

## 19.Y.Y'DAN CUMHURİYET'E TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN ASSESSMENT ON THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE TURKISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM FROM 19<sup>TH</sup> CENTURY TO REPUBLICAN ERA

Serkan DORU <sup>1</sup>

### ÖZET

Bu çalışma, Türk yerel yönetim sisteminin 19.y.y'da ortaya çıkışında ve gelişiminde etkili olan faktörleri ve yaşanan yapısal dönüşümü irdelemeyi hedeflemektedir. Çalışma, yerel yönetimler alanında yaşanan kurumsal dönüşümün nedenlerini sorgularken, iç siyasa yapım sürecine etki eden sosyo-ekonomik gereksinimler ve siyasi tercihlerin yanı sıra, dışsal bir etken olan Avrupa ve Avrupalılaşıma olgusuna da atıfta bulunmuştur. Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyete geçiş sürecinde hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde yaşanan yapısal dönüşüm çok faktörlü bir başka sürece işaret etmektedir. Yerel düzeyde, aşağıdan yukarıya bir yönelimle, herhangi bir otonomi talebi ortaya çıkmamış olsa da, beledi hizmetlere yönelik talebin toplumda azınlık konumunda bulunan topluluklardan gelmesi ve bunun yanı sıra merkezi yönetimin de, Tanzimat uygulaması ile kendi otoritesini sağlamlaştırmaya çalışırken, yerel yönetimleri de bu kapsamda değerlendirmeye alması, yerel yönetimleri aynı anda farklı odakların hedefine koymuştur. Çalışma bu anlamda, özellikle Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen çalışmaları inceleyecektir.

**Anahtar Kelimeler:** *Yerel Yönetimler, Reform, Tanzimat, Meşrutiyet*

### ABSTRACT

This study aims to scrutinize the structural transformation of Turkish local government system and the factors that have been effective during the emergence and development period of this system. Study analyses the reasons of the institutional transformation in the field of local governments by asking the influences of the socio-economic needs and political choices on internal policy-making process and also cited to the facts of Europe and Europeanization. Because, the structural transformation which was occurred during the transition process from Ottoman Empire to Turkish Republic

---

<sup>1</sup> Akdeniz Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Yrd. Doç.Dr.

indicates another a multi-factoral process. In fact, there were not any autonomy demand by a bottom-up effect in local level, but with coming a demand due to the municipal services from the minority population in the society and besides that the decision of central government to assess local governments within the Tanzimat administrative applications which aims to strengthen his authority, the local governments had been the target of different focuses. This study, particularly will examine the local government reforms which had been taken in hand during Tanzimat, I. and II. Constitutional Monarchy (Meşrutiyet) period.

**Key Words:** *Local Governments, Reform, Tanzimat, Constitutional Monarchy (Meşrutiyet)*

## 1. GİRİŞ

Türkiye, yerel yönetimler alanında her ne kadar Batı Avrupalı devletler kadar eski bir geleneğe sahip olmasa da, kendi yer aldığı coğrafyada ve tabii olduğu şartlar altında yaklaşık olarak iki yüzyıllık bir yerel yönetim pratiğine sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu, kuruluşundan bu yana hakim olduğu topraklar üzerinde yayılcı amaçlar güden, padişah iradesine dayanan merkezîyetçi bir yönetim anlayışı altında şekillenmiştir. Fakat zamanla gerçekleştirilen fetihler nedeniyle imparatorluğun sınırları çok genişlemiştir. Bu genişlemenin doruk noktasına çıkmış olduğu 16.y.y.'ın ulaşım ve iletişim alanındaki şartları dikkate alındığında, merkezîyetçi bir yönetim pratiğinin bu geniş coğrafyada çok da işlevsel olamayacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle imparatorluk daha o dönemlerde, sahip olduğu uzak coğrafyalarda hem mali hem askeri hem de yönetsel gereksinimlerine yönelik olarak, farklı argümanlara dayalı yerel yönetim sistemini oluşturma yoluna gitmiştir.

16.y.y'da fethedilen topraklar üzerinde oluşturulan “eyalet, beylik” şeklindeki alana dayalı yönetim sistemi, padişahın otoritesi ve vesayeti altında olsa da en azından kendi faaliyet alanı içinde birtakım yönetsel ve siyasal özerklıklere sahip olmuştur. Askeri alandaki gereksinimlerin karşılanmasına yönelik olarak geliştirilen “tumar-iltizam” sistemi de her ne kadar günümüz anlamında bir yerel yönetim oluşumu sayılamayacaksa da o zamanın şartlarında kendi kendini yönetme felsefesinin şekillenmesi bakımından anlam taşımaktadır.

18.y.y Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin filizlenmesine ilişkin zayıf örneklerin ortaya çıkmaya başladığı süreç olmuştur. Bu süreçte, çeşitli şehir ve eyalet idarelerinden, vakıflar gibi sosyo-ekonomik nitelikleri ön plana çıkan kuruluşlardan ya da Balkanlarda, Akdeniz adalarında, Mezopotamya ve Lübnan'da imtiyazlı ve bazı yükümlülüklerden muaf manastırlardan söz edilebilse de, modern anlamdaki örgütlü ve sürekliliği olan bir yerel yönetim sisteminden söz edilmesi mümkün değildir. 18.y.y'da Balkan kentlerinde ise, yerel yönetim geleneğine ilişkin zayıf nitelikli canlanmanın yaşanmasına neden olan bazı unsurlar ortaya çıkmıştır. Bunlar;

örgütlü cemaate sahip kiliselerin varlığı, merkezi yönetimin etki alanının dışında kalmaları ve Avrupa ile ticaret sonucu zenginleşen grupların şehir ticaretinde etkin olmaya başlamalarıdır. Görüldüğü üzere, merkez Avrupa ile başlayan ticaretin Güneydoğu Avrupa (Balkanlar) üzerinde yaratmış olduğu etki, yerel yönetim felsefesinin oluşmasına neden olan etmenlerden biridir. Fakat bu etki hiçbir zaman, zamanın Anadolu Osmanlı toprakları üzerinde, yerel yönetimleri oluşturan tetikleyici bir unsur olmamıştır (Ortaylı, 2011, 13).

Bu anlamda çalışma, Türk yerel yönetim sisteminin gelişimini neden-sonuç ilişkisi içerisinde irdelerken, 19.y.y'ı başlangıç noktası olarak kabul etmiştir. Tanzimat'ın ilanından kısa bir süre önce başlayan merkezîyetçi devlet reformu girişimlerinin, Osmanlı İmparatorluğu'nda modern yerel yönetimlere ilişkin ilk filizlenmeleri gerçekleştirdiği varsayılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler alanında Tanzimat'ın hemen öncesinde başladığı kabul edilen yönetsel dönüşüm, iç ve dış etmenlerin etkisiyle birlikte Cumhuriyet'in kuruluşuna değin (1923) geçen süre içerisinde incelenmiştir. Bu inceleme ile çalışma, Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüzyılında yerel yönetimlerin geçirmiş olduğu yönetsel evrimin, siyasal ve sosyo-ekonomik gerekçelerle bağlantısını ortaya koymaya çalışmıştır.

