

TANZİMAT REFORMLARI SÜRECİNDE UYGULAMAYA KONULAN VERGİ POLİTİKALARININ MODERN YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Ahmet UÇAR

Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

ÖZ

Bu çalışmanın konusunu genelde Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'ın ilanından sonra yaptığı Batıya dönük çeşitli reformlar ve yeniliklerden oluştururken, özelde ise daha çok Tanzimat döneminden önce devletin bozulan mali sistemini düzeltmek ve devletin taşrada kaybettiği gücünü geri kazanmak için uygulamaya koyduğu birtakım vergi politikaları ile Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ortaya çıkan alt yapı ve kentsel hizmetleri batıdaki örnekleri gibi sunabilmek için kurmaya çalıştığı ilk çağdaş yerel yönetimler oluşturmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada Tanzimat sonrası dönemde ilk muhassıllık meclislerinin oluşturulması, İstanbul'da ilk belediye örgütünün kurulması, il özel idarelerinin ortaya çıkışı anlatılarak bunların kuruluş amaçları ve vergi politikalarıyla ilişkileri incelenerek açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat, vergi politikası, yerel yönetimler.

THE IMPACTS OF THE IMPLEMENTATION OF TANZİMAT TAX REFORM POLICIES ON MODERN LOCAL ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Although the topic of this study in general, consists of western reforms and various new practices performed by Ottoman State after Tanzimat, in particular, it consists of some tax policies implemented to correct the disrupted financial system of the state before Tanzimat period and regain the loss of power in periphery, and also consists of the early contemporary local administrations, emerged in the late times of Ottoman State to be able to deliver urban services and infrastructures as in the western cities. In this sense, in the study, by explaining the first formation of muhassıl, the first establishment of İstanbul municipality and emerging of provincial special administrations after Tanzimat, it has been tried to shed light on the matter by analysing the start of forming local administrations in western style, the aims of their formation and their relations with the tax policy.

Keywords: Tanzimat, tax policy, local administrations.

I. GİRİŞ

Devletleri ayakta tutan, güçlü kılan ve uzun süre hayatta kalmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri sağlam ve iyi işleyen bir vergi düzenine

sahip olmalarıdır. Kamu hizmetlerinin ifa edilmesi karşılığında devletler çeşitli isimler altında vatandaşlardan vergi almaktadırlar. Vergi; devletin kamu giderlerini karşılamak için tek taraflı olarak ve vergilendirme yetkisine bağlı olarak vatandaşların gelir ve mallarından aldığı paralardan oluşur. Vergilerin dayandığı birtakım temel ilkeler vardır. Bunların en önemlileri; vergide genellik ve adalet ilkesidir. Genellik ilkesi ile vatandaşlar arasında hiçbir fark gözetmeksizin tüm vatandaşların vergi verme sorumluluğu taşıması, adalet ilkesi ile de herkesin maddi gücüne göre vergi vermesi kastedilir (Gönüllü, Tarihsiz: 291).

Osmanlı Devleti'nde maliyenin ve bunun uzantısı olarak vergi toplamanın önemi, devlet politikalarını belirleyen temel bir unsur olarak görülmüştür (Küçükkalay ve Çelikkaya, 2002: 880). Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin bu özellikleri üzerinde bulundurduğu ve çok iyi işleyen bir vergi düzeni ve hukuk sistemi sayesinde uzun yıllar ayakta kalabildiği söylenebilir.

Tanzimat'ın ilanı Osmanlı tarihinde oldukça önemli bir olay ve bir dönüm noktası olarak görülmektedir. Bu kadar ayrı önem ve özelliğe sahip olan Tanzimat dönemi içinde idari, mali, askeri ve eğitim alanlarında birçok reformlar yapılmaya çalışıldığı ve yapılan bu köklü reformlarla devletin yönünü batıya çevirdiği söylenebilir. İmparatorluğun uzun yıllar halledemediği birikmiş sorunları dönemin yönetimi Tanzimat reformlarıyla çözmeye çalışmıştır. Dolayısıyla Tanzimat'ın getireceği yenilikler ülkedeki birçok sorunu kısa sürede çözeceği umidini vermesi, halk arasında da iyimser bir havanın oluşmasına ve refah düzeyinin artacağı inancının yayılmasına neden olmuştur. (Uzun, 2001: 90).

Tanzimat Dönemi ile birlikte, Osmanlı Devleti'nin mali sisteminde yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde devlet tarafından önemli mali reformlar yapılmıştır. Tanzimat Dönemi'nde yapılan mali reformların arasında; maliyede merkezileşme faaliyetleri, örfi vergileri sona erdirmeye çalışmaları, yeni vergi konuları ile tahsil biçimlerini oluşturma çabaları ve özellikle iltizam usulüne son verme girişimleri bulunmaktadır (Gönüllü, Tarihsiz: 292).

Tanzimat'ın ilanından sonra mali hayatta başlayan gelişmelerle birlikte, devlet tarafından memleketin alt yapı problemlerinin halledilmesi ve batıdaki örneklere benzeyen belediye hizmetlerinin de öncelikle İstanbul'da ve arkasından diğer Anadolu şehirlerinde oluşturulması konusunda birtakım faaliyetlerin yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada söz konusu dönemde Osmanlı Devleti'nin taşrada zayıflayan gücünü geri kazanmak adına ve taşrada tahsil edemediği vergileri daha iyi bir şekilde toplayabilmek için geliştirdiği bazı vergi politikalarından, yine buna bağlı olarak oluşturulan ve merkezin taşrada gücünü artırmak için uygulamaya koyduğu muhassıllık meclislerinden bahsedilecek. Sonrasında ülkemizde modern yerel yönetime geçiş süreci anlatılarak, bu ilk oluşturulan yerel yönetimlerin vergilerle ilgili fonksiyonları incelenecektir. Sonuç ve öneriler bölümüyle çalışma tamamlanacaktır.

II. TANZİMAT'IN İLANI VE YÖNETİMDE REFORM ÇABALARI

Abdülmecit ve ıslahatçı nazırları başta sadrazam Mustafa Reşit Paşa, devletin çöküş aşamasında özellikle Avrupa devletlerinden gelen dış baskıyı engellemek ve devletin bütün kurumlarının batılılaştırılması amacıyla 1839'da Gülhane Hattı Hümayunu da denilen Tanzimat Fermanını ilan ettiler. Bu Hatta din ve mezhep farkı gözetilmeksizin haklar bakımından eşit bir toplum, çağdaş bir kanun devleti yaratmak hususunda düşünülen prensipler belirtiliyordu. Böylece Osmanlı Tarihinde ilk kez padişahın da üstünde kanun gücünün üstünlüğü kabul ediliyordu. Tanzimat hareketini bazı çağdaş yabancı gözlemciler "legislation= yasama" faaliyeti olarak yorumlamışlardır. Gerçekten de Tanzimat hareketi, Kanun egemenliğini kurma ve yönetimi yeniden düzenleme olarak görülüyor ve anlaşılıyordu. Üstelik Tanzimat hareketini böyle nitelendirenler sadece Avrupalı gözlemciler değildi, Tanzimat önderlerinin kendileri de girişimlerinin amacını ve yöntemini aynı biçimde değerlendiriyorlardı (Ortaylı, 1983: 170-171).

