, Beyrut'ta olduğu üzere, daha önce kurulmuş olan belediyelere de yasal statü kazandırmıştır. 1871 yılında ilan edilen Vilayet Nizamnamesinde ise belediye teşkilatına başlı başına ayrı bir kısım ayrılmıştır.⁵ 1877 yılında açılan Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın ilk görevi, vilayetlerdeki belediye teşkilatını bütünüyle düzenleyecek yeni bir kanun çıkarmak olmuştur. 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) tarihinde uygulamaya sokulan Vilayet Belediye Kanunu⁶ ile kent planlama, pazar denetimi, kamu sağlığı ve sosyal refah alanlarında belediye teşkilatları yetkili sayılmıştır. Böylece Osmanlı kentleri ve kasabalarındaki gündelik yaşam pratiklerine belediyelerin müdahalesi için gerekli zemin yaratılmıştır (Avcı-Lemire, 2005: 96-98).

3 Tanzimat döneminde taşra ve kent yönetiminde yapılan düzenlemeler hakkında genel bilgi için bkz. Çadırcı, 1997.

4 “Vilâyet dâhilinde olan şehir ve kasabalarda teşkil olunacak dâ'ire-i belediye meclislerinin sûret-i tertibi ve me'mûrünün vezâ'ifi hakkında ta'lîmâtıdır” ve “dâ'ire-i belediye meclisinin vezâ'if-i 'umûmiyesi hakkında ta'lîmâtıdır” başlıklarını taşıyan 26 Haziran 1867 tarihli bu düzenlemeler için bkz. Düstur, Tertib-i evvel, Cilt 1: 648-651.

5 1871 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizamnamesi'nin yedinci faslı ile 1867 talimatlarına açıklık getiriliyor, belediyenin görevleri, belediye meclisine seçilebilmek için gerekli olan şartlar, belediyenin gelir ve gider kalemleri daha ayrıntılı olarak belirleniyordu. Nizamnamenin tam metni için bkz. Düstur, Tertib-i evvel, Cilt 1: 625-648.

6 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nun tam metni için bkz. Ergin, 1995: 1658-1671.

Bu çalışma Osmanlı taşrasında belediyecilik üzerine yeni yeni ortaya çıkan karşılaştırmalı literatüre⁷ bir katkı yapabilmek maksadını taşımaktadır. Çalışmada, Tanzimat'ın sonaşması olarak görülen yıllarda modern belediyeciliğin nasıl bir hedef doğrultusunda başlatıldığı sorusu ele alınacak, bunun yanında belediyenin idari bir kurum olarak ne şekilde geliştiği, belediyenin kent üzerindeki yetki kapasitesi, kentlerdeki yabancı nüfuz karşısındaki konumu ve kentteki eşrafla ilişkisi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Eşraf politikalarını belediyenin prizmasından incelemek, yabancı nüfusun kentlerdeki entelektüel ve sosyal değişimi yönlendirmedeki rolünü abartmak eğiliminde olan literatür karşısında güçlü bir alternatif olarak düşünülmüştür. Keza bu yolla devletin yerel siyasete ve taşra idaresine nasıl yaklaştığı hususuna da açıklık getirilebilecektir. Elbette Osmanlı taşra şehirlerini belli bir çoğunlukla incelemek bir makalenin sınırlarının çok ötesindedir. Bu sebeple tartışma ve örneklemeler, eldeki literatürün izin verdiği ölçüde çeşitli bölgelerden birkaç kentle, Kudüs, Beyrut, Nablus, Bursa ve İzmir ile ilgili olacak, yine de geliştirilen fikirlerin diğer kentler için de tümüyle geçerli olduğu gibi bir iddia öne sürülmeyecektir.

2. KENT YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN MAKSADI

Bilindiği gibi genel olarak Tanzimat devri, mülki idarenin her aşamada merkezi devletin kontrolüne alındığı, devletin kamu hizmetleri alanında yeni kurumlarla yeni işlevler yüklendiği ve toplumun her alanına nüfuz etmeğe çalıştığı bir dönemdir. Dolayısıyla Tanzimat reformlarıyla oluşturulan belediye kurumuna da aynı perspektif içinde yaklaşmak gerekir. Esasen yeni belediye teşkilatları önceki dönemde çeşitli kurum ve merciler tarafından görülmekte olan kent hizmetlerini tek elde toplamak, düzenlemek ve böylece kenti daha iyi kontrol etmek maksadına yöneliktir. Hiç kuşkusuz devletin idari etkinliği artırmak yolundaki niyetinin yanında elbette başka tazyikler de vardır. Belediyelerin kurulması için gerekli ortamın oluşmasında kentlerdeki Avrupalıların ya da Avrupa ile artan ticari ilişkilerin etkisi tümüyle yadsınamaz. Zaten

7 Akdeniz belediyeleri tarihi üzerine karşılaştırmalı bir araştırma olarak çoğu Osmanlı topraklarında belediyeciliği konu edinmiş makalelerden oluşan bir çalışma için bkz. Lafı, 2005.

merkezi otoritenin yeniden sağlanması için yapılan çalışmaların, Batı'nın Osmanlı üzerindeki siyasi ve ekonomik nüfuzundaki artışla eş zamanlı olduğu bilinmektedir. Reformları yöneten Tanzimatçıların hedefi, Avrupa'nın üstünlüğüne karşı onun kazanımlarını kullanarak mücadele etmek ve bu mücadeleyi merkezi hükümet aracılığı ile sürdürmektir. Bu hedefin kent alanına yansması ise "batılı anlamda", yani bakımlı caddeleri ile düzenli bir kent yaratmak olarak tarif edilmiştir (Yerasimos, 1996: 2). Dolayısıyla Tanzimat reformcuları için belediyenin kuruluşu, Avrupalıların bu husustaki talepleri olmasa da aslında iç dinamiklerden dolayı bir gereklilik, merkezîyetçi yönetim ideali doğrultusunda ise doğal bir seyir olarak anlaşılmalıdır. Bunun en önemli kanıtı, ilk belediyelerin yalnızca Avrupa ile yeni ekonomik ilişkiler geliştiren ve Avrupalıları yoğun bir biçimde barındıran liman kentlerinde değil, taşra yönetiminde önemli bir yer tutan daha içerdeki kentlerde ve idari merkezlerde de kurulmuş olmasıdır. Keza 1871 yılında Aydın vilayetinde yeni belediye modeline geçilirken açık bir biçimde ifade edildiği üzere öncelik "*liva merkezleri ve bazı cesim kazalar*" olmuştur (Avcı, 2010: 154). Nitekim vilayet salnamelerine dayalı olarak yapılacak küçük bir araştırma bile, ticari bakımdan elverişli bir konuma veya ekonomik bakımdan yeterli bir potansiyele sahip olsun ya da olmasın, yerleşikleri içinde çok sayıda Avrupalı bulunsun ya da bulunmasın, pek çok kaza merkezinin en azından 1871 yılından itibaren belediye teşkilatına sahip olduğunu gösterecektir.