## **2. Türk Yerel Yönetimlerinin ve Reformlarının Tarihçesi**

Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme döneminde ortaya çıkmaya başlayan yerelleşme, yerindenlik ve yerel yönetim anlayışı, her ne kadar merkezîyetçi tutum ve anlayışın uygulamaya dökülmesi olarak anılsa da gerçek anlamda Tanzimat Dönemi ile birlikte tırmanışa geçmiştir. Bu dönemin hemen öncesinde Yeniçeri Ocağı'nın ortadan kaldırılmasıyla ortaya çıkan askeri ve yönetsel boşluk, merkezi ve yerel yönetim kuruluşları üzerinde yapılan reform çalışmaları aracılığıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Öncesinde yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde etkin olan Kadılık kurumu, İhtisab Nezareti ile şekil değiştirmiş ve Islahat Fermanı'nın hemen öncesinde de 1850'li yılların ortasında İstanbul'da ilk belediye pratikleri ortaya çıkmıştır.

Tanzimat döneminde, Osmanlı İmparatorluğu'nun yerel yönetim politikalarına ilişkin olarak, bugünkü AB kadar olmasa da Avrupa etkisine de değinmek gereklidir. Çünkü modern siyaset ve yönetim yazınında sıkça ele alınmaya başlayan Avrupalılaştırma (Europeanization) olgusu da Türk yerel yönetim sisteminin çağdaş formuna kavuşmasına, modern yönetim pratiğini uygulamasına etki eden en önemli dışsal faktörlerden birisidir. 19. y.y'da Avrupa Devletleri ile artan sosyal, ticari ve kültürel etkileşim, siyasal ve yönetsel anlamdaki meyvelerini, yönetim biçimlerinin ve kurumlarının örnek alınması şeklinde vermiştir. Bu nedenle, Avrupalılaştırma, 19.y.y Osmanlı

İmparatorluğu'nun siyasa yapım süreçlerine, hem Avrupalı kent yönetim örnekleri bağlamında hem de Osmanlı politik aktörlerinin, siyasa yapım süreçlerindeki kararlarını, felsefesi ile etkilemesi bakımından kayda değer bir olgudur.

Bu olgunun pratikteki örneği ise, Tanzimat dönemi yöneticilerinin yerel yönetimlere ilişkin siyasal ve yönetsel kararlarının şekillenmesinde gözlemlenebilir. Tanzimat dönemi idari reformları, Türk yerel yönetimlerinin oluşturulması için 19.y.y'da atılan en somut adımlardan birisidir. Fakat Tanzimat dönemi devlet adamlarının siyasal katılma ve yerel demokrasi gibi bir siyasal programlarının olmaması, merkezi yönetimin etkinliğine dayanan yasal ve adil bir yönetim dizgesi oluşturmak istemeleri, yerel yönetimlerin hızlı bir şekilde gelişmesine engel olan etmenlerden birisi olmuştur. Fakat bu olumsuzluğun yanı sıra aynı zamanda bu dönem devlet adamlarının, örnek aldıkları Avrupa devletlerinin Tanzimat reform sürecine önemli etkilerinin olduğu belirgindir. Bu dönemde, zamanın önde gelen devletlerinden olan İngiltere ve Fransa'dan ziyade "*Metternich Avusturyası*"nın örnek aldığı görülmektedir. Tanzimatın önde gelen bürokratları, yönetsel ve siyasal anlamda Metternich'i takdirle karşılamışlar ve Metternich de Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gelişmeleri bizzat diplomatı olan Eduard von Klaez aracılığıyla takip etmiştir (Ortaylı, 2011, s. 18).

Bu dönemdeki Avrupalılaşıma olgusunun etkisi, dönemin şartları içerisinde, günümüz AB etkisinden ya da politika transferlerinden farklı bir tarzda gerçekleşmiştir. Bu etki, genellikle Tanzimat dönemi bürokratlarının kendi iç yönetsel işleyişlerine uygun modern bir pratik arayışı ile Avrupalı diplomatların ve tüccarların Osmanlı'daki ticaret ilişkilerine ve çıkarlarına yönelik olarak talep ettikleri altyapıya ve düzene ilişkin gelişmeler arasında bir ilişki olarak ortaya çıkmıştır. Konuyu biraz daha açmak gerekirse, Osmanlı bürokratları kendi gelenek, kültür ve yönetsel ananelerine uygun modern bir yapıyı, siyasal, yönetsel ve ekonomik anlamda çağı yakalamak adına arzu ederlerken, Avrupa da gelişen sanayisi ile siyasal ve ekonomik anlamda emperyal hedeflerinin gerçekleşmesi için uygun bir altyapı peşinde olmuştur.

Bu karşılıklı taleplere dayanan süreci örneklendirmek gerekirse, Tanzimat döneminin önder bürokratlarından Reşid Paşa, Avrupa'daki sefaret görevleri sırasında, Avrupa kentlerinin yapısı ve işleyişine yönelik olarak duyduğu hayranlığı, aynı gelişmelerin Osmanlı kentlerinde de gerçekleşmesi temennisi ile merkeze gönderdiği resmi raporlarında dahi açıkça belirtmiştir. Aynı zamanda Avrupalılar da Osmanlı kentlerinde yürüttükleri ticari faaliyetlerin geliştirilmesi ve kolaylaştırılmasına yönelik olarak özellikle Osmanlı liman kentlerinin ıslahını talep etmişlerdir. Ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmeti gibi alanlarda yapılacak iyileştirmelerin yeni ekonomik yatırımlar için ön koşul olduğunu ileri

sürmüşlerdir. Avrupalıların, sanayi ürünlerine, yeni ve rahat işleyişi olan pazarlar üretmeye yönelik bu yaklaşımları, dönemin Osmanlı yöneticileri ve basını tarafından çok da olumlu karşılanmamıştır (Ortaylı, 2011, s. 30).

## **2.1. Tanzimat Öncesinde Osmanlı Yerel Yönetimleri**

Türkiye’de yerel yönetimler alanında reform sürecinin dinamiklerini ilk olarak 19. y.y’da aramak gereklidir. Çünkü Türkiye topraklarında modern yerel yönetimler anlamındaki ilk oluşumlar bu yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu zamanında ortaya çıkmıştır. 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı gibi devlet ve toplum yapısında, zamanın şartlarına göre reform niteliğinde sayılabilecek yeniliklerin hayata geçirilmesi ile birlikte yerel yönetimler de önem kazanmıştır. Bu döneme kadar, Türk kentlerinde vatandaşların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının “vakıflar, lonca, esnaf ve vatandaşlar” eliyle ve ortak çabaları ile sağlandığı bilinmektedir. Bunun yanı sıra önceden de vurgulandığı gibi, 19.y.y’da Avrupa ile gerçekleştirilen ticari ilişkilerin, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin, oluşturulmasında ve geliştirilmesinde oynamış olduğu rol de yadsınamaz (Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, 2009, s. 24).