Bu ferman, Müslim ve gayri-Müslim herkes için eşitlik içeren bir çağın başlangıcını; rüşvetin, yozlaşmanın ve yargılanmadan ceza görmenin sonunu öngörüyor, yani hukukun üstünlüğünü kuruyordu (Ahmad, 2010: 40). 3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilanı, Osmanlı İmparatorluğu için köklü bir değişim ve dönüşüm sürecinin başlangıcı olurken, bu büyük imparatorluk vilayet yönetimi, yerel yönetimler ve belediyecilikte de yeni bir yasal çerçeve ve yüze kavuşmuştur. Modern Avrupa kenti İstanbul, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, yani Tanzimat'la birlikte girilen reformlarla doğmuştur denilebilir (Seyitdanlıoğlu, 2010: VII).

Gülhane Fermanı, iktisadi bünyesi ve toplumsal kurumlarıyla endüstri çağına ayak uyduramayan bir imparatorluğun aydın bürokratlarının, iç ve dış baskılar sonunda zorunlu olarak ilan ettikleri bir belgeydi (Ortaylı, 2011: 16).

Ferman'da belirtilen prensiplerden maliye ve özellikle vergiler ile ilgili olanlar: Mal ve mülk güvenliğinin sağlanması; herkesin kudretine göre vereceği vergilerin tespiti ve bu vergilerin dışında hiçbir suretle vergi alınmaması, iltizam usulünün kaldırılması (Karal, 1976: 200 cilt VI) dır.

Tanzimat'la birlikte vergi sisteminde değişiklik yapılırken maliye nezaretine bağlı dairelere yeni bir düzen verilip, vilayetlerde yeni maliye memuriyetleri oluşturuldu. II. Mahmut devrinde kaldırılmış olan müsadere¹ usulü 1840 yılında yayınlanan eza kanunnamesiyle suç sayılmıştır. Ferman imparatorluğun her tarafında eş zamanlı olarak ilan edilemediği için okunabildiği yerlerde daha önce yürürlüğe girmiştir. Islahat Fermanı da vergilerin ve aşarın doğrudan doğruya alınması hususlarının araştırılması,

¹ **Müsadere:** Osmanlı vezirleri ile devlet adamlarının ve tanınmış zengin kişilerin ecelleriyle öldüklerinde veya herhangi bir sebeple idam edildiklerinde bazen de sağlıklarında mallarına hükümet tarafından el konulması.

memurların iltizam işlerine girmeleri gibi maddeleri kapsamaktadır (Karal, 1976: 200-201 cilt VI).

III. TANZİMAT SONRASI VERGİ POLİTİKALARI

Tanzimat ile kaldırılan İltizam usulü daha çok devlete değil mültezimlere yarıyordu. Mültezimler devlete peşin olarak ödedikleri vergiyi kat be kat çıkarabilmek için halka çok baskı yapıyorlardı. Örneğin, on bin kuruşluk bir iltizamdan devlet hazinesine ancak yarısı giriyordu. Zamanla ahlaki bir çöküş sembolü haline gelen bu usul ile çalışan memurlar kendi menfaatlerinin devamı için rüşvet, iltimas, irtikab ve himaye ile iş yapar hale gelmişlerdi. Bir nevi soygunculuk haline getirdikleri vergi toplama usulleri hiçbir şekilde amme menfaatini gözetmiyordu (Karal, 1977: 240 cilt VII).

Tanzimat Fermanının tüm getirilerinin yanında, vergi uygulamalarında pek çok eksikliğin ortaya çıktığı da söylenebilir. Sultan Abdülaziz devri vergi uygulamalarında, bütçenin hatta Avrupa'dan alınan borçların büyük kısmının harcandığı İstanbul'dan yeterli vergi ve asker toplanmazken, köylü gittikçe artan adaletsiz vergilerin ağırlığı altında ezilmeye başlamıştı (Karal, 1977: 244 cilt VII).

Osmanlı sosyal ve iktisadi kaynaklarının önemlilerinden biri olan temettuat defterleri, Tanzimat sonrası vergi politikalarının tespiti açısından son derece önemlidir. Bu defterlerde kayıtlı olan bölgenin demografik yapısı, bölgedeki işletmelerin çapı, üzerinde yaşayan kişilerin mesleği, mal varlıkları ve yıllık kazançları ile bölgede yetiştirilen zirai ürünler, hayvanlar, mevut ticari ve sınai müesseseler kayıtlıdır. Tanzimat'ın uygulandığı yerlerde yapılan temettu kayıtları ilk önce İstanbul ve merkeze yakın bölgelerde uygulanmış, sonra da fermanın uygulandığı eyaletlerde tahrir edilmiştir (Gül, 2009: 80-81).

19. yüzyıl başlarından itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nda tarıma bir takım müdahaleler yapılarak ve çeşitli kurum ve kuruluşlara ait arazilere el konularak, bunların tarıma elverişli olanları çiftçilere dağıtılmak suretiyle bir toprak reformu yapıldığı görülmektedir. Bu gelişmeler paralelinde ve Batıdaki tekstil sektörünün gelişimi de dikkate alınarak, pamuk üretimine önem verilmiş ve çiftçilere de ekecekleri ürünü kendilerinin belirlemesi konusunda serbestlik getirilmiştir. Bu doğrultuda o dönemde izlenen tarım ve dolayısıyla vergi politikalarına göre, üreticilerin korunmasından çok, tüketicilerin ürünleri daha ucuz fiyatlardan satın alabilmeleri hedeflendiği söylenebilir. Bu bakımdan ürünlerin tavan fiyatı veya narh fiyatı devletçe belirlenerek, ordunun ihtiyaçlarının, devlete sağlanacak gelirlerin ve büyükşehirlerin gıda ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır (Yavuz, 2000: 11).