Taşra belediyelerinin merkezi iktidarın denetimini güçlendirecek bir mekanizma olarak algılandığını göstermesi bakımından Beyrut belediyesinin kuruluşu dikkate değer kanıtlar sunar. Osmanlı taşrasında belediyeciliğin ilk örneklerinden olan Beyrut belediyesi 1860 yılında, son derece kritik bir göçmen krizinin ortasında kurulmuştur. 1860 yılında Lübnan olayları ve Şam'daki karışıklıklar neticesinde binlerce göçmenin Beyrut'a akın etmesi, kenti kan davaları ve tehlikeli mezhep kavgalarının eşğine getirmiştir. Beyrut belediyesi, asayişin sağlamak üzere Beyrut'ta bulunan Fuat Paşa başkanlığındaki heyet tarafından kriz yönetiminde acil bir önlem olarak kurulmuş, kısa bir zaman içinde ise kent yönetiminde kalıcı bir kuruma dönüşmüştür. Yerel gazetelerde

Beyrut belediyesi hakkında Kasım 1860 tarihinden itibaren yer alan haberlerin içeriği dikkate değerdir; bu haberlerde yeni yapının kent halkının yararı için bütün meselelerin çözümünde yetkili olacağını bildirilmekte, daha önemlisi belediye fikri ile kamusal refah, sağlık, modernleşme gibi kavramlarla yakın bağlar kurulmaktadır (Hanssen, 2005: 141-142). Sonraki yıllarda Beyrut'taki belediye teşkilatının faaliyet alanlarını giderek genişlettiği ve buna paralel olarak mali olanaklarını arttırdığı açıktır. Nitekim 1868 tarihli bir arşiv vesikası, Beyrut belediyesine yeni vergilerin tahsis edilmesi suretiyle mali olarak güçlendirildiğini göstermektedir (BOA., İ.ŞD., 5/271)⁸.

Kudüs belediyesinin kuruluş hikâyesi Beyrut'unkinden farklıdır. Kudüs söz konusu olduğunda dikkat çekici olan belediye ile kentin idari evrimi arasındaki doğrudan ilişkidir⁹. Tanzimat reformlarının getirdiği yeni kurumlar sayesinde çevre bölgesiyle yeni bir ilişki ağı geliştiren ve güney Filistin'in en önemli idari merkezi, siyasi gücün bölgedeki ağırlık noktası haline gelen Kudüs kentinde belediye, diğer taşra kentlerine kıyasla, daha erken bir tarihte 1867 yılında çalışmaya başlamıştır (Avcı, 2004: 137). Kudüs söz konusu olduğunda Osmanlı devletinin belediye teşkilatından beklediği fayda, hiç şüphesiz kentte giderek artmakta olan Avrupa nüfuzu karşısında kent yönetimini çok daha düzenli olarak gerçekleştirmektir. Nitekim belediye meclisinin oluşturulmasının hemen ardından, bizzat Kudüs Mutasarrıfı resmi mektupla kentteki yabancı devlet konsolosluklarını bu yeni oluşumdan haberdar etmiştir¹⁰. Diğer taraftan, ilginçtir ki Filistin'in ikinci belediyesi bundan bir yıl sonra bölge ticaretindeki ağırlığı giderek artan Yafa'da değil, daha içerdeki bir kentte, Nablus'ta kurulmuştur. Nablus, Avrupa kültürünün etkisini doğrudan hisseden bir kent değildir. Filistin'in ortasındaki dağlık bölgede dar bir vadiye sıkışmış olan bu kent, coğrafi konumu itibarıyla uluslararası ticaret için de elverişli bir bölge olmamıştır. Buna bağlı olarak kent nüfusu içinde gayrimüslimlerin oranı da oldukça azdır. Ancak Nablus'ta belediyenin kuruluşunun, tıpkı Kudüs'te olduğu gibi, kentin idari

⁸ Beyrut Belediyesi hakkında kapsamlı bir çalışma için bkz. Sharif, 2014.

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Avcı, 2004.

¹⁰ Kudüs Mutasarrıfının 6 Ekim 1867 tarihli mektubu için bkz: Archives Diplomatiques Centre de Nantes, Constat de Jérusalem, Serie B, Carton 5.



Resim 1: Beyrut Belediyesinin Bulunduğu Hükümet Konağı

(Kaynak: No. 90775/4, İstanbul Üniversitesi, Nadir Eserler Kütüphanesi, Yıldız Fotoğraf Koleksiyonu)

statüsünde meydana gelen değişikliklerin dolaysız bir sonucu olduğu açıktır. Zira 1868 yılında, yani tam olarak belediyenin kurulduğu tarihte, Nablus kenti sınırları Cebel-i Nablus ve Belka bölgesini kapsayacak şekilde genişletilmiş olan mutasarrıflığın merkezi olmuştur.¹¹ Dolayısıyla Yazbak'ın (1999: 341) da belirttiği gibi, Avrupa etkisi olmaksızın belediye meclisinin nasıl kurulduğu ve çalıştığı konusuna en iyi örneklerden birisi Nablus belediyesidir.

19. yüzyılda Osmanlı devletinin en önemli liman kentlerinden biri olan İzmir'de ise belediyenin tarihi 1860 yılına kadar uzanır. 1860 yılının Şubat ayında kent ileri gelenleri tarafından Sadrazam'a gönderilen bir arzuhalle İstanbul'daki belediye ile aynı konumda olacak bir belediye teşkilatının kurulması istenmiştir (F.O., 195/610, No. 5, 1860). Ancak İzmirliilerin belediyeye kavuşması, yine kent ileri gelenlerinin (bu kez yabancı tüccarlar da bunların arasındadır) isteği doğrultusunda 1867 yılında gerçekleşmiştir. İzmir'de belediyenin kurulması yönünde çıkarılan iradede ifade edilen amaç, kentin büyüklüğü karşısında sokak ve pazaryerlerinin bakımsızlığı gibi belediye sorunlarına çözüm bulmaktır (Serçe, 1998: 54-55).

¹¹Nablus belediyesinin zabıt defterlerine dayanılarak yapılan bir çalışma için bkz. Yazbak, 1999.