19. y.y’a kadar, klasik Osmanlı yönetimi, taşradaki yurttaşların da yönetime katılabileceği, daha demokratik daha özgür bir yerel yönetim sistemini hayata geçirmeyi düşünmemiştir. Zaten bu şekildeki bir yönetim kurgusuna yönelik talep de, o zamana kadar halktan yönetime iletilmemiştir. Dolayısıyla gelenek olarak da 19. y.y’a kadar geçen süre içerisinde Osmanlı İmparatorluğu bir gelenek olarak da, yerel yönetimlere yabancı kalmıştır. Bunun sebepleri irdelenecek olursa ilk sayılabilecek neden Osmanlı devletinin zamanın şartlarında merkezi otoritenin tek ve tartışılmaz olduğu, egemenliğin herhangi bir şekilde bölünmediği bir toprak parçası olmasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel devlet yapısı içerisinde, devletin ve halkın birbirlerine karşı yükümlülükleri bulunmuş, fakat bu yükümlülükler hiçbir zaman yerel yönetimler gibi ara yönetsel organların doğuşuna sebep olamamıştır. Devlet, vatandaşının can ve mal güvenliğini sağlamakla yükümlüken, vatandaş da kazancının yanında devlete vergisini ödemekle mükellef olmuştur. İmparatorluk ve tebaa arasındaki yükümlükler bu şekilde gerçekleşirken, yerelde sadece vergi oranlarının belirlenmesi ve vergilerin toplanması gibi konularda merkezi hükümet temsilcilerine yardımcı olan yerel halk temsilcileri var olmuştur. Fakat tüm bunların yanı sıra, özellikle günümüz demokrasileri mantığıyla düşünülecek olduğunda, Osmanlı’da seçim gibi bir kurum söz konusu bile olamamıştır (Ortaylı, 2011, s. 11-12).

### **2.1.1. Kadılık Kurumu**

Kadılar temel görevleri olarak, Osmanlı İmparatorluğu’nda yargı görevini yerine getiren kişilerdir. Fakat, Osmanlı İmparatorluğu’nda

Tanzimat dönemine kadar, günümüzde belediyelere ait olan bazı görevler, kadının yetkisi dahilinde bulunmuştur. İlimiye sınıfından olan ve merkez bürokrasisinin bir üyesi olan kadı, belirli bir süre için tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu olmuştur (Ortaylı, 2011, s. 12). Bu görevlerin bir kısmı bizzat kadı tarafından yerine getirilirken, bir kısmı yardımcıları tarafından yerine getirilmiş, bir kısmı da vakıf gibi kuruluşlarca yerine getirilmiş ve kadı tarafından denetlenmişlerdir. Kadıların mahalli idarelerle ilgili görevleri sıralanacak olursa; şehrin temizlik ve aydınlatılması ile ilgili işler; yenilen içilen şeylerle bunlara ve dinleme ile eğlenmeye ait yerlerin düzenlenmesi; temiz ve atık su tesislerinin kurulması; imar işlerinin denetlenmesi; güç yettiği takdirde bazı sağlık ve sosyal yardım kurumlarının kurulması ve işletilmesidir. Sayılan bu görevlerin, ilgili yerin mahalli nitelikteki ihtiyaçlarının çeşitlenmesine göre arttırmak da mümkündür (Şentop, 2005, s. 344). Bu anlamda kadılar, şehirde yalnızca merkezi idarenin idari ve hukuki taşra temsilcisi değil, bunun yanı sıra iâşe, ibate, güvenlik ve ekonomik faaliyetler alanında yerel kamu hizmetlerinin örgütleyicisi ve uygulayıcısı konumunda olmuşlardır (Çelik, 2009, s. 22). Kadılara görevlerinde yardımcı olan imamlar da bulunmaktaydı. İmamlar, Osmanlı İmparatorluğu'nda Padişah beratıyla dini bilgileri fazla olan, güvenilir ve sayılır kimseler arasından atanırlardı. Bu dönemde kentlerin temel birimi olan mahallelerin yönetiminden sorumluydular. İmamlar görecekları kamu hizmeti karşılığında genellikle günlük olarak hesaplanan ve vakıfların bütçesinden karşılanan “vazife” adında bir ödenek alırlardı. Mahallelerin en belirgin özelliği ise, yer yer karışık din ve mezhepten oluşan insan gruplarının da ikamet etmesine rağmen, genellikle her dine ve cemaate ayrı bir mahallenin kurulmuş olmasıydı. Bunun yanı sıra mahalleler, “avarız” ve “imdadiye” gibi vergilerin toplandığı yerleşimler olduğu için aynı zamanda mali bir birim olarak da sınıflandırılmaktaydılar (Güneş, 2009, s. 115).

Kadılar sadece şehrin değil, aynı zamanda civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıci konumundaydılar. Sözü edilen alan, kadının kaza dairesi durumundaydı. Kadılar, görev yaptıkları yerde hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Bu dönemde, ne kadının ne de yerelde kadıya yardımcı olan personelin, yerel halk tarafından seçilip denetlenmesi veya bu idareye yerel halk temsilcilerinin belirli bir kural çerçevesinde katılmaları söz konusu bile değildi. Ancak ve ancak kadı, görevlerini yerine getirirken, halkın ve esnafın önde gelenlerine danıştığı takdirde yardımcı olmaları söz konusuydu (Ortaylı, 2011, s. 13). Örnek vermek gerekirse, dönemin Şer'iyye sicillerinde kadıların, imar işlerinden de sorumlu olduğu görülecektir. Dönemin şartları doğrultusunda her inşaat için ruhsat gerekmesi de, kamuya ait mekanlara ve yapılarla zarar verilmemesine yönelik kayıtlar da mevcuttur. Mesela camilere bitişik veya çok yakın evler yapılmaması, su yollarının etrafında yapıların inşa edilmemesi veya İstanbul

surlarına bitişik bina inşa edilmemesini öngören kararlar bunlara örnek gösterilebilir. Bu dönemde imar teftişi konusunda kadının yardımcısı ise mimarbaşı olmuştur. Fakat bu yardımcılık bir danışmanlıktan öteye geçememiş, son karar makamı yine kadı olmuştur (Şentop, 2005, s. 346).

Dolayısıyla, yerelde vatandaşla devlet arasında böylesine tek yönlü işleyen bir yönetim düzeninde, ne yönetsel ne de kurumsal anlamda teşkilatlanmış bir yerel yönetim organından söz etmek mümkün değildir.