Tanzimat Fermanı'nda tarım ve vergiler hususunda gayet olumlu fikirler benimsenmekle beraber, uygulamada bunlar ne yazık ki bütünüyle gerçekleştirilememiştir. Vergi yükü yine köylünün üzerinde olup, aşar vergisi Tanzimat öncesinde arazinin gelirine göre alınırken, Tanzimat devrinde bütün mahsullerden onda bir olarak alınmaya başlamıştır. Örneğin, Namık Kemal bütün vergi yükünün köylüye yüklenmesine ve aşar vergisine karşı çıkarak

İstanbul halkından da vergi alınmasını tavsiye etmekte, Ziya Paşa ise yazılarında halkın mültezimler ve murabahacılar² gördüğü eziyeti belirtmiştir (Karal, 1977: 247 cilt VII).

Bir diğer husus da Tanzimat'ın uygulanması sırasında karşılaşılan güçlükler olmuştur. Özellikle toprak yönetimi ve vergilerin uygulanmasında büyük sorunlar oluşmuş, Tanzimat kararlarının uygulanması bazen ertelenebilmiştir. Örneğin, Cizre yöresinde isyan eden Bedirhan Bey'in akrabalarından bazıları Van'da ayaklanınca Tanzimat'ın vergi alanında öngördüğü yeniliklerin bölgede uygulanmaya konulması bir süre daha engellenmiştir. Yine Tanzimat'ın uygulanmasında geç kalınan başka bir eyalet de Trabzon'du. 1841 yılında burada uygulama yapılmak istenmiş ve sayım için merkezden bir görevli gönderilmişti. Ancak yörede bulunan kişizade ve hanedan mensubu ailelerle bazı kimseler “..... Öteden beri vergi vermemeye alışmış olmalarıyla o makulelere vergi tarh'ı uyamayacağından, kalanların on-oniki gruba ayrılarak.....” vergilendirilmeleri eyalet valisi ve sayım memurundan istenmişti. Bunun üzerine bölge halkının henüz Tanzimat'ın yararlarını kavramadığı, uygulamanın ilerideki bir tarihe bırakılması Meclis-i Vala'ca kararlaştırılıyor, padişahın onayı alınarak uygulama erteleniyordu. 6 yıl sonra Trabzon'da Tanzimat'ın yürürlüğe konulmasına yeniden başlanacaktır (Çadircı, 2012: 203-206).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'ın ilanı ile birlikte her alanda yenilikler yapılmaya çalışıldığı gibi, tarımsal ürünlerin ekilmesi, yetiştirilmesi, ticaretinin yapılması ve vergilendirilmesi konularında da yeni geliştirilen politikalarla iyileştirilmelere gidildiği söylenebilir. Tanzimat'ın ilk ilanı sıralarında geliştirilip uygulanmaya çalışılan yeniliklerin toplum tarafından kabulünde zorluklar yaşanmıştır. Bu bakımdan Tanzimat'ın ilerleyen yıllarında 1850'li-1860'lı yıllarda köylünün üzerindeki tarım ürünleri vasıtasıyla alınan vergileri azaltmak ve üretiminde daha fazla gelir elde edilebilecek tarımsal ürünlerin ekilmesini sağlamak amacıyla, daha karlı tarımsal ürünlerin yetiştirilmesinin teşvik edildiği ve bunlardan alınan vergilerde birtakım muafiyetler getirildiği söylenebilir. Bu anlamda çok fazla ekimi yapılarak yaygınlaştırılmak istenen ürünler için geçici vergi muafiyetleri getirilmiş, yine tarımın modern bir şekilde yapılmasını sağlamak için Avrupa'dan getirilecek olan araç ve gereçler gümrük vergisi kapsamı dışında bırakılarak vergi muafiyetleri uygulanmaya çalışılmıştır (Güran, 2012: 780).

Tanzimat Fermanı'nın zirai üretimi desteklemek için uygulamaya koyduğu en önemli gelişmelerden biri, ürün ticaretini serbest bırakmasıdır. Bu sayede herkes kendi ürününü istediği yerde piyasa fiyatlarıyla serbest olarak satabilmesinin önü açılmış ve önceden uygulanan miri mubayaa³ uygulamasına

² **Murabahacı:** Bir malı çok fazla kârla satan kimse.

³ **Miri mubayaa:** Tarım ürünlerinin devletin belirlediği fiyattan satın alınması (Güran, 2012:780).

son verilmiştir. Üretilmesi teşvik edilen ürünlerin başında pamuk gelmektedir. Çünkü pamuk o zaman piyasa değeri yüksek ürünler arasındaydı. Bu yüzden pamuk üretiminin teşvik edilmesi amacıyla pamuk üretimi öşür vergisi dışında tutulmaya başlanmıştır. Hatta 1862 yılında pamuk üretiminin teşviki amacıyla, tarıma yeni açılan topraklarda diğer ürünlere 1-2 yıllık öşür muafiyeti verilirken, pamuk üretimi için 5 yıllık öşür muafiyeti getirilmiştir. Pamuk gümrük tarifeleri 10 yıl sabit tutulmuş ve her cins pamuktan kalitesine bakılmaksızın aynı miktarda vergi alınmıştır. Diğer muafiyet uygulanan ve yetiştirilmesi teşvik edilen ürün de zeytindir. Yani devlet zeytin yetiştirenlere 25 yıl ve yabancı zeytin ağaçlarını aşılardan 20 yıl vergi dışı bırakılma ayrıcalığını tanımıştır (Güran, 2012: 781).

Görüldüğü gibi bu tür uygulamaların başlamasıyla Tanzimat'tan sonra yavaş yavaş serbest ekonomi anlayışı da getirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Çünkü bu uygulamalar başlayana kadar geçen süreye baktığımızda, Osmanlı Devleti ekilen arazileri hep kontrolünde tutuyor ve arazilerin tamamı da devlet'e ait oluyordu. Devlet bu arazilerde belirli ürünlerin ekilmesine müsaade ediyor ve bunlar üzerinden vergisini alıyordu. Hatta bu ürünlerin satış fiyatı ve yerleri de devletin kontrolü altındaydı. Ürünü yetiştiren köylü ürününü istediği zaman, istediği yerde ve istediği fiyata serbest olarak satamıyordu. Bu uygulamalarla bu yasaklar kaldırılarak köylünün vergi yükü biraz daha hafifletildiği söylenebilir.