3. BELEDİYE'NİN PRİZMASINDAN EŞRAF POLİTİKALARI

Tanzimat reformlarının harekete geçirdiği değişimin, merkez-taşra ilişkilerini büyük ölçüde yeniden biçimlendirdiği ya da ikisi arasındaki mutabakatı yeni bir zemine oturtmaya çalıştığı, ancak bu ilişkide devletin ağırlığını arttırdığı bilinmektedir. Öte yandan, merkez yetçili bir yönetim idealinin benimsenmiş olması, halk ile devlet arasındaki ilişkilerde geleneksel olarak aracılık yapan eşrafın tümüyle etkisiz kılınması anlamına gelmez. Her şeyden önce devlet işlerini yönetecek olan uzman kadronun yetersizliği, böyle bir eğilimin ortaya çıkmasını daha baştan engellemiştir (Hourani, 1968: 62). Dolayısıyla aracı grupları yok etmek yerine, aşamalı olarak sistemle bütünleştirmek, onları devlet kadrolarına dahil etmek gibi bir yöntem tercih edilmiştir (Köksal, 2000: 244). Tanzimat reformlarının amacının tebaa karşısında devletin gücünü artırmak olduğuna şüphe yoktur, öte yandan bu değişimden asıl faydalanan her bölgenin yönetiminde bir biçimde etkinlik kazanmış olan yerel eşraf olmuştur. Üstelik yeni idari düzenlemeler eşrafın kent üzerindeki nüfuzunu güçlendirmekle kalmamış, daha önemlisi bu nüfuzun kırsala da yayılmasını sağlamıştır. Tanzimat'ın getirdiği merkezi ve doğrudan yönetim politikalarının uygulamaya sokulmasıyla birlikte kırsal kesimin "geleneksel" liderleri askeri kapasitelerini ve



Resim 2: Kudüs Belediyesi 1917
(Kaynak: No. LC-M31- 60138, Library of Congress, Washington)



Resim 3: İzmir Belediyesinin Bulunduğu Hükümet Konağı
(Kaynak: Aydın Vilayeti Salnamesi, 1308: 550)

siyasi güçlerini kaybetmişler, bu doğrultuda kırsal bölgeler kentin etki ve hakimiyetine daha açık hale gelmiştir (Abu Manneh, 1990: 3-6). Kırsal bölgede kentin ve dolayısıyla kent eşrafının nüfuzunu güçlendirecek en önemli vasıta, yerel yönetimde pek çok görevi üstlenmiş olan idari meclis ve elbette belediye

meclisidir. Bu meclisler kent ağırlıklı kurumsal bir yönetim sisteminin gelişmekte olduğunun en bariz göstergeleri olarak değerlendirilmelidir.

1877 yılında yürürlüğe giren Vilayet Belediye Kanunu, belediye meclisi üyelerinin bir tür halk seçimiyle belirlenmesini öngörmüştür. Buna göre, kent dahilindeki

arazisi için yıllık en az elli kuruş emlak vergisi verenler seçme hakkına, en az yüz kuruş emlak vergisi verenler ise seçilme hakkına sahiptir.¹² Böylece, belediye seçimlerinde oy kullanabilme veya mecliste üye olabilme şartları servete ve vergiye bağlı olarak düzenlenmiştir. Osmanlı kentlerinde bu kritere uyanlar, kolayca tahmin edilebileceği gibi küçük bir azınlığı teşkil eden üst sınıfa, yani sosyal elite mensup kişilerdir. Bu sebeple taşra kentlerinin büyük çoğunluğunda belediye meclisleri genellikle hep aynı eşraf ailelerinden gelen üyelere oluşmuştur. Diğer taraftan özellikle Ortadoğu kentlerinde çok daha belirgin olan bu durum, kentlerde güçlü politik lobi gruplarının varlığına da işaret etmektedir. Örneğin Beyrut'ta meclis üyeliği nesilden nesile büyük çoğunlukla Bayhum ailesi üzerinde kalmıştır. Meclis üyeliği yanında, 1860-1908 yılları arasında görev yapan sekiz belediye reisinin ikisi Bayhum ailesindedir (Hanssen, 2005: 155). Kudüs'teki durum da bundan çok farklı değildi. 1867 ile 1917 yılı arasındaki otuz yıllık süreçte gerek belediye meclisi üyeleri, gerekse belediye reisleri daha çok kentin zengin eşraf ailelerinden, özellikle Halidi ve Hüseyinler arasından seçilmiştir (Avcı, 2004: 147). İzmir'de ise, gerek belediye reisliği, gerekse meclis üyeliği yapan pek çok kişinin adının başında yer alan Uşakizade, Evliyazade, Halimağazade gibi aile adları burada da belli başlı eşraf ailelerinin etkin olduğunu göstermektedir (Serçe, 1998: 14-16). Belediye teşkilatında belirli bir konum elde ettikleri açık olan eşraf ailelerinin kent üzerindeki nüfuzlarının giderek arttığına, hatta bu nüfuzu İstanbul'da çok daha üst pozisyonlara gelmek için kullandıklarına kuşku yoktur. Nitekim, 1877 yılında açılan ilk Meclis-i Mebusan'da Beyrut milletvekili olarak görev yapan Hüseyin Bayhum, belki de aileden gelen tecrübenin de etkisiyle 1877 Vilayet Belediye Kanunu hakkındaki tartışmalarda etkin bir rol oynamıştır¹³. 1908 yılında Meclis-i Mebusan tekrar açıldığında, Kudüs milletvekili 1899-1907 yılları arasında kesintisiz olarak belediye başkanlığı yapan Yusuf el-Halidi'nin yeğeni Ruhi el-Halidi'dir (Campos, 2015: 61). Keza 1913 seçimlerinden sonra meclise Nablus milletvekili olarak giren Haydar Bey'in önceki

12 Meclise girebilmek için, Osmanlı tebaası olmak, azalığa seçilecekleri şehir ve kasabada oturmak, otuz yaşını bitirmiş olmak, Türkçe konuşabilmek, Ceza Kanunu hükümlerine göre medeni ve şahsi haklara sahip bulunmak gibi başka şartlar da aranmıştır. Bkz. Vilayet Belediye Kanunu, üçüncü fasıl, 19. madde (Ergin, 1995: 1661).

13 Ayrıntılı bilgi için bkz Sharif, 2014: 91-113.

görevi belediye başkanlığıdır (BOA., DH. İD., 173/4).

Belediye meclisinin üyeleri söz konusu olduğunda dikkat çeken bir başka husus ise kentin kimliği ile meclis azalarının kökenini belirleyen nitelik arasındaki benzerliktir. Beyrut'taki belediye meclisinin üyeleri, şehrin bölgesindeki ekonomik üstünlüğüne paralel olarak, genellikle tüccar, banker ya da büyük toprak sahipleridir (Hanssen, 2005: 155). Dini kimliği ve idari fonksiyonları ile öne çıkan Kudüs'te, belediye azaları ya ulema ailelerinden ya da yerel yönetimde yer alan bürokratlardan gelmiştir. Nablus'ta ise, yine ulema aileleri, bölgenin yönetiminde eskiden beri çeşitli roller üstlenmiş olan aileler ve bölge ticaretinde etkinliği olan tüccarlar, belediye meclisi azalığını ve belediye reisliğini ellerinde tutmuştur. Bunlar arasından öne çıkan Tukan ve Abdülhadi aileleri, diğer eşraf aileleri ile koalisyonlar kurarak elde ettikleri üstünlüğü idari mecliste de devam ettirmişlerdir (Yazbak, 1999: 347).