### ***2.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda İhtisab Nezareti***

Kelime anlamı olarak ihtisab, iyilikleri emretme, kötülüklerden sakındırma anlamını taşımaktadır. İslam devletlerinde ve dolayısıyla Arap coğrafyasında ortaya çıkan bu kurumun başındaki kişilere de “Muhtesib, İhtisab Emni veya İhtisab Ağası” denilmektedir. İhtisab kurumunun başında bulunan muhtesib, yetkili kılındığı görev bağlamında, Müslümanları şeriata uygun davranmaya yöneltirdi. Bu anlamda, okulları teftiş etmeye, çarşıların nizam ve düzenlerini sağlamaya, ölçüleri ve tartıları kontrol etmeye ve komşu hakkına tecavüzü önlemeye yetkiliydi. Bu görevlerini yerine getirirken de “bilmek, bildirmek, öğüt vermek, tekdir etmek, el ile müdahale edip düzeltmek, sopa ile tehdit, sopa atmak, silah kullanmak” gibi hafiften şiddetliye doğru sıralanabilecek hak, yetki ve sorumlulukları bulunmaktaydı (Kazıcı, 2005, s. 356-358).

Yeniçeriliğin 1826 yılında kaldırılmasıyla birlikte kadıların yetki ve görevleri de 1826-1837 yılları arasında giderek azalan bir eğilime girdi. Çünkü bu dönemden önce İstanbul'un güvenliği Yeniçeri ve Bostancı ocakları tarafından sağlanıyordu. Yeniçeri ocağının kaldırılmasından hemen sonra “Asakir-i Mansure-i Muhammediye” adıyla bilinen askeri teşkilat ve bunun yanı sıra bir özel polis birliği oluşturulmuştur. Bu her iki oluşumun ve gerçekleşen Rus Savaşı nedeniyle, savaş giderlerinin karşılanması amacıyla dükkan ve pazarlara salınan rüsum-u cihadiye” adlı verginin toplanabilmesi için yeni bir yönetim organının kurulması elzem bir ihtiyaç olarak belirmiştir (Eryılmaz, 2005, s. 390).

Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu'nda İhtisab Nezareti'nin kurulması 1826 yılında gerçekleşmiştir. Tanzimat'ın hemen öncesinde kurulan bu kurumun başındaki kişiye de “İhtisab Nazırı” ünvanı verilmiştir. Yeniçerilik kurumunun kaldırılmasından hemen sonra böyle bir nazırlığın kurulması, daha geniş yetkilerle taşrada kontrolün sağlanması için yeni bir idari sistem gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Nizamname ile kurulan İhtisab Nezareti, sadrazamlığa bağlanmıştır (Kazıcı, 2005, s. 361). İhtisab Nezareti, İslam dünyasındaki yoğun dini görevlerinin aksine, Osmanlı İmparatorluğu'nda daha çok ticari etkinliklerin ve bunlarla ilgili kanunların uygulanıp uygulanmadığını kontrol eden bir kurum olarak yer almıştır. Bu bağlamda temel görevi, esnafın teftişi, narh tespiti, fiyat-kalite kontrolü, vergilerin

toplanması, güvenliğin sağlanması gibi geniş bir alanı kapsamaktaydı (Eryılmaz, 2005, s. 390).

1845 yılında Polis ve 1846 yılında da Zaptiye Müşiriyeti'nin kurulması ile birlikte İhtisab Nezareti'nin bir takım yetkileri bu kurumlara devredilmiştir. Bu zamandan sonra İhtisab Nezareti sadece narh ve esnaf işleri ile ilgilenir olmuştur. İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla birlikte İhtisab Nezareti resmen kaldırılmıştır (Ortaylı, 2011, s. 130).

## **2.2. Tanzimat ve I. Meşrutiyet Arası Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimleri**

19. y.y'a değin, Osmanlı İmparatorluğu'nda bazı kamusal hizmetler, dönemin yetersizliklerinden dolayı mahalli gruplara, dini cemaatlara ve vakıflara da bırakılmıştır. Kent hizmetleri; vakıflar, esnafın avarız sandıkları veya devletin resmi görevlileri eliyle yerine getirilmiştir (Ortaylı, 2005(a), s. 14). Tanzimat Fermanı'na öncülük eden Osmanlı bürokratları ise, bu dönemde güçlü bir merkezi yönetim örgütü kurarak, yerelde, yukarıda sayılan gruplarca yerine getirilen kamusal hizmetleri de merkezi yönetimin görevleri arasına eklemişlerdir. Örnek vermek gerekirse, taşrada bazı yol geçitlerinin korunması, “avarız” denilen vergiden muafiyet karşılığı, “derbentçi” denilen köylere bırakılmıştır. Tanzimatla birlikte bu görev, ilgili köylerden alınarak, merkezi hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmiştir (Ortaylı, 2011, s. 17).

Fakat Tanzimat döneminde, merkezde toplanmak istenen tüm görevlerin başarılı bir şekilde merkeze aktarımı gerçekleşmemiştir. Örneğin vergilerin belirlenmesi ve toplanması işiyle ilgili olarak, daha önceleri iltizam sistemi içerisinde, cemaat önderlerinin veya şehrin ileri gelenlerinin yardımı alınıp, mültezimler aracılığı ile vergiler toplanmıştır. Tanzimat döneminde ilk başta uygulamadan vazgeçilip, merkezden gönderilen muhassıllar ve bu muhassıllara yardımcı olacak, yerel halktan oluşan muhassıllık meclisleri ile vergiler toplanmaya çalışıldıysa da daha sonradan tekrar iltizam sistemine dönülmüştür (Ortaylı, 2011, s. 18). Bunun nedeni de önceki dönemde vergi toplama yetkisini elinde bulunduran yerel egemenlerin yeni getirilen düzene karşı direnmeleri ve muhassıllıkların eyaletlerde ikinci bir valilik gibi algılanarak yönetimde istenmeyen bir çift başlılığın oluşmasıydı. Neticede, bir yıl sonunda muhassıllık sistemi tamamen kaldırılmıştır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 43).

Dolayısıyla Tanzimat döneminde her anlamda sağlanmaya çalışılan merkeziyetçilik anlayışı, bazı alanlarda başarılı olamasa da yerel grupların yavaş yavaş da olsa, idareye katılmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin oluşumuna ilişkin ilk tohumların bu dönemde atılması dikkate değer bir noktadır. Bu oluşum doğrudan demokratik bir yerel yönetim yapısının oluşmasına izin vermese de dönemin şartları içerisinde danışma ve yardım



mahiyetinde de olsa önemli bir gelişme olarak değerlendirilmelidir (Ortaylı, 2011, s. 18). Özellikle, bu dönemde taşra yönetiminde seçimle oluşturulmuş meclisler, Meşrutiyet parlamentoculuğunun temellerini atmıştır. Sancak merkezleri ile kazalarda kurulan bu yerel meclislerin üyeleri her ne kadar büyük toprak sahipleri ve taşra zenginlerinden de oluşsa, bu kişiler arasında din-mezhep ayrımı gözetilmeden yapılan seçimler, bu kurumların dönemin en liberal kurumları olarak nitelendirilmesini sağlamıştır (Tanör, 2009, s. 109).