IV. TANZİMAT SONRASINDA UYGULANAN VERGİ ÇEŞİTLERİ

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'a geldiğinde birçok bakımdan yenilik hareketlerini başlattığı ve vergi koyma ile toplama konusunda da yenilikler getirmeye çalıştığı söylenebilir. Tanzimat'ın çıkarılma amaçlarından en önemlisi, bozulan mali sistemin yeniden düzenlenerek, toplanamayan vergilerin daha verimli ve adil bir şekilde toplanmasıydı. Bu bakımdan klasik dönemde alınan vergi çeşitleri Tanzimat sonrasında yeniden düzenlenerek şu başlıklar altında toplanmıştır (Yıldız, 1993: 362):

Tekalif-i bila vasıta: Arazi ve emlaktan alınan vasıtasız vergilerdir,

Vasıtalı vergiler: Hayvanlardan ve ziraattan (öşür) alınan vergiler ile gümrük ve damga resimlerinden oluşan vergiler,

İnhisarlar (Tekel): Tuz, tütün ve barut vergileri,

Emlak-ı Emirriye: Devlet mülkleridir. Bunlar çiftlikler, mer'alar (otlaklar), madenler, pazar ve panayırlar, liman ve iskeleler, yollar ve fabrikalardır.

Çeşitli vergiler: Her türlü harçlar, ruhsatıyeler, kayıt ücretleri,

Maktu vergiler: İmtiyazlı eyaletlerden alınan, senelik olarak hazineye giren vergilerdir.

V. TANZİMAT'IN İLANINDAN SONRA YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI

Aslında modern yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışları 19. yüzyılda Sanayi Devrimi sonrasında şehirlerin gelişerek siyasi, idari ve ekonomik yapısında birtakım değişime ihtiyaç duymasından kaynaklandığı söylenebilir.

Bu anlamda ülkelerin yerel yönetimleri ve işleyişleri, ilk kuruluşlarının dayandığı gerekçe ve ihtiyaçlara baktığımızda farklılıklar arz ettiği görülebilir. Yönetim yapıları aynı olan ülkelerde bile, yerel yönetimlerin merkezi idareyle ve şehir sakinleriyle ilişkileri aynı olmadığı gibi, kendi içyapılarında da farklılıklar olabilir. Bu durumun asıl sebebi, her ülkenin yerel yönetim kurumlarını ortaya çıkaran ve şekillendiren sosyal, ekonomik ve siyasal etmenlerin değişik olmasıdır (Tarkan, 2008: 119).

Ortaylı'nın Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin oluşması ile ilgili yorum ve yazılarını incelediğimizde, Batılı anlamda modern yerel yönetimlerin başlangıcını Tanzimat'ın ilanından sonra taşra vilayetlerine vali yetkisinde muhassılların gönderilmesine ve gittiği yerlerde onların oluşturdukları muhassıllık meclislerinin kurulmasına dayandırabiliriz. Ancak O, Tanzimat öncesinde de Osmanlı'nın buna benzer uygulamalar yaptığından söz etmektedir. Örneğin, 16. yüzyılda Osmanlı fethinden önce Macaristan'ın bazı köylerinde çıkan isyanları bastırmasından sonra şehir ve kasabaların beledi özerklik haklarının ellerinden alındığından ve bu yerlerin fetihler sonrasında Osmanlıya geçmesiyle eski haklarının geri verildiğinden bahsetmektedir. Bu nedenle Osmanlı yönetimi buralarda cizye, haraç, hayvan vergisi gibi vergileri doğrudan kendi memurlarıyla toplatamıyor, şehirlerdeki yerli memurlar onun adına bu vergileri topluyorlardı. Bu memurlar, şehirlerin beledi işlerini de yapıyorlar, Osmanlı valileri ve memurlarıyla bu konularda görüşmelerde bulunuyorlar ve bölgelerini temsil ediyorlardı. Benzer uygulamaların Balkanlarda, Anadolu'da, Rodos ve Kıbrıs'ta da yapıldığı görülmektedir. Bu uzak bölgelerin kontrolünde günlük çeken Osmanlı yönetimi, bürokrasideki yetersizliğini yerel güçlerin desteğiyle tamamlıyor; vergi toplama ve benzeri görevleri bu yolla yapabiliyordu (Ortaylı, 2011: 14).

19. yüzyıla kadar imparatorluk yönetiminin bazı hizmetlerinin mahalli gruplar, dini cemaatler ve vakıflar tarafından görüldüğü bilinmektedir. Tanzimatçılar bu gibi hizmetleri de olabildiğince merkezi hükümet örgütünün işlevleri içine aldılar. Bununla güçlü bir merkezi yönetim kurulması amaçlanıyordu. Örneğin, bazı yol geçitlerinin korunması, avarız vergilerinden muaf olma karşılığında derbentçi denen köylere bırakılmışken, Tanzimat'tan sonra bu görev onlardan alınmış, hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmişti. Vergilerin konması(tarh) ve toplanması (cibayeti) daha önce cemaat idarelerinin, şehir ileri gelenlerinin oylarıyla kararlaştırılıp, mültezimler tarafından yerine getirilirken bu usulden vazgeçildi (Ortaylı, 2011: 17-18). Zira bu işlerin görülmesi için merkezden muhassıllar gönderilmiş ve bu muhassıllar kendisine yardımcı olması için şehrin ileri gelenleri, müftü ve nüfus katibi gibi kişileri yanına alarak muhassıllık meclislerini oluşturmuşlardır. Bu meclislerin kurulma gayesi Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde bozulan mali sistemin yeniden düzeltilmesi ve 1840'lı yıllarda düzenli bir şekilde toplanamayan vergilerin yeniden etkin olarak toplanması olarak açıklanabilir. Çünkü, o dönemde vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde ciddi sorunlar

yaşanıyordu. İltizam usulü de çözüm olmadığı için, Tanzimat Fermanı iltizamın yerine geçebilecek iyi bir vergilendirme sistemi getirme sözü vermektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 114).

Tanzimat döneminin idari reformları, ülkemizde yerel yönetimin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır (Ortaylı, 2011: 18). Memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve tahsilini yapacak olan Muhassıllık Meclisleri, yerel yönetim kurumlarının ilk örneği olarak ele alınabilir. Aslında bu meclisler, merkezi yönetimin taşradaki organları olmasının yanında, buraya yerel halktan bazı önderlerin seçimle veya tayinle alınması yerel yönetimin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Meclislerin özerklikleri ve hukuki kişilikleri yoktu ve temel görevleri de merkezi yönetimin yetkisinde olan mali konuları düzenlemek, onun adına iş yapmaktı (Ökmen ve Parlak, 2010: 116-117). Bu bağlamda Osmanlı yönetiminde yerel yönetimlerin vergilerle olan ilişkisine açıklık getirebilmek için, muhassıllık meclislerinin oluşturulması, İstanbul'da ilk belediyenin kurulması ve 1864 Nizamnamesi ile İl Özel İdarelerinin oluşturulması daha detaylı olarak anlatılması gerekmektedir.