Hangi kentte olursa olsun belediye meclisi üyelerinin ortak özelliği, politikadan geçimlerini sağlamadan politika yapabilecek ekonomik güce sahip olmalarıdır. Belediyedeki hizmetleri karşılığında belli bir maaş almamalarına rağmen, bu mevkiye istekli olmaları, hatta belediye seçimlerinde büyük rekabetlerin yaşanması bunu ifade eder. Meclis üyelerinin büyük çoğunluğu sosyal açıdan imtiyazlı bir statüye genellikle belediyeye girmeden önce de sahiptir. Ancak başarılı bir meclis üyesi yüksek sosyal statüsünü kent çapında bir etkinliğe dönüştürme şansını da ele geçirmiş demektir (Hanssen, 2005: 155-156). Zira bölge genelinde çalışan diğer mahalli idare organları, örneğin Ziraat Bankası Şubesi Komisyonu, Bidayet Mahkemesi, Nafia Komisyonu, Emlak Tahrir Komisyonu azaları, genellikle belediye meclisinin üyeleri arasından seçilmiştir (Avcı, 2004: 147). Bu sayede meclis azaları sosyal itibar ve şöhretlerini daha da pekiştirmiş, ayrıca belediye meclisinin kararlarını etkileyebilecekleri, kendi çıkarlarını veya temsil ettiği grubun menfaatlerini ön planda tutabilecekleri önemli fırsatlar elde etmişlerdir. Kısacası devlet işinde çalışmak o kişinin sosyal statüsünü güçlendirmekle kalmayıp, ona daha etkili bir konuma geçebileceği potansiyeli de kazandırmıştır. Buna karşılık, merkezi devlet ve yerel yönetim ise toplumsal grupları sınırlı

ölçülerde de olsa yönetime dahil ederek, aracı grupların etkinliğini resmileştirmiş, kendi meşruluğunu arttırmış ve en önemlisi sosyal kontrolünü kolaylaştırmıştır.

4. BELEDİYENİN YETKİ KAPASİTESİ

Osmanlı vilayet belediyelerinin kent yönetiminde özerk hareket edebilen idari organlar olduğunu iddia etmek pek mümkün değildir. Kanuni düzenlemelerde de izlendiği üzere, vilayetteki yönetim örgütünün bir parçası, bir alt bürosu olarak kabul edilen belediye örgütü, kentlerin bayındırlık işlerinde ve kamu hizmetlerinde, yani varlığını belirleyen temel vazifelerinde bile tek başına karar verebilecek ölçüde yetki sahibi değildir. Her şeyden önce, belediye reisini meclise seçilmiş üyeler arasından atama yetkisinin o bölgenin mülki amirine ait olması, belediye meclisini merkezileşme politikasının aracı haline getirmiştir (Yazbak, 1999: 348). Belediye reisliğine getirilen kişi, hem mülki amirin hem de onun temsil ettiği merkezi hükümetin yerel politikalara olan müdahalesini sembolize etmektedir, başka bir deyişle devletin yerel çıkarlarının yansıtan bir tercihtir (Avcı, 2005: 141). Diğer taraftan bu sayede eşraf arasındaki rekabet hükümetin menfaatleri doğrultusunda tekrar tekrar düzenlenmiş, aralarındaki güç dengesi devamlı kılınmıştır. Örneğin İzmir’de hemen her vali değişiminde belediye reisliğine atanan kişinin de değişmekte olması dikkate değerdir (Serçe, 1998: 60). Aynı şekilde Kudüs’te Halidiler ile Hüseyiniler arasındaki dengenin birinin lehine olacak şekilde bozulması halinde, hükümetin gücünü yitirmekte olan tarafa destek çıktığı ve belediye reisini buna göre atadığı bilinmektedir (Avcı, 2004: 126-129).

Belediyelerin kendilerine ait bütçelerle çalışması, hükümetten bağımsız bir idari yapı olmalarının ölçütü olarak düşünülebilir (Gerber, 1986: 39). Ne var ki belediye bütçelerinin yılda iki kez toplanan, belediye meclisi ile mahalli idare meclisinin birleşmesinden meydana gelen *cemiyet-ibelediyye* adlı komisyonda onaylanması gereği bu özerkliğe gölge düşürmektedir. Aynı organ vilayetteki bütün belediyelerin genel durumunu incelemek, gerekli gördüğü reform önerilerini vilayete iletmekle de yükümlüdür. Belediyeleri *cemiyet-i belediyenin* toplanmadığı zamanlarda denetleme yetkisi ise idari meclise aittir. Bu sebeple, belediye dairesinin bütçesi gibi, belediye meclisinin küçük ya da büyük

hemen her konuda aldığı karar çoğunlukla idari meclisin onayına sunulmakta, kimi zaman belediye işleriyle ilgili olarak mülki amirin iradesine de başvurulmaktadır. Diğer taraftan, Kudüs belediyesi hakkında yapılan incelemede görüldüğü gibi, belediye işlerine idari meclisin müdahalesinin, daha ziyade vesayet esaslarına dayandığını da belirtmek gerekir. Daha açık bir anlatımla, belediyenin yasal çerçeveler içinde verdiği hükümler doğrudan onaylanmakta, büyük para veya yetkiye ihtiyaç gösteren mali işler ile kent hizmetleri ise önce idari mecliste görüşülmekte, daha sonra mülki amir tarafından merkezi hükümete iletilerek sonuca ulaştırılmaktadır (Avcı, 2004: 170-171). Bursa belediye meclisinin 1910 yılına ait zabıt defterini inceleyen Uğurlu (1998: 74) da belediye üzerinde valinin ve vilayet idare meclisinin mali ve idari denetimine dikkat çekmiş, belediye kararlarının pek çoğunda sonuç cümlesinin “*vilâyet-penâhiye takdîmi lüzûmu tezekkür kılındı*” şeklinde olduğunu belirtmiştir. Benzer biçimde, Kudüs belediyesine ait zabıt defterlerinde yer alan, “...*husûsuna müsâ’ade-i ‘aliyye-i veliyyü’l-ni’metleri derkâr buyrulmak bâbında*” ya da “...*beyânı zımmında meclis-i idâre-i livâya havâle buyrulması bâbında*” şeklindeki ifadeler de son kararın ya idari meclise ya da mutasarrıfa ait olduğunu açıkça göstermektedir. Bunun yanında belediyeler üzerindeki denetim ve kontrolün sadece yerel yönetim organları tarafından gerçekleştirilmediğini de belirtmek gerekir. Zira Osmanlı arşivlerinde yer alan pek çok kayıt, belediye bütçelerinin Dahiliye Nezareti tarafından her yıl düzenli olarak takip edildiğini, bütçe harcamalarındaki kanunsuz uygulamaların yapılan teftişlerle ortadan kaldırılmaya çalışıldığını göstermektedir¹⁴.