Bu dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'nun, modern merkezîyetçi bir devlet yapısına kavuşmasıyla birlikte, çağdaş yerel demokrasi anlamında olmasa da, tüm imparatorluk düzeyinde daha yasal ve adil bir yönetimin tesisi için yerel yönetimlerin doğuşu da kaçınılmaz bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır (Ortaylı, 2011, s. 19).

Fransız yönetim sisteminin temel argümanlarından etkilenen Türk yerel yönetim sistemi de hem merkezde ve hem de taşrada bu sistemin araçlarını örnek olarak yapılanma yoluna gitmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu anlamda ilk belediye yönetim sisteminin temelleri Tanzimat'tan sonra 1854 yılına kadar dayanmaktadır. Bu yıllarda ayrıca Kırım Savaşı sebebiyle müttefik devletlerin (İngiltere, Fransa, İtalya) asker ve komutanlarının İstanbul'da konaklaması, Osmanlı Devleti'nin Batı ile olan ilişkilerini bir kat daha artırmasına neden olmuştur. İstanbul'da bu dönemde konaklayan Avrupalıların da Avrupa'daki gibi belediye yönetimlerinin İstanbul'da da kurulması gerektiğini tavsiye etmeleri, zaten Tanzimat ile birlikte başlayan çağdaşlaşma hareketini bir nebze daha kuvvetlendirmiştir. Ayrıca yakın geçmişte temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin kadının denetiminden alınarak çeşitli kuruluşlara verilmesiyle bu alanda da bazı sıkıntılar baş göstermeye başlamıştır.

Bunun üzerine 16 Ağustos 1854 tarihinde resmi bir tebliğ ile Dersaadet (İstanbul) ve Bilad-ı Selase'de (Eyüp, Üsküdar ve Galata) “Şehremaneti” adıyla yeni bir örgüt oluşturulmuş ve İhtisab Nezareti resmen kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2005, s. 391).

Böylelikle belediye yönetimlerine örnek teşkil edebilecek ilk sistem ortaya çıkmıştır. Bu sisteme göre, belediyenin başında merkezi yönetimce atanacak bir “Şehremini” bulunuyor ve bunun yanı sıra yine merkezden atanan 12 kişilik bir “Şehir Meclisi” de belediye örgütünün meclisini oluşturuyordu (Keleş, 1985, s. 72). Şehir Meclisi'ne, Şehremini başkanlık ediyor ve Şehremini'nin iki yardımcısı da aynı zamanda şehir meclisinin doğal üyesi oluyorlardı. Bu durumda Şehir Meclisi'nin sayısı 15'e çıkıyordu. (Eryılmaz, 2005, s. 391). Ayrıca şehir meclisinin her yıl üçte ikisinin toplumun değişik kesimlerini temsil edebilecek şekilde yine merkezi yönetim tarafından yenilenmesi öngörülmüştü.

İstanbul bu dönemde, diğer şehirlere göre farklı bir yönetsel statüye sahipti. Kentin yönetimi, Tanzimat'a değin adliye ve belediye hizmetleri bakımından dört bölgeye (kazaya) ayrılmış ve bu dört bölge de kırk şubeye (mahkemeye) bölünmüştür. Bu bölümlenmenin içinde Dersaadet yani İstanbul kadısı, diğerler kadılardan üstünde ve doğrudan Sadaret Makamı ile haberleşme yetkisi olan bir konumdadır. İstanbul kadısı aynı zamanda, şehrin hakimi, valisi ve belediye başkanıydı. Bilad-ı Selase olarak adlandırılan semtler ise, yani Üsküdar, Galata ve Eyüp kadıları ise buldukları bölgenin hakimi ve kaymakamı durumundaydılar (Eryılmaz, 2005, s. 392).

Şehremaneti ise, İstanbul'un tümünde belediye hizmetlerini yürütecek olan teşkilatın adıydı. Şehremaneti'nin yönetimi ile ilgili 14 maddelik bir nizamname hazırlanarak, bu belgede Şehremaneti'nin görevleri; İstanbul halkının zorunlu ihtiyaçlarından olan eşyaların temini, narh işleri, esnafın denetimi, çarşı ve pazarların yönetimi ve şehrin temizliğe ilişkin işleri olarak sıralanmıştır. Ayrıca bunun yanı sıra, mali konularla ilgili olarak da, daha önceden İhtisab Nezareti'nin topladığı devlet vergi ve resimlerinin toplanarak, Hazine'ye teslimi de Şehremaneti'nin görevleri arasında sayılmıştır. Bu anlamda Babıali (merkezi hükümet) eski kadıların görevlerini de Şehremaneti'ne yüklemiştir (Ortaylı, 2011, s. 134).

Bu gelişmelerin hemen ardından ise "İntizam-ı Şehir Komisyonu" adlı bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun üyeleri genellikle yabancı uyruklu kişilerden oluşmakta ve görevleri de yeni kurulacak olan belediye yönetimi için taslak tüzük hazırlamaktır. Sonuç olarak İntizam-ı Şehir Komisyonu, İstanbul'da semtlerde tek tek müstakil olarak belediye daireleri kurulmasını teklif etmiştir. Ardından gayri müslim vatandaşların daha yoğun olarak ikamet ettiği Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan "Altıncı Belediye Dairesi" 1858 yılında kurulmuştur. Ardından bu belediye dairesi için özel olarak hazırlanan ve 27 Ocak 1858 tarihinde ilan edilen 19 maddelik "Altıncı Daire-i Belediye Nizamı" da yürürlüğe girmiştir. (Ortaylı, 2011, s. 140-144). Dairenin teşkilatı ise başkan sıfatıyla bir daire müdürü ve 7 üyeli bir daire meclisinden oluşmaktadır. Başkan ve meclis üyeleri merkezi yönetim tarafından atanması öngörülmüştür. Bunun yanı sıra meclise, danışman niteliğinde dört yabancı uyruklu da katılabilmekteydi. Danışman olan yabancı uyruklulardan yakınlarından birinin bölgede 500.000 kuruşluk emlakı olması ve son on yıldır İstanbul'da yaşaması gerekiyordu. Fransızca da Osmanlıca'nın yanında resmi dil kabul edilmiştir. Belediye Dairesi meclisine üye olabilmek içinse, en az on yıldır İstanbul'da ikamet etmek şartı aranmıştır. Bunun yanı sıra üye sayısı konusunda ilgili nizamname hükümlerine uyulmayarak, ayrıca 8-10 kadar memur da sekreteryaya görevi için istihdam edilmiştir. (Ortaylı, 2011, s. 146-147).