A. Muhassıllık Meclislerinin Oluşturulması

Osmanlı mali düzenin bozulması ve vergilerin düzenli ve zamanında toplanamaması devleti birtakım yeni reform arayışları içine sokmuştur. Bu konuda devletin önemle üzerinde durduğu konulardan birisi de iltizam usulü idi. Nitekim iltizam usulü Meclis-i Vala'da hızla ele alınmış, halkın uzun zamandan beri vergilerden yakındığı, uygulamada olan iltizam usulünün devlete fayda sağlamadığı düşünülerek, mültezimlere vergi toplama görevinin verilmemesi kararı verilmiştir. Buna göre vergi reformunun uygulanmasına merkeze yakın eyaletlerden başlandı. İşte bu uygulamayla sancaklara “muhassıl-ı emval” adında merkezin atadığı kişiler gönderilirken, bunlara yardımcı olması için bir mal, bir nüfus ve emlak katibi verildiği gibi her sancak merkezinde vergilerin belirlenmesi ve diğer işlerin görüşülüp karara bağlanması amacı ile “Muhassıllık Meclisleri” oluşturuldu (Çadırcı, 1997: 208-209).

Ortaylı'nın belirttiğine göre Tanzimat; yönetimin modernleştirilmesi ve düzenlenmesi anlamına geliyordu. Bu anlamda ilk önce yapılması gereken şey gelirlerin artırılması, yani mali sistemde bir reformun yapılmasıydı. Yönetim alanında yapılacak reform ve düzenlemelerle mali merkezîyetçilik sistemi getirilecekti. Bunların gerçekleştirilebilmesi için Babıali taşraya vali yetkisinde muhassıllar tayin etti. Muhassılların taşraya gönderilmesinin en önemli amacı, devletin ayakta kalabilmesi için en önemli işlerinden olan vergi toplama işini valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden almak ve kötü uygulamalara son vermektir. Çünkü, iltizam usulü dediğimiz sistemde bir yerin vergi toplama işi, merkezde açık artırma ile mültezimlere verilir ve vergileri toplamaya mültezimler giderdi. Mültezimler genellikle valilerin adamları oldukları için başkaları bu ihalelere katılamazdı. Böylece mültezimlerle valilerin ortaklaşa çalışmasıyla toplanan vergiler tam olarak ne devlet hazinesine yarıyor, ne de eyaletlerin ihtiyacına harcanıyordu. Tanzimat'ın başlangıcında bozuk bir sistem

olarak görülen iltizam usulü kaldırılıp yerine yeni bir örgütlenme şekli denenmek isteniyordu. Bu örgütlenme biçimi ise, Muhassıllık ve Muhassıllık Meclisleri idi (Ortaylı, 2011: 32).

Tanzimat'la birlikte iltizam usulünün kaldırılmasıyla vergi ve diğer hazine gelirlerinin toplanmasının mültezimlerden alınıp muhassıllara verilmesi sonucu, mültezimlere yardımcı olan ayanların da görevleri sonlandırılıyor, onların yerine geçebilecek ve muhassıla yardımcı olacak bir meclis oluşturulması kararlaştırılıyordu. Hazırlanan nizamnamenin 2. maddesinde yer alan bu karara göre, Tanzimat gereği görevlendirilen muhassıllara yardımcı olması için gittiği yerlerde oluşturulacak bu meclis; muhassıl, iki katip, hakim, müftü, asker zabiti ile şehrin eşrafından dört kişi olmak üzere toplam on kişiden oluşacaktı. Eğer bölgede Müslüman olamayan halk var ise, onları temsilen iki kişi de bu mecliste bulunacaktı. Zira Muhassıllık Meclisi haftanın 2-3 günü toplanacak, vergi yazımı ve bölgenin diğer sorunlarını tartışıp karara bağlayacak ve uygulamaya koyacaktı (Çadırcı, 1997: 212 ; Ortaylı, 2011: 33-34).

Muhassıllar ellerine verilen talimatı her gittikleri yerde o yörenin ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklıyordu. Daha sonra gittikleri yerlerde kurulan Muhassıllık Meclisleri ile beraber; o bölgenin durumuna göre vergisini tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapıyor, yapılacak masraflar (maaşlar ve ödemeler gibi) çıkarıldıktan sonra, kalanı hazineye gönderiyorlardı. İşte muhassılların görevlerini yerine getirmelerinde onlara yardımcı olan Muhassıllık Meclisleri, ülkemiz tarihinde yerel yönetimlerin başlangıcı olarak sayılabilecek kurulların ilk örneklerini teşkil etmeleri bakımından önemlidirler (Ortaylı, 2011: 33).

B. Osmanlı Devleti'nde İlk Belediye Örgütünün Kuruluşu

Tarihimizde modern belediyeciliğin ortaya çıkışının dönüm noktası Tanzimat (1839-1876) ile başlatılan yenileşme sürecinde saklıdır. Hemen her alanda kurumsallaşan devlet kademeleri içinde yerel yönetimlerin etkilerinin görülmesiyle ülke, kent, bölge ve mekan yapılanmasında değişim ve dönüşümler başlamıştır. Buna paralel olarak zamanla klasik Osmanlı kentlerinin sosyo-ekonomik ve demografik yapısı da değişmeye başlayacaktır. Modern belediyeciliğimiz imparatorluğun değişen ihtiyaçlarına dayalı olarak kurumsallaşan yeni düzenin de bir sonucudur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1).

Ülkemizde modern belediyelerin kuruluş şekillerine baktığımızda Batı'dakilerle oldukça farklı oldukları görülmektedir. Bu anlamda ülkemizde belediyelerin kuruluş gerekçeleri daha çok şehirlerin artan nüfus ve ticaret kapasitesine yeteri kadar cevap verememesinden, bilhassa liman kentlerinde dış ticaret hacminin artış göstermesi ve buna bağlı olarak bu kentlere gelen yabancı sayısının artmasıyla bu şehirlerde batılı anlamda yerel hizmetlere daha fazla ihtiyaç duyulmasından kaynaklanıyordu. Özellikle imparatorluğun Akdeniz liman kentlerinin artan ve çeşitlenen nüfus yapıları ve gelişen ekonomik ve ticari faaliyetleriyle, ortaya çıkan bu yapısal değişimin gerektirdiği yeni yönetim yapılanmasına her geçen gün daha fazla ihtiyaç duyulmaktaydı. Bu bakımdan başta İstanbul olmak üzere ülkemizin birçok liman şehrinde ve bu

şehirlerin dışarıya açık bölgelerinde modern yerel hizmet verebilecek belediye örgütlerinin kurulması elzem görünüyordu (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2-3).