Osmanlı kentlerindeki belediye teşkilatlarının, özerk yetkilere sahip olmaksızın üst idare yapılarına bağlı adeta birer idare bürosu gibi çalışmakta olduklarına işaret eden bir başka husus, çoğunlukla kentlerin ayrı belediye binalarına sahip olmamasıdır. Nitekim bu dönemde yerel idare bürolarının bir araya geldiği yapılar olan hükümet konaklarını inceleyen her hangi bir araştırma, bu binaların pek çoğunun aynı zamanda belediye teşkilatlarını da içinde

14 1319 (1901-1902) yılına ait Beyrut belediyesi bütçesinin Dahiliye Nezareti’ne gönderildiğine dair örnek bir belge için bkz. BOA., DH.TMIK.S. 46/3. İzmir belediyesinde Maliye Nezareti görevlileri tarafından gerçekleştirilen teftiş ve bunun sonunda düzenlenen mali rapor için ise bkz. BOA., BEO. 2971/222809.

barındırdığını gösterecektir. Bu makalede yer alan resimlerde görülen belediye yapılarından sadece Kudüs ve Bursa'daki belediyeler ayrı

binalara sahip olabilmişlerdir. Ancak bu husus, ne Kudüs'te ne de Bursa'da güçlü bir belediye örgütlenmesinin varlığına değil, her iki kentte



Resim 4: Bursa Belediyesi

(Kaynak: Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi, 1324: 267)

de mevcut hükümet konağının belediye için yeterli yer sağlayamamasına bağlıdır¹⁵.

Tanzimat'ın devlet adamları için “ideal kent”, elbette Batı'daki örnekler gibi, sistemli bir altyapı ve ulaşımına sahip, düzenli, temiz ve geniş sokaklarıyla aydınlık bir kenttir. Dönemin şartları söz konusu olduğunda, bu ideali gerçekleştirmek için oldukça kapsamlı projelere ve geniş mali kaynaklara ihtiyaç olduğu da açıktır. Ne var ki Osmanlı yönetiminin bu türden projeler için yeterli mali olanaklara sahip olduğu söylemez. Bu sebeple, kentlerde büyük masraflar gerektiren bayındırlık işleri veya altyapı projeleri ihaleye çıkarılarak, çoğunlukla yabancı sermaye ile çalışan şirketlere imtiyaz vermek suretiyle gerçekleştirilebilmiştir (Ortaylı, 1996: 395). Nitekim, Kudüs'teki demiryolu hattı inşaatı, İzmir ve Beyrut

limanlarının altyapı geliştirme projeleri gibi çalışmalar daima yabancı şirketlere verilen imtiyazlarla mümkün olmuştur.

1877 Vilayet Belediye Kanunu'nda, kent hizmetlerinin gerektiğinde imtiyaz ile yürütülmesi hakkında belediyelere her hangi bir yetki tanınmadığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla, müddeti veya konusu ne olursa olsun bu husustaki imtiyazların merkezi hükümet organları tarafından verilmesi genel bir kural olarak kabul edilmiştir. Gerçi, 15 Haziran 1910 tarihinde çıkarılan bir kanunla belediyeler kamu yararı için imtiyaz vermek konusunda yetkili kılındıysa da imtiyaz sözleşmelerinin nihai tasdiki hala merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir (Tümertekin, 1946: 129). Kısacası taşra belediyelerinin bütün faaliyetleri yerel yönetimi yürüten üst organlarla, hatta merkezi hükümetle yakından bağlantılı olmuştur. Özellikle kentlerde büyük çaplı yatırımlar gerektiren kamu hizmetleri çoğunlukla yerel idare, merkezi hükümet ve en nihayet belediyenin ortak girişimi ile mümkün olabilmıştır.

İdari yönden geleneksel olarak güçlü bir konuma sahip kentlerdeki kamu hizmetleri söz

¹⁵ Kudüs belediye binası ve hükümet konağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Avcı 2004. 1863 yılında inşa edilen Bursa hükümet konağının daha sonraki yıllarda giderek genişleyen yerel yönetim büroları için yetersiz kaldığına dair pek çok arşiv vesikası mevcuttur (bunlardan biri için bkz. BOA., DH.MKT., 1285/11). Bu yetersizliğe bir çözüm olarak inşa edilen Bursa belediye binası, 1880 yılında Ahmed Vefik Paşa'nın vali, Hüseyin Hüsnü Efendi'nin belediye reisi olduğu döneme tarihlenir (Saint-Laurent, 1996: 96-97).

konusu olduğunda ise, belediye teşkilatından ziyade valiler öne çıkmaktadır. Örneğin 1877 ile 1889 yılları arasında Bursa’da görev yapan Ahmet Vefik Paşa, belediye binasının inşası, açılan yeni yollarla kentte ulaşımın düzenlenmesi, belediyeye yeni gelir kaynaklarının yaratılması gibi önemli kent sorunlarının çözümünde etkili olmuş ünlü valilerdendir (Uğurlu, 1998: 35). Buna karşın İzmir’de, belediye reisleri arasında derin izler bırakanlardan bazı belediye reislerinden bahsedilebilir. Bunlardan biri, 1895-1907 yılları arasında görev yapmış olan Eşref Paşa’dır. Onun döneminde, İzmir belediyesi örgütsel olarak gelişmiş, belediye gelirlerini arttıracak çeşitli önlemlerin alınması yanında, tramvay sisteminin kurulmasına yönelik önemli girişimlerde bulunulmuştur. Ancak burada özellikle Eşref Paşa’nın aynı sıralarda Aydın Vilayeti valiliği yapmakta olan Kamil Paşa ile adeta vilayetin bir memuru gibi uyumlu çalışmış olduğunu vurgulamak gerekir (Serçe, 1998: 77-80). Vilayet valisi ile belediye reisi arasında uyumlu bir ilişkinin olmadığı durumlarda ise, bundan olumsuz etkilenen hiç şüphesiz belediye teşkilatı olmuştur. Örneğin 1909-1910 yıllarında, İzmir’in kent nüfusu doğrultusunda belediye dairelerine ayrılması ve cadde düzenlemeleri gibi altyapı çalışmalarının Vali Mahmud Muhtar Paşa ve belediye reisi Muammer Bey arasında çekişmeye yol açmasıyla hem belediye reisi hem de meclis üyeleri istifa etmek zorunda kalmış, bu sebeple kentte gerilimli günler yaşanmıştır¹⁶.