Altıncı Belediye Dairesi, büyükşehir belediyesi anlamına gelen Şehremaneti'nin bir şubesi olarak kurulduğu halde, burası ile

ilişkilendirilmeyerek doğrudan doğruya Babalı'ye bağlanmıştır. Hükümet de, bu belediyelerin başarılı olması için elinden gelen gayreti göstermiş ve kaynaklarının önemli bir bölümünü buraya aktarmıştır. Babalı'nın temel amacı ise, Avrupa tarzı bir belediyenin İstanbul'da işlediğini göstermek olmuştur. Altıncı Belediye Dairesi'nin görevleri ise; sokak, kaldırım, su ve havagazı hizmetleriyle, gıda maddelerinin fiyatlarını, ölçü ve tartı aletlerini, inşaat ve onarım işlerini, pazar yeri, otel, tiyatro, lokanta, kahvehane ve halka açık yerleri denetlemek şeklinde sıralanmaktadır. Belediye dairesinin mali kaynaklarını ise, civardaki ev ve dükkanlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile %2'ye ulaşan emlak vergileri oluşturmaktaydı. Bunun yanı sıra merkezi hükümet aracılığı ile gelen Hazine yardımları da önemli bir gelir kaynağıydı (Eryılmaz, 2005, s. 394-395).

Galata-Beyoğlu'nda, Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması da aslında o dönem yaşanan Avrupalılaştırmanın, bir bakıma Avrupa'ya, Avrupa tarzı bir yerel yönetim örgütlenmesi kurulabileceğinin göstergesidir. Çünkü, Beyoğlu-Galata, sefaretlerin, yabancı iş adamlarının ve liman tesislerinin bulunduğu bir bölgedir. Aynı şekilde, liman kenti olan veya dış ticari ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı, İzmir'de 1864'te, Kıbrıs'ta 1871'de, Bağdat'ta 1869'da ve Tuna Vilayeti'nin birçok kentinde, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin belediyeler hakkındaki muğlak hükümlerine rağmen belediyeler kurulmuş ve başarılı bir şekilde işlerlik kazanmışlardır. Belediye kurulan bu kentlerde, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu çıkmadan önce belediyelerin başarılı bir şekilde işletilebilmesi, bu kentlerin az önce de belirtildiği gibi liman kenti olması ya da dış ticari ilişkilerin ve faaliyetlerin yoğun olarak yaşandığı kentler olması ile açıklanabilir (Ortaylı, 2011, s. 31).

Belediye teşkilatının İstanbul'a yaygınlaştırılması ve İstanbul'un idari anlamda 14 bölgeye ayrılarak her bölgede bir belediye dairesi kurulması ise 6 Ekim 1868 tarihinde çıkarılan "Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi" ile gerçekleşmiştir. 63 maddelik bu nizamname ile birlikte İstanbul Şehreminiği yeniden düzenlenmiştir ve organları da Şehremini, Şehremaneti'nin yanında bir karar ve danışma organı olarak 6 üyeli bir şehir meclisi ve 14 belediye dairesinin her birinin reisi ile yine her birinden üçer üyenin katılımıyla gerçekleşecek toplam 56 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye olarak belirlenmiştir. Şehremini ve Şehir Meclisi'nin üyeleri ise, merkezi yönetim tarafından atanmaktadır (Ortaylı, 2011, s. 159-160). Her bir belediye dairesinde, üyeleri iki yıl için halk tarafından seçilen fakat üyelerinin yarısı her yıl yenilenen ve üyeleri arasından merkezi yönetim tarafından bir daire başkanının atandığı bir daire meclisi de bulunmaktadır. Daire meclisleri ise, 8-12 üyeden meydana gelmekteydi (Eryılmaz, 2005, s. 397).

1868 tarihli "Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi"de Şehremaneti'nin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

-“Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,

-Narb tespiti ve denetimi,

-Yol, kaldırım yapım ve onarımı,

-Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,

-Çarşı, Pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,

-Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp Maliye'ye teslim etmek”. (Ortaylı'dan aktaran Tortop, Aykaç, vd., 2006, s. 37).

1868 yılında çıkarılan bir talimatla belediye teşkilatının taşrada da kurulmasına izin verilmiştir. Bu talimata göre, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatı kurulabilecek ve belediye başkanı da valinin onayı ile mutasarrıfın memurlar arasından seçtiği kişi olacaktır. Belediye meclisini ise yerel ihtiyar kurullarının seçtiği kişiler oluşturacaktır. I. Meşrutiyet ile birlikte ortaya çıkan 1876 Anayasası, belediye teşkilatlarının meclislerinin merkezi yönetim tarafından atanmasını değil de seçimle iş başına gelmesini öngörmüştür. Ayrıca belediyelerin görev ve teşkilatlarına ilişkin esasların ve seçim sistemlerinin kanunla belirlenmesi gereğini vurgulamıştır (Gözübüyük ve Kılı, 1982, s. 41). 1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ise eski belediye teşkilatlarını aynen korumuş fakat İstanbul'daki belediye dairelerinin sayısını ise 20'ye çıkarmıştır (Tortop, Aykaç, vd., 2006, s. 38).

Bugün Türkiye Cumhuriyeti'nin yerel yönetim kuruluşlarının bir ayağı olan İl Özel İdareleri'nin varlığı da, 19.y.y'ın ortalarına dayanmaktadır. İl Özel İdareleri'ne temel teşkil edecek ilk yapılanma 1864 yılında “Tuna Vilayeti Nizamnamesi”nin yayımlanması ile olmuştur. Bu nizamnameye göre Tuna Vilayeti bu uygulama için pilot bölge seçilmiştir. Daha sonra 8 Ekim 1864 tarihinde kabul edilen “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”, Tuna vilayetindeki uygulamanın, Bağdat ve Yemen dışındaki tüm illerde birleştirme çalışmaları yapılarak yürürlüğe konmasına neden olmuştur. Yayımlanan bu nizamnameye göre; İl Genel ve İl Özel İdareleri kurularak, illerde valinin başkanlık edeceği bir de meclis hayat geçirecekti. Meclis görev olarak tartıştığı ve görüştüğü konular hakkındaki oyunu tutanaklar aracılığı ile valiye bildirecek, vali de bu tutanakları İstanbul'a göndererek, hükümetin kabulünü ve padişahın onayını bekleyecekti. Kabul ve onay alan kararlar da yürürlüğe girecekti. Genel meclisler bir yerel yönetim organı olmakla birlikte, tüzel kişilikten ve mal varlığından yoksundular (Es, 2005, s. 148).