İstanbul'da ilk belediyenin kurulması 1854 yılında Kırım Savaşı sırasında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Kırım Savaşı münasebetiyle artan şehir nüfusu ve şehirde çok sayıda Avrupalı asker, gazeteci, diplomat ve tüccar bulunması sonucu İstanbul'un ekonomik, sosyal ve fiziki alanda geçirdiği değişim, yerel hizmetler konusunda birtakım olumsuzluklar yaşanmasına neden olmuştur. İşte İstanbul'da yaşanan bu yerel hizmetlerle ilgili sorunlara çözüm üretmek amacıyla, İhtisap Nezareti kaldırılarak İstanbul'da Şehremaneti adında yeni bir kurum oluşturuldu. Böylece Osmanlı ülkesinde modern belediye modellerine geçiş yönünde ilk adım atılmış oldu. Ancak bu belediye batıdaki örneklerin aynısı değil, daha çok Osmanlıya özgü Tanzimat özelliği taşıyan yöneten ağırlıklı bir belediye modeliydi (Tarkan, 2008: 136).

Bilindiği gibi Osmanlı Devleti, 1854 Kırım Savaşında, Avrupa devletleriyle ittifak kurmuştu. Osmanlı-Avrupa ittifakı, Rusya'ya karşı birlikte savaştı. Osmanlı Devleti'nin böyle bir savaşta Avrupalılarla birlikte hareket etmesinin maliyeti, iki yıl sonra 1856'da Islahat Fermanı'nın ilanı olmuştu. Çünkü bu ferman Osmanlı Devleti'ndeki azınlıkların haklarını genişletiyor ve onlara önemli güvenceler veriyordu (Eryılmaz, 2000: 175). İşte bu Kırım Savaşı münasebetiyle İstanbul'a çok sayıda Avrupalı subay ve asker gelmişti. Bunların çoğu da limana yakın semtlerde Galata ve Beyoğlu'nda ikamet etmekteydiler. O dönemde birçok liman kentinde yabancılarla ticaretin artmasından dolayı çok sayıda yabancı da yaşamaktaydı. Gerek liman şehirlerinde yaşayan yabancı sayısının artmasından, gerekse Kırım Savaşı sebebiyle İstanbul'a gelen çok sayıda Avrupalı subay ve asker olmasından dolayı bu şehirlerde yerel hizmetlerin daha iyi karşılanması için modern tarzda bir belediye kurulması ihtiyacı vardı. Bu ihtiyaç hem aydınlatma, yol, su, kanalizasyon ve temizlik gibi hizmetlerin yetersiz gelmesinden, hem de İstanbul'da yaşayan yabancıların baskı ve tavsiyelerinden kaynaklanıyordu (Ökmen ve Parlak, 2010: 114).

Bu baskılara ve ihtiyaca cevap verebilmek için yasal olarak ilk modern belediye idaresi 16 Ağustos 1854 tarihli tebliğ ile İstanbul'da kurulmuştur. "İstanbul Şehremaneti" adı verilen belediyenin başında "atama" ile işbaşına gelen bir "Şehremini" bulunmaktadır. Şehremini diye adlandırılan belediye başkanının yanında karar ve istişare organı olan, 12 üyeden oluşan ve "atamayla" işbaşına gelen Şehir Meclisi vardır. Görevi şehrin zaruri ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla sağlanması ve bulunmasını gözetmek, pazaryeri ve mahallenin temizliği ile düzenini sağlamak, yol, kaldırım yapım ve onarımını üstlenmek, narh tespiti ve fiyat kontrolü ile çarşı- pazar ve esnaf denetimi yapmak, esnaftan toplanan vergilerin tahsil edilerek merkezi yönetime aktarmak, son olarak devlete ait vergileri alıp maliyeye teslim etmektir (Oktay, 2008: 136 ; Çadircı, 1997: 174). Sayılan bu görevlerin yapılması için Şehremaneti'nin başında şehremini ve ona yardımcı olacak bir Şehir Meclisi görevliydi. Şehir Meclisi İstanbul'da yaşayan her sınıf tebaadan ve esnaf ileri

gelenlerinden 12 kişi ile şehremini ve onun iki yardımcısı olmak üzere 15 kişiden oluşuyordu. Ancak kendisinden beklenen başarıyı gösteremeyen Şehremanetine yardımcı olmak için 1855 yılında bir de İntizam-ı Şehir Komisyonu oluşturuldu (Seyitdanlıoğlu, 2010: 4). Bu başarısızlığın nedeni, Şehir Meclisini oluşturan üyelerin belediye yönetimi konusunda bilgisiz ve tecrübesiz olmasına dayanıyordu. İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun ilk çalışmaları yol, kaldırım, aydınlatma ve çöplerin toplanmasıyla ilgili hizmetlerin verimliliğini artırmanın yanı sıra Şehremanetine gelir sağlamak amacıyla hayvan ve arabalardan vergi alınmasını, kaldırım harcamalarına hane ve dükkan sahiplerinin katılmasını öngören düzenlemeler hazırlanmasını gerçekleştirmektedir. Komisyonun hazırladığı rapora göre, Şehremaneti'den başka İstanbul'un 14 belediye dairesine bölünerek yönetilmesi öneriliyordu. Ancak belediye yönetiminde tecrübesizlik, mali yetersizlik ve yeterli sayıda tecrübeli memur olmaması gibi çeşitli nedenlerden dolayı bu 14 dairenin sadece birinde pilot uygulama olarak belediye dairesi kurulması fikri benimsendi. Bu bölge her türlü şartlar bakımından uygun görülen ve çok sayıda ecnebinin yaşadığı, İstanbul'un ticaret ve finans merkezi sayılan Galata-Beyoğlu semtiydi. 1858 yılında çıkarılan bir nizamname ile Galata-Beyoğlu Bölgesinde "Altıncı Daire" adıyla bir belediye kuruldu (Tarkan, 2008: 137). Türk belediyecilik tarihinde çok önemli yeri olan bu belediye, Paris belediyesi örnek alınarak oluşturulmakla birlikte kendine has özel gelir kaynakları ve personele de sahipti (Görmez, 1997: 88-89).