Yerel yönetim bürokrasisi içinde katı bir hiyerarşik denetim altında işlediği anlaşılan belediyelerin kentsel ihtiyaçlara cevap verme kapasitesini kısıtlayan bir başka husus ise gelir kaynaklarının yetersizliğidir. 1877 Vilayet Belediye Kanunu hazırlandığı esnada, belediye teşkilatlarının sorumluluk alanlarının temizlik ve kentsel denetim işleriyle sınırlı olacakları düşünülmüş, bunun dışındaki kentsel hizmetlerde ise daha ziyade aracı rolü üstlenecekleri varsayılmıştır. Ancak belediyelerin yerine getirmesi gereken kentsel hizmetlerin giderek genişlemesi ve çeşitlenmesi, bunun yanında kentsel büyüme ve nüfus artışı belediyelere tahsis edilmiş olan kısıtlı gelir kaynaklarının daha da yetersiz kalmasına yol açmıştır. Belediyelerin karşılaştığı mali sorunlar İzmir, Bursa ve Beyrut gibi ekonomik etkinliği

güçlü kentlerde dahi oldukça belirgindir. Nitekim, İzmir belediyesinin gelirleri 1894-1914 yılları arasındaki yirmi yıllık süre içinde neredeyse iki katına çıkmış olmasına rağmen, kentin altyapısı için zorunlu ihtiyaçların karşılanmasında büyük güçlükler yaşanmıştır (Serçe, 1998: 130-138). Keza Bursa belediyesi 1910 yılına gelindiğinde dahi, hala yeterli mali kaynaklara sahip olmaktan uzaktır, üç ay süreyle personel maaşlarını ödemekte zorlanması buna işaret eder (Uğurlu, 1998: 77). Osmanlı arşivlerinde belediye teşkilatları için gelir arayışlarına yönelik pek çok kayıt bulmak mümkündür. Örneğin, 1904 yılında Nablus belediyesinin “*yıllık gelirleri mahallî ihtiyaçları bile karşılayamadığından kasabaya giren erzâk ve sâ’ireden duhûliye resmi alınması*” hakkında yazışmalar mevcuttur (BOA., DH.MKT., 795/25). Keza 1894 yılında, Beyrut’taki belediye masrafları için, hazineye alınmakta olan zebhiye, kile, kantar ve hayvan dellaliyesi vergilerinden elde edilen gelirlerin yarısının belediyeye bırakılması istenmiştir (BOA., BEO., 348/26060). Söz konusu dönemde, hızlı nüfus artışına paralel olarak kentsel yerleşim alanının en az üç kat genişlediği Kudüs’te ise, belediye kent hizmetlerinin finansmanını sağlamak için, banka kredisi almak, dükkan, mağaza, lokanta, kıraathane gibi işyerleri işletmek, sur dışında Bekaa mevkinde bir hipodrom kurmak, yılda iki kere bahar ve güz aylarında at koşusu müsabakaları düzenlemek gibi çözümlere başvurmak zorunda kalmıştır (Avcı, 2004: 168-169).

5. YABANCI UYRUKLAR ÜZERİNDE BELEDİYE’NİN YETKİSİ

Osmanlı devletinin özellikle 19. yüzyıl başından itibaren Avrupa ile artan ticari ilişkileri, ya da daha doğru bir tabirle “*Avrupa ekonomisinin Osmanlı dünyasını istila etmesi*” kentlerdeki yabancı nüfusu hatırı sayılır bir seviyeye getirmiştir (Quataert, 2006: 446). Daha önemlisi, 18 Haziran 1867 tarihinde Osmanlı devleti ile Avrupalı devletler arasında imzalanan bir protokol ile yabancılara Osmanlı topraklarında mülk edinme hakkının tanınması ve bunun sonucu olarak özellikle Osmanlı limanlarında veya üretim ve dağıtım merkezi olan iç kentlerde, önemli kent arazilerinin yabancılara eline geçmiş olmasıdır (F.O., 195/1161, No. 8). Mülk sahibi olanın yönetimde söz hakkı da talep edeceği düşünülürse, üstelik

¹⁶ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BOA., DH.MUİ., 153/12 ve 542/16.

belediye seçimlerine katılma koşullarının emlak ve servet esasına göre düzenlendiği hesaba katılırsa, Osmanlı belediye yönetimi için kentlerdeki yabancı nüfuzunun varlığı önemli idari sorunları kaçınılmaz kılmıştır. Aslında başlangıçta, yani 1867 yılından 1877 Vilayet Kanunu'na kadar geçen sürede, bazı kentlerde yabancıların da belediye meclislerinde yer aldığı bilinmektedir. Örneğin Beyrut'ta 1860 yılında yapılan ilk seçimler sonucunda oluşturulan on bir kişilik meclisin iki üyesi yabancı yatırımcılardır (Hanssen, 2005: 146). İzmir'de ise 1868 yılında yapılan ilk belediye seçimlerinde oy kullanmak üzere Vali İsmail Paşa tarafından davet edilen 298 kişinin arasında yabancı uyruklular da yer almaktadır (F.O., 195/1910, No. 63). Ancak 1877 Kanunu gayet açık maddelerle belediye meclisi üyelerinin Türkçe konuşması ve Osmanlı tabiiyetinde olması gerektiğini hükme bağlamış, hatta yabancı kurum ve kuruluşlarda çalışanların dahi bu meclislere giremeyeceklerini kesin bir dille ortaya konmuştur¹⁷.

1877 Kanunu ile getirilen bu hükümlerin özellikle İzmir'deki yabancı topluluklar arasında büyük tepkilerle karşılanmış olması önemlidir. İzmir'deki İngiliz konsolosunun kayıtlarından öğrendiğimiz üzere, sadece kentteki İngiliz uyruklu sakinler değil, diğer ülkelerin uyrukları da Bâbîâlî'ye elçilikleri kanalıyla protesto mektupları göndermişler, belediye seçimlerine katılamamalarının uluslararası bir antlaşma niteliğinde olan 1867 Protokolüne aykırı olduğunu ifade etmişlerdir (F.O., 195/1161, No. 4). Bu mektuplarda İzmir'deki yabancıların kent nüfusunun en az dörtte birini teşkil ettikleri, İzmir'de ve çevre köylerdeki emlakın büyük bölümünün Avrupalılara ait olduğu belirtilmiş, yabancıların belediye meclisine girmemeleri halinde belediye tarafından istenecek her hangi bir vergi ya da cezanın yabancı uyruklarca ödenmesi konusunda büyük güçlüklerle karşılaşılacağına dikkat çekilmiştir (F.O., 195/1161, No. 8). Bu sebeplerden ötürü İzmir'deki konsololar tarafından kentteki belediye teşkilatı neredeyse yok sayılmış, belediyenin çalışmaları ihmal, rüşvet ve yolsuzluk gibi suçlamalarla şiddetle eleştirilmiştir (F.O., 195/1161, No. 49). İzmir belediyesinin ilk yıllarında verimli bir çalışma ortamı bulamamasında bu muhalefetin önemli bir rolü olduğuna şüphe yoktur.