Vilayet Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” yayımlanana dek yürürlükte kalmıştır. Yeni çıkarılan bu nizamname ile merkeziyetçilik anlayışı daha da arttırılmıştır. Ayrıca meclisin görevleri arasına; hastane, ıslahane yapımı ve onarımı ile eğitimi

yaygınlaştırmak da eklenmiştir (Es, 2005, s. 148-149). Bu nizamname ile vilayetin alt birimleri olarak liva, kaza, nahiyeye ve köyler olarak bölümlenmiştir. Livalar mutasarrıf tarafından ve kazalar da kaymakam tarafından yönetilmiştir. Bu nizamname ile birlikte nahiyelerde yerinden yönetim esasına göre bir yapılanmanın tercih edildiği görülmektedir. Nahiyenin başında bulunan müdür, 25 yaşını geçmiş, ilgili yörede ikamet eden ve Osmanlı tebaasından olan kişiler arasından seçilebilmektedir. Nahiyeye müdürü, vali tarafından İhza ve Dahiliye Nezareti'nce memuriyeti tasdik edilen ve maliye ile asayişe ilişkin konularda ise merkezi hükümetin vekili olan bir yöneticidir. Nahiyenin, köy yönetsel birimi üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Nahiyeye meclisleri ise, yılda dört kez vilayet izni ile toplanıp, bayındırlık ve eğitim ile ilgili konularda karar almakla yükümlüdür. Nahiyeye meclisleri ilgili yörede oturanlar arasından seçimle oluşturulmaktadır. Fakat nahiyeye meclislerinin alanlarına giren konularda aldıkları kararlar, vilayet onayına ihtiyaç duyduklarından üzerlerindeki vesayet denetimi oldukça sıkıdır ve özerklikleri de bu anlamda oldukça kısıtlı kalmıştır (Ortaylı, 2012, s. 431-432).

Günümüzde yerelde kamu tüzel kişiliği bulunan en küçük yerinden yönetim birimleri olan köylerin varlığı ve kanunlarla düzenlemeleri de 19.y.y'a dayanmaktadır. 1857 tarihli Arazi Kanunnamesi ile önceden beri köy halkı tarafından kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak, harman yeri, baltalık gibi taşınmaz varlıkların ilgili köyeye ait olduğu kabul edilmiştir. Hemen ardından 1858 yılında çıkarılan bir talimatname ile Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idareye yönelik teşkilatlanması yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılanmaya göre de topraklar; eyalet, liva, kaza ve karye (köy) olmak üzere dörde bölünmüştür. 1858 tarihli "Vulav-ı İzam ve Mutasarrıfın-ı Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezai fine Şamil Talimat"ta köyler bir yönetsel birim olarak anılsalar da karar ve yürütme organlarına ilişkin bir mevzuat bulunmamaktadır. (Fenikler, 2012, s. 394). Fakat, 1864 Vilayet Nizamnamesi, 5. maddesi ile köyleri tanımlarken, en az 50 hanenin bir mahalle sayılacağını ve mahallelerin de bir köy hükmünde olacağını belirterek, en temeldeki yönetim organı olan mahallere ilişkin ilk yasal düzenlemeyi gerçekleştirmiştir (Güneş, 2009, s. 118).

### **2.3. I. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Yerel Yönetimleri**

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye örgütünün hukuki temelleri I. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin önemli bir kilometre taşı olarak görülebilecek olan belgelerden birisi de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamenin 4. maddesinde her köyün bir "İdare-i Belediye" olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Bu vurgu, bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyenin ne derece önemli olduğunun fark edilmesi açısından olumlu bir gelişmedir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 55). Aynı zamanda 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile köyün organlarına

ile nasıl oluşturulacaklarına dair kurallar ve görevlerine yer verilmiştir. Bu nizamnameye göre, köyde her farklı dine bağlı cemaat için ayrı ayrı muhtar ve ihtiyar heyeti seçilmesi öngörülmüştür. Muhtar seçiminin onayı ise merkezi hükümete bırakılmış ve köylere tüzel kişilik tanınmamıştır (Tenikler, 2012, s. 394).

1871 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” de il, sancak ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatı kurulmasını hükme bağlamıştır (Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, 2009, s. 32). Bu nizamname ile köylere tüzel kişilik tanınmamış fakat karar ve yürütme organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin görevleri çeşitlendirilmiştir (Tenikler, 2012, s. 395).

Tanzimat'tan bu döneme kadar Osmanlı'da gelişmeye başlayan yerel yönetim geleneği, ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın açılmasıyla birlikte daha da önem kazanmıştır. Meclis-i Mebusan'da yapılan uzun çalışmalar ve tartışmaların ardından, mebusların pek de istemediği şekilde belediyeler için iki ayrı yasa tasarısı hazırlanmış ve bunlar kabul edilmiştir. Bunun nedeni de İstanbul ve taşradaki belediyeler için ayrı örgütlenmenin öngörülmesidir. Neticesinde, 5 Ekim 1877 günü “Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu” kabul edilmiştir. Bu kanunun kabulü ile birlikte belediyeler tüzel kişilik kazanmış ve bunu doğrular nitelikte kanunun 3. maddesinde belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu bildirilmiştir. Ayrıca kanunda belediyelerin görevleri; imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alış veriş kontrolü, hıfzısıhha tedbirleri almak, mezbaha, okul açmak ile itfaiye ve belediye gelirlerini toplamak şeklinde sıralamıştır. Fakat belediyelere kanunla verilen görevler çok sağlıklı bir şekilde yerine getirilememiştir. Çünkü belediyelerin mali yetersizlikleri ve koordinasyonsuzlukları, bir de merkezin vesayeti nedeniyle artan bürokrasi ile sınırlanınca görevlerin yerine getirilmesi zorlaşmıştır. Bazı görevler belediye örgütü tarafından yürütülürken bazı görevler de merkezi hükümet eliyle yerine getirilmiştir. Örneğin; bu dönemde su işleri vakıflara, yol işleri ise Nafia Nezareti'ne bırakılmıştır (Ortaylı, 2005(b), s. 85-86).

İl Özel İdareleri'ne ilişkin bir gelişme de 1876 Anayasası'nda göze çarpmaktadır. Bu Anayasa'nın 108. maddesi “Vilayetin üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin olunacaktır” ilkesi ile İl Özel İdareleri'nin önemini vurgulamış ve yine Anayasa'nın 110. maddesi de “Genel Meclisin görevlerinin özel bir kanunla saptanacağına” hükmetmiştir (Es, 2005, s. 148-149). Bu dönemde köy yönetimlerine ilişkin bir gelişme de 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” (Bucakların Yönetimi) ile yaşanmıştır. Bu nizamname, ikiyüz haneden büyük köylerin bir nahiyeye oluşturmasını öngörmüştür (Tenikler, 2012, s. 395).