Kuşkusuz Galata-Beyoğlu semtinde kurulan bu örnek daire, İstanbul'un öteki semtlerinde uygulamaya geçilmesini tetiklemiştir. Birtakım sorunların ortaya çıkması ve gelişmeler olması dikkate alınarak 6 Ekim 1868 de yeni bir nizamname çıkarılmıştı. Böylece Şehremaneti uygulamasında değişiklikler yapılarak Şehremaneti yeniden düzenleniyor, belediye daireleri buraya bağlanıyordu. Şehremanetine birtakım yeni görevler verilmiş; şehrin imar ve yol işleri, su işleri ilgili bakanlıklardan alınıp şehremanetine devrediliyordu. Bunlardan başka birtakım vergi gelirleri de buraya verilmiş, ancak planlanan 14 belediye dairesini kuramadığı gibi, vergilerin toplanmasında da başarılı olamadığı için, emlak vergisinin tahsili tekrar hükümete verilmiştir. Sonuç olarak İstanbul sınırları içinde 1868 Nizamnamesinden önce Altıncı Daire, Tarabya ve Adalardan başka daire kurulamamıştır. Çoğunun başına hükümetçe bir reis atanmış, tahsisat, personel ve diğer üyeler uzun süre tamamlanamamıştır. Yeni bir örgütlenmenin kurulabilmesi de, ancak I. Meşrutiyetin ilanından ve 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu çıkarıldıktan sonra olmuştur (Çadırcı, 1997: 274-275).

Öte yandan, 1868 yılına kadar devam eden bu deneyimden sonra 1868'de kabul edilen bir talimatname ile İstanbul dışında da belediye kurulması öngörülmüş ve 1870 Vilayet Nizamnamesi ile bu öngörü teyit edilmiştir. Böylelikle, o tarihte mülki idare birimleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. Nitekim 1876

Anayasası'nın 112. maddesi hem İstanbul hem de İstanbul dışında kurulacak belediyelerin meclislerinin seçimle işbaşına gelmesini ve kuruluş, görev ve üyelerinin seçim şeklinin özel kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Bunun üzerine Danıştay, İstanbul için "Dersaadet Belediye Kanun Tasarısı" ve İstanbul dışındakiler için "Vilayet Belediye Kanunu" olmak üzere iki ayrı kanun tasarısı hazırlamıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 117).

Kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu'nda, İstanbul Belediye örgütü yine Şehremaneti ile belediye daireleri üzerine temellendirilmiş ve daire sayısı 20'ye çıkarılmıştır. 1912 yılında bu kanunun yerini "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat" almıştır. Yine, bu kanunda da Şehremini atama ile işbaşına gelmekteydi, ancak, söz konusu geçici kanun belediye dairelerini kaldırarak dokuz adet "Belediye Şubesi" kurmuş ve Şehremaneti Meclisi yerine "Encümen"i öngörmüştür. Bu sistem, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar varlığını sürdürmüştür (Parlak ve Sobacı, 2005: 117).

C.1864 Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdaresinin Kurulması

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet örgütünün yerini vilayet (il) örgütü olarak il özel idarelerinin gelişimi hızlandırılmıştır. Fransa uygulamalarından etkilenecek örnek alınan il örgütü, illerde genel yönetimin yanında bir de "il özel yönetiminin" kurulmasını öngörüyordu (Keleş, 2000: 127).

Avrupa devletlerinin İmparatorluk sınırlarındaki Hıristiyan tebaanın kötü şartlarla idare edildiği iddialarını önlemek üzere yürürlüğe konulan 1864 Vilayet Nizamnamesi, öncelikle Mithat Paşa'nın vali olarak tayin edildiği Tuna Vilayeti'nde uygulanmıştır (Parlak, 2002: 38).

Tuna Vilayetindeki uygulamanın ardından, 8 Ekim 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" hazırlanarak, tüm illerde uygulanmıştır. Bu nizamnameye göre, ilde "genel idare" ve "özel idare" kurulmakta ve Vali'nin başkanlık edeceği bir de meclis oluşturulmaktadır (Ateş-Es, 2008: 208). Oluşturulan bu ikili yapıdan il özel idaresi, yerel halkın ortak nitelikli ihtiyaçlarını gidermeyi ve gayrimüslim halkın da yönetime katılma olanaklarını amaçlarken, il genel yönetimi merkezi nitelikli hükümet işlerini yürütmek üzere oluşturulmuştur. Vali ise her iki idarenin başı ve merciidir. Böylelikle, söz konusu Nizamnamenin öngördüğü "Vilayet Umum Meclisi" ile Türkiye'deki il özel idarelerinin temeli atılmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 87).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi 1871 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 22 Ocak 1871' de "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" adıyla yeni bir nizamname daha çıkarılmıştır, ancak 1864 Nizamnamesindeki merkeziyetçi eğilim, Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde daha da belirgindi. Gerçekte 1871 statüsü vilayet idaresinde iş bölümünü artırmakla beraber, yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolünü daha da artırmaktaydı (Ortaylı, 2011: 63).

Bahsedilen her iki Nizamnamede de vilayetlere tüzel kişilik verilmediğinden, o tarihlerdeki vilayetleri birer yerel yönetim birimi olarak kabul etmek mümkün değildir. Bu kurumlar, ancak bugünkü yerel yönetimlerin birer nüvesi olarak kabul edilmektedir. Vilayetlerin özel yönetimlerinin özerk bir yerel yönetim idaresi haline gelebilmeleri yasal yönden ilk defa “1876 Kanunu Esasi” ile mümkün olmuştur. Nitekim, 1876 kanunu Esasi’nin 108. maddesinde “yetki genişliği” (tevs-i mezuniyet) ve “görevlerin ayrımı” (tefr-i vezaif) ilkeleri kabul edilmiş ve vilayetlerin işleri bu esaslara göre yapılacağı belirtilmiştir. Bu esaslar kabul edildikten sonra Danıştay tarafından “Vilayetler Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır. Tasarı, Meclis-i Mebusan’da kabul edilmesine rağmen, II. Abdülhamit tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiştir. Savaş yıllarının etkisiyle meclis, çalışmalarına ara vermiş ve 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanına kadar hiçbir çalışma yapılmamıştır. 1908 den sonra vilayetlerle ilgili çalışmalar tekrar hız kazanmış ve bir kanun tasarısı hazırlanıp meclise sunulmasına rağmen Balkan Savaşı nedeni ile yasalaşamamıştır. Savaştan sonra kurulan yeni hükümet tasarıda bazı değişiklikler yaparak tasarıyı 15 Mart 1913 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” adıyla kabul etmiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 87-88). İşte bu tarihten sonra İl Özel İdareleri kendine ait bir kanun ile faaliyetlerine başlamış ve gerçek anlamda bir yasal statüye kavuşmuştur.

VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk yönetim tarihinde önemli bir dönüm noktası sayılan Tanzimat’ın ilanı, Osmanlı klasik döneminin kapanıp her alanda yenilik ve reformların yapılmaya çalışıldığı batılılaşma hareketlerinin başladığı bir dönem olarak nitelendirilebilir. Zira bugünkü Cumhuriyet’in önemli kurumlarının birçoğunun temelleri Tanzimat’ın ilanından sonra Tanzimat reformları çerçevesinde atıldığı söylenebilir. Bu dönemde yönetim alanında olduğu kadar, askeri, mali, beledi hizmetler, ekonomi ve vergi gibi halkı doğrudan ilgilendiren diğer alanlarda da reformlar başlatılmıştır.