¹⁷ Bkz. Vilayet Belediye Kanunu, üçüncü fasıl, 18. 19. ve 20. maddeler (Ergin 1995: 1661)

Kudüs belediyesi ise İzmir'dekinden belki biraz farklı olarak daha kuruluş aşamasında, yani 1867 yılında kentteki yabancı konsoloslukların muhalefetine uğramış, yeni oluşturulan yapılanmanın kendi uyrukları ve himaye ettikleri unsurlar üzerindeki yetkilerini ihlal edeceğini düşünen bazı konsolosların (Amerika ve Rusya konsolosları) açık protestosuyla karşılanmıştır (Kark, 1980: 121). Ne var ki nüfusun dikkate değer bir bölümünün yabancı uyruklardan oluştuğu Kudüs gibi bir kentte, belediyenin faaliyetlerinin devamı için konsolosların aracılığına da başvurulması zorunlu olmuştur. Kudüs belediyesi, kentin düzeninin sağlanması, kamu sağlığının muhafazası ya da imar nizamının korunması doğrultusunda, fertlere yaptığı tembihleri veya kent genelinde uygulanmak üzere aldığı bütün kararları, kentteki yabancı uyrukların resmi temsilcisi olan konsoloslara bildirmek durumunda kalmıştır. Belediyenin yetkisi dışında kalan bu konu için mutasarrıfın iradesine başvurulmuşsa da belediye hükümlerinin yabancı uyruklar tarafından dikkate alındığını söylemek zordur. Nitekim konsololar, kendi uyruklarından olup da belediye nizamlarına aykırı hareket edenlerin ödemesi gereken para cezalarına itiraz etmişler, bu cezaların mahkeme kararıyla onaylanması gerektiği gibi bahaneler öne sürerek cezaların tahsilini geciktirmişler, böylece belediye denetiminin kent genelinde etkinlik kazanmasını engellemişlerdir. Kudüs belediyesi 1909 yılında Dahiliye Nezareti'ne verdiği kentteki en önemli belediye sorunlarını sıraladığı ıslahat layihasında, yabancı uyruklular üzerindeki yetki sorunlarına özellikle değinmektedir. Bu layihada, beledi denetimle sorumlu olan çavuş ve müfettişlerin yabancılara ait işyerlerine girebilmelerinin sağlanması, para cezalarının tahsiline konsolosların muhalefet göstermesinin engellenmesi ve yabancı uyrukluların da belediye vergilerini ödemeye mecbur tutulmaları istenmiştir (Avcı, 2004: 172-174). Kudüs ve İzmir örneğinde izlendiği üzere, belediyenin kentteki yabancı unsurlarla ilişkisi hiç de olumlu bir zeminde gelişmemiştir. Belediyenin idari yetkinliğini kısıtlayan bu durum, kent nüfusu içinde yabancıların belirli bir yer işgal ettiği Beyrut'ta da farklı değildir. Sharif (2014: 153-158)'in yerel basın kaynaklarına ve konsolosluk yazışmalarına dayanarak ayrıntılarıyla ortaya koyduğu üzere, pek çok diplomatik ve idari girişime rağmen Beyrut'ta yaşayan yabancı uyruklulardan ve

Avrupalı devletlerin himayesi altındakilerden düzenli olarak belediye vergilerini tahsil etmek bir türlü mümkün olamamıştır. Hatta bu durum Beyrut belediyesi için idari ve mali açılardan zaaf yaratan en temel sebeplerden biri olmuştur.

6. SONUÇ

Osmanlı tarihinde kritik bir siyasi eşik olarak kabul edilen Tanzimat Fermanı, devleti yeni örgütsel araçlarla yeniden merkezileştirmek için atılmış önemli bir adımdır. Tanzimat Fermanı'nı izleyen her yeni reformun büyük ölçüde merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelik olduğu açıktır. Bu dönemde devlet, hukuk, vergi sistemi, eğitim gibi pek çok alanda başlattığı yeni uygulamalarla ülkenin her yerinde temsil edilir olmak istemekte, böylelikle ülkenin en ücra bölgelerini dahi ulaşılabilir ve denetlenebilir hale getirmeye çalışmaktadır. Tanzimat'ın getirdiği belediye kurumunu da aynı perspektif içinde değerlendirmek gerekir. Nitekim Tanzimatçıları modern belediyeleri, ön planda çeşitli kurum ve merciler tarafından görülmekte olan kent hizmetlerini tek elde toplamak, düzenlemek ve böylece daha iyi kontrol etmek için kurmuştur. Merkezileşme, sistemleşme ve denetim demek olan Tanzimat reformlarıyla devletin görevleri hayatın bütün alanını kapsayacak kadar genişletilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla diğer mahalli idare kurumları gibi belediye teşkilatı da devlet otoritesini yeniden kurma hedefi doğrultusunda atılmış bir adımdır. Hiç şüphesiz Osmanlı devlet adamlarının istediği şey, belediye teşkilatlarıyla kentlerin belli bir özerklik kazanmasını sağlamak değil, çok

daha basit bir biçimde sadece bayındır, sağlıklı ve temiz kentler yaratmaktır. Bunun yanında kent yönetimini yeniden düzenleyecek olan belediyelerin, hem vilayetlerdeki halka hem de Avrupa devletlerine modern ve gelişmekte olan bir devlet imajı yaratmak için kullanılacak etkili bir vasıta olacağı öngörülmüştür. Nitekim belediyelerin kuruluşunu gündeme getiren temel beklenti, yasal düzenlemelerde de altı çizildiği gibi kentlerde düzen ve temizliğin sağlanmasıdır.

Çalışmada incelenen kentlerde görüldüğü üzere, Osmanlı belediye düzeninin işlerliğini kısıtlayan çoğu dönemin şartlarından kaynaklanan pek çok sorun vardır. Osmanlı kentlerinde hala en büyük yetkili konumundaki mülki yöneticilerin geleneksel yönetim anlayışları, personel ve teknik bilgi yetersizliği, mali olanakların kıtlığı, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde görülen yetki karmaşası ve bürokratik sistemin ağırlığı bu sorunlardan sadece birkaçıdır. Yine de bütün bu sorunlara rağmen, hukuki alt yapının geliştirilerek standart bir belediye yönetiminin oluşması, belediye meclislerinde kent ileri gelenlerine temsil hakkı verilmesi gibi son derece olumlu sonuçların ortaya çıktığını da belirtmek gerekir. Osmanlı devletinin son döneminde belediyecilik alanında elde edilen tecrübelerden sonraki dönemde de faydalanıldığına kuşku yoktur. Nitekim 1877 Vilayet Belediye Kanunu'nun bazı değişikliklerle de olsa 1930 yılına kadar yürürlükte kalmış olması da buna işaret eder.

KAYNAKÇA

I. Arşiv Belgeleri

a. Başbakanlık Osmanlı Arşivi, (BOA) (İstanbul)

(BEO.), Bâb-ı âli Evrak Odası, 348/26060, 17 Receb 1311 / 24 Ocak 1894

(BEO.), Bâb-ı âli Evrak Odası, 2971/222809, 7 Zilkâde 1324 / 23 Aralık 1906.

(DH.İD.), Dahiliye Nezâreti İdare Kataloğu, 173/4, 15 Zilkâde 1331 / 16 Ekim 1913.