1877 yılında kabul edilen Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu'na göre, belediyenin organları belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmaktaydı. İlgili şehir veya kasabanın nüfusuna göre, 4 yıl için 6-10 kişilik bir belediye meclisi seçilmekte, bu üyelerin yarısı iki yılda bir kura ile yenilenmekte, belediye başkanı ise bu üyeler arasından hükümet tarafından seçilip tayin edilmekteydi. Bunun yanı sıra meclisin tabip, baytar ve mühendis gibi danışman nitelikli üyeleri de bulunmaktaydı. Uygulamada taşrada bulunan belediyelerin meclis başkanları hep yerel halktan seçilirdi. İstanbul belediye başkanları ve 1877'den sonra Şehremaneti meclis üyeleri ise hep atama ile göreve getirilmişlerdir. Meclisin görevleri arasında, belediyeye ilişkin işleri tartışıp karara bağlamak, yıllık bütçeyi hazırlamak ve mali kontrolü yapmak bulunmaktaydı. Bunun yanı sıra belediye meclisi belediye personelini tayin ve azletme yetkisine de sahipti. Uygulama esnasında belediye meclisi şehirle ilgili bazı konuları tartışırken ilgili yerin ileri gelenleri de toplantılara davet edilebiliyordu. Ayrıca, taşradaki belediyelerde, belediye meclisleri yılda 2 kez, ilgili yerin vilayet, liva ve kaza idare meclisleriyle birlikte toplanıp bütçeyi hazırlayıp ve onaylıyorlardı. Aslına bakıldığında “Cem’iyet-i Belediye” adı verilen bu karma toplantı, merkezin vesayetinin yerele yansımalarının bir başka boyutuymdu (Ortaylı, 2005(b), s. 86-87).

1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, Belediyeleri bir idari örgüt olarak oluşturmaktan çok onlara bir tüzel kişilik de kazandırmıştır. Kanunun, belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. maddesinde, belediyenin, belediye aleyhine açılan davalara taraf olabilmesine olanak vermesi ve belediyeye kendi mallarını idare etme görevi verilmesi, tüzel kişiliğin bir yansıması olarak görülebilir (Ortaylı, 2011, s. 187).

Belediye meclis üyesi olarak seçilebilmek için, öncelikle Türkçe bilmek, 25 yaşını geçmiş Osmanlı uyruklu olmak ve yıllık en az 50 kuruş emlak vergisi veriyor olmak gerekiyordu. Belediye gelirleri konusunda ise, İstanbul'daki belediyeler dışında taşradaki belediyelerde de büyük sıkıntılar söz konusuydu. Taşradaki belediyeler, merkezi hükümetin kağıt üzerinden kendilerine ayırdığı bütçenin bir çoğunu tahsil edemiyor ve başta koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere, itfaiye işleri, ulaşım, çarşı-pazar düzenlemesine yönelik faaliyetlerde hep aksaklıklar yaşıyordu. Temizlik ve aydınlatma gereksinimleri sadece İstanbul, Selanik, Beyrut ve İzmir gibi büyük şehirlerde ancak kısmen yerine getirilebiliyordu. Örneğin Beyoğlu bölgesinde havagazına ihtiyaç duyulurken, bu ihtiyaç Kasımpaşa semti için bir lüks teşkil ediyordu. Belediyeye ilişkin tramvay, su ve elektrik işleri konusunda kısa zamanda yabancı şirketlere imtiyazlar verildi. Belediye seçimleri konusunda ise, İstanbul'da herhangi bir seçim yapılmazken, taşra belediyelerinde ise seçim sadece vali ve mutasarrıfların belediye meclisine üye atama işlemlerinden ibaretti (Ortaylı, 2005(b), s. 87).

Fakat 1880'lerden itibaren cılız bir şekilde de olsa yerel yönetimler olarak belediyeler hem İstanbul'da hem de taşrada hayatın bir parçası haline gelmeye başlamışlardır. Örneğin, belediye başkanları artık protokolde yer almaya başlamış ve belediyelerin kente dair yaptıkları hizmetler hem halk arasında hem de yazılı basın organları tarafından olumlu-olumsuz eleştirilerle değerlendirilebilmişlerdir. Mali kaynak yetersizliklerinden ve halkın o zamana kadar belediye teşkilatlanmasına ihtiyaç duymamasından dolayı sıkıntı yaşayan belediye örgütleri küçük de olsa toplum üzerinden etkili olmaya başlamışlardır (Ortaylı, 2005(b), s. 88). Osmanlı'nın Tanzimat reformlarıyla ortaya çıkarmış olduğu yerel yönetimler modeli, şimdi Avrupa Birliği'nin üye ülkelere gerçekleştirdiği politika transferi argümanının bir aracı olan “yukarıdan aşağıya” (top-down) yaklaşımına uyumlu olup, merkezi hükümetin güçlendirici bir etki yapmıştır (Çevik, 2001, s. 217). Her ne kadar merkezi vesayetın etkisi, hem mali konularda hem de bazı konulara ilişkin karar alma süreçlerinde etkili olsa da zamanın şartları ve imparatorluğun rejimi düşünüldüğünde, yöneticiler bazında da olsa, Avrupa tipi bir belediyeçilik anlayışını yakalama azmi takdire değer bir gelişmedir.

#### **2.4. II. Meşrutiyet Döneminde (1908-1923) Osmanlı Yerel Yönetimleri**

II. Meşrutiyet döneminde belediyelere yönelik yeni bir anlayış hakim olmamış ve yeni bir kanun çıkarılması gereği de duyulmamıştır. 26 Mart 1913 tarihinde İttihat ve Terakki'nin hakim olduğu hükümet tarafından bir “kanun-ı muvakkat” çıkarılmış ve bununla birlikte merkeziyetçi yönetim anlayışı iyiden iyiye yerel yönetimlere entegre edilmeye çalışılmıştır. Bu kanun-ı muvakkat ile birlikte valiler, meclis-i idareler, nizamiye, şer'i mahkemeler ve memurlardan (maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü gibi) oluşan yapı devam ettirilmiştir. Bu dönemde her ne kadar İstanbul'da ilke olarak belediye seçimlerinin yapılması öngörülmüşse de bu projeden vazgeçilmiştir. Merkeziyetçi anlayışın ağırlığı ve 1910'da kabul edilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ile İstanbul Belediyesi'nin 9 şubeye ayrılarak her bir şubenin başına da maaşlı bir müdür tayin edilmesi, bu dönemde yerel yönetimlere karşı takınılan tutumu özetlemektedir (Ortaylı, 2005(b), s. 89).

II. Meşrutiyet döneminde ayrıca il özel idarelerine ilişkin de önemli bir gelişme yaşanmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte 1876 Anayasası yeniden yürürlük kazanmış ve I. Meşrutiyet döneminde yasalasamayıp tasarı halinde kalan “Teşkil-i Vilayet Kanunu”, 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat” adıyla yasalasmıştır. Bu kanunla birlikte İl Özel İdareleri'ne bayındırlık, sağlık, eğitim, ticaret ve sanayi, tarım ve veteriner işleri yanında il sınırları içerisinde geniş görev ve yetkiler verilmiştir