Uzun yıllar adaletli ve iyi işleyen bir ekonomik yapıya sahip olan Osmanlı Devleti’nin bu sağlam yapısının 19. yüzyılın başlarında bozulması sonucunda vergiler toplanamamış ve maliye de zayıflamıştır. İşte bu bozulmaya çare bulmak amacıyla yerel yönetimlerin ilk çekirdeği sayılan muhassıllık meclisleri kurulmuştur. Ardından liman şehirlerinde Avrupa ile ticaretin gelişmesi ve artması, aynı zamanda Kırım Savaşı münasebetiyle İstanbul’a birçok Avrupalı subay ve askerin gelmesi, klasik şekilde gördürülen yerel hizmetlerin yetersiz kalması sonucunda şehirlerde yeni Avrupa tarzı belediyelerin kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim 1854 yılında İstanbul’da ilk belediye İstanbul Şehremaneti adıyla kurulmuş ve 1864 Vilayet Nizamnamesi ile de il özel idarelerinin ilk kuruluşları başlatılmıştır. Kurulan bu ilk belediye ve özel idareler şehirlerin imar, aydınlatma, temizlik, pazarların oluşturulması ve ihtiyaç maddelerinin temini gibi temel ihtiyaçların sağlanmasının yanında, vergilerin toplanarak merkezin hazinesine aktarılması

gibi görevleri de yerine getiriyorlardı. Bu bakımdan Tanzimat'tan sonra vergilerin oluşturulması ve toplanmasında önce muhassıllık meclislerinin, arkasından belediye ve özel idarelerin önemli katkıları olduğu söylenebilir.

Öte yandan, Tanzimat'ın ilanı ile yönetim alanında bir dizi yenilik yapıldığı gibi, tarım alanında da yeni politikalar üretildiği söylenebilir. Örneğin; bu alanda hem tarım ürünleri üzerinden alınan vergiyi azaltmak, hem de daha karlı tarım ürünlerinin yetiştirilmesi için bazı ürünlerde vergi indirimi getirerek bu tür ürünlerin (pamuk ve zeytin gibi) yetiştirilmesi teşvik edilmiştir. Tarımla ilgili diğer önemli bir gelişme de tarımsal ürün ticaretinin serbestleşmesi denilebilir. Nitekim tarımsal ürünlerin devletin belirlediği fiyattan satma zorunluluğu kaldırılarak, herkesin ürününü istediği yerde ve istediği fiyattan satması da serbest olmuştur.

Sonuç olarak Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluşundan Tanzimat'a kadar uyguladığı istikrarlı vergi politikaları ile uzun dönem devleti borçsuz ayakta tutmayı başardığı söylenebilir. Ancak 18.yüzyılda başlayıp 19.yüzyılın başında artan bozulmaları, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'ın ilanından ardından uygulamaya koyduğu birtakım yeniliklerle aşmaya çalıştığı görülmektedir. Yakın tarihimizde Tanzimat'ın ilanından sonra modern yerel yönetimlerin asıl kuruluş amacının Batılı anlamda halkın yönetimini oluşturacak demokratik yerel yönetimleri oluşturmaktan ziyade, merkezi hükümetin taşra vilayetlerinde zayıflayan gücünü tekrar kazanmak ve bu güç kaybı sonucunda verimli olarak toplayamadığı vergileri toplamak olduğu söylenebilir. Bu anlamda, merkeziyetçi anlayışın hüküm sürdüğü bir dönemde hem adem-i merkeziyetçi yönetimin başlangıcı olan yerel yönetimlere geçişin ilk adımları atılmış oluyordu, hem de etkin ve verimli toplanamayan vergiler sonucu merkezi hükümetin zayıflayan mali düzeni yeniden güçlendirilmeye çalışılıyordu.

KAYNAKLAR

AHMAD, Feroz (2010), *Bir Kimlik Peşinde Türkiye*, Bilgi Ün. Yayını, İstanbul.

ATEŞ, Hamza ve ES, Muharrem (2008), “ Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, Edt: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, Ankara, s.205-222.

ÇADIRCI, Musa (2012), “Tanzimat'ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler”, Edt: Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, *TANZİMAT Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 199-207.

ÇADIRCI, Musa (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2000), *Kamu Yönetimi*, Erkam matbaası, İstanbul.

GÖNÜLLÜ, A. Rıza (Tarihsiz), “Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Yol Vergisi (1866-1921)”, *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, s. 289-333.

GÖRMEZ, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.

GÜL, Abdülkadir (2009), “Temettuat Defterlerine Göre Pasinler’in (Hasankale) Sosyal ve Ekonomik Yapısı”, *Karadeniz Araştırmaları*, C. 6, S. 23, s.77-98.

GÜRAN, Tefik (2012), “Tanzimat Döneminde Tarım Politikası,” Edt: Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, *TANZİMAT Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s.775-784.

KARAL, Enver Ziya (1977), *Osmanlı Tarihi VII. Cilt*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

KARAL, Enver Ziya (1976), *Osmanlı Tarihi VI. Cilt*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

KÜÇÜKKALAY, A. Mesud ve ÇELİKKAYA, Ali (2002), “*Osmanlı Vergi Sistemi ve Bir Vergi Tahsil Yöntemi Olarak İltizam*”, Edt: H. Celal Güzel, K. Çiçek ve S. Koca, *TÜRKLER*, Yeni Türkiye yayınları, C.10, s.878-892.

OKTAY, Tarkan (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Edt: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel yayınları, Ankara.

ORTAYLI, İlber (2011), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

ORTAYLI, İlber (1983), *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil yayınları, İstanbul.

ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahid (2005), *Kuram ve Uygulamalarda KAMU YÖNETİMİ Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayını, Bursa.

PARLAK, Bekir (2002), “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımaları”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Kasım 2001-Ocak 2002, S.11, s.37-50.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (2010), *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, İş Bankası Yayınları, İstanbul.

UZUN, Ahmet (2001), “Tanzimat Döneminde Vergilere İlişkin Temel Sorunlar 1840-60”, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 39.seri/Yıl 2001, s. 89-110.

YAVUZ, Fahri (2000), “Türkiye’de Tarım Politikası,” *Atatürk Üniv. Ziraat Fakültesi Dergisi* 31.Özel Sayı, s.9-22.

YILDIZ, H. Dursun (1993), *Büyük İslam Tarihi*, Cilt 12, İstanbul.