(DH.MKT.), Dahiliye Nezâreti Mektûbi Kalemi, 1285/11, 25 Recep 1326 / 23 Ağustos 1908.

(DH.MKT.), Dahiliye Nezâreti Mektûbi Kalemi, 795/25, 12 Zilkâde 1321 / 30 Ocak 1904)

(DH.MUİ.), Dahiliye Nezâreti Muhaberât-ı Umumiye İdaresi Belgeleri, 153/12, 27 Şevval 1327 / 11 Kasım 1909.

(DH.MUİ.), Dahiliye Nezâreti Muhaberât-ı Umumiye İdaresi Belgeleri, 542/16, 25 Şaban 1328 / 1 Eylül 1910.

(DH.TMIK.S.), Dahiliye Nezâreti Tesrî-i Muamelât ve Islâhât Komisyonu Belgeleri, 46/3, 3 Rebiyülevvel 1321 / 30 Mayıs 1903.

(İ.ŞD.) İrade Şurâ-yı Devlet, 5/271, 2 Safer 1285 / 25 Mayıs 1868.

b. İngiliz Ulusal Arşivi, Foreign Office (FO), (Londra).

195/610, No. 5, C. Blunt-H. L. Buliver, 17 Şubat 1860

195/1910, No. 63, R. Cumberbatch-H. Eliot, 31 Ağustos 1868.

195/1161, No. 4, F. Neades-A. H. Layard, 8 Aralık 1877

195/1161, No. 8, F. Neades-A. H. Layard, 11 Şubat 1878.

195/1161, No. 49, F. Neades-A. H. Layard, 11 Kasım 1878.

c. Fransa Diplomatik Arşivleri (Nantes)

Archives Diplomatiques Centre de Nantes, Consulat de Jérusalem, Serie B, Carton 5.

II. Basılı Kaynaklar

Abu-Manneh, B. (1990), "Jerusalem in the Tanzimat Period: the New Ottoman Administration and the Notables," *Die Welt des Islam*, 30, 1-44.

Avcı, Y. (2004), **Değişim Sürecinde Bir Osmanlı Kenti: Kudüs (1890-1914)**, Phoenix Yayınevi, Ankara.

Avcı, Y.-Lemire, V. (2005), "De la Modernité Administrative à la Modernisation Urbaine: Une Réévaluation de la Municipalité Ottomane de Jérusalem (1867-1917)", **Municipalités Méditerranéennes, Les Réformes Urbains au Miroir d'une Histoire Comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe Méridionale)**, (Ed: N. Lafi), Klaus Schwarz Verlag, Berlin, 73-136.

Avcı, Y. (2010), **Bir Osmanlı Anadolu Kentinde Tanzimat Reformları ve Kentsel Dönüşüm: Denizli (1839-1908)**, Yeditepe Yayınları, İstanbul.

Baer, G. (1969), "The Beginnings of Municipal Government," **Studies in the Social History of Modern Egypt**, (Ed: G. Baer), Chicago Press, London, 190-195.

Campos, M.U. (2015), **Osmanlı Kardeşler: Erken Yirminci Yüzyıl Filistin'inde Müslümanlar, Hıristiyanlar ve Yahudiler**, (Çev. Mine Yıldırım), Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Çadırcı, M. (1997), **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Düstur, Tertib-i evvel, Cilt 1: 648-651.

Ergin, O.N. (1995), **Mecelle-i Umûr-ı Belediyye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul.

- Gerber, H. (1986), "A New Look at the Tanzimat: The Case of the Province of Jerusalem," **Palestine in the Late Ottoman Times**, (Ed: D. Kushner), Yad Izhak Ben-Zvi Institute, Jerusalem, 30-45
- Gutmann, E. (1968), "The Beginning of Local Government in Jerusalem", **Public Administration in Israel and Abroad**, 8, Jerusalem, 52-61.
- Hanssen, J. (2005), "The Origins of the Municipal Council in Beirut (1860-1908)", **Municipalites Méditerranéennes, Les Réformes Urbains au Miroir d'une Histoire Comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe Méridionale)**, (Ed: N. Lafi), Klaus Schwarz Verlag, Berlin, 139-159.
- Hourani, A. (1968), "Ottoman Reform and the Politics of Notables," **Beginnings of Modernization in the Middle East**, (Ed: W.R. Polk-R.C. Chambers), The University of Chicago Press, Chicago, 41-68.
- Kark, R. (1980), "The Jerusalem Municipality at the End of Ottoman Rule," **Asian and African Studies**, 14, 117-141.
- Köksal, Y. (2000), "Tanzimat Döneminde Bulgaristan: Osmanlı'da Merkezi Devletin Oluşumu 1839-1878," **Toplum ve Bilim**, 83, 241-264
- Lewis, B. (1993), **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. M. Kırıatlı), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Oktay, T. (2008). "Osmanlı Döneminde Modern Belediye'nin Doğuşu ve Gelişimi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, (Ed: E. Özvar-A. Bilgin), Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 377-402.
- Ortaylı, İ. (1985), "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler," **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, I, İletişim Yayınları, İstanbul, 231-244.
- Ortaylı, İ. (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Quataert, D. (2006), "Tanzimat Döneminde Ekonominin Temel Problemleri", (Çev. F. Acun), **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Ed: M. Seyitdanlıoğlu-H. İnalçık), Phoenix Yayınevi, Ankara, 447-455.
- Rosental, S. (1982), "Minorities and Municipal Reform in Istanbul, 1850-1870," **Christians and Jews in the Ottoman Empire: the Functioning of a Plural Society**, (Ed: B. Braude-B. Lewis.), I, Holmes-Meir Publishers, New York, 369-385.
- Saint-Laurent, B. (1996), "Bir Tiyatro Amatörü: Ahmed Vefik Paşa ve 19. Yüzyılın Son Çeyreğinde Bursa'nın Yeniden Biçimlenmesi", **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, (Çev. A. Berktaş), (Ed: P. Dumont-F. Georgeon), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 79-98.
- Serçe, E. (1998), **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmir'de Belediye (1868-1945)**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- Sharif, M. (2014), **Imperial Norms and Local Realities: The Ottoman Municipal Laws and the Municipality of Beirut (1860-1908)**, Ergon Verlag, Würzburg.
- Tekeli, İ. (1996), "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü," **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, (Çev. A. Berktaş), (Ed: P. Dumont-F. Georgeon), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 19-30.
- Tümertekin, S. (1946), **Türkiye'de Belediyeler; Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum**, R. Zellic Basımevi, İstanbul.
- Uğurlu, N. (1998), **1910 Tarihli Bursa Belediye Meclisi Karar Defterinin Değerlendirilmesi**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Yazbak, M. (1999), "The Municipality of a Muslim Town: Nablus 1868-1914," **Archiv Orientalni**, 67, 339-360.
- Yerasimos, S. (1996), "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine," **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, (Çev. A. Berktaş), (Ed: P. Dumont-F. Georgeon), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1-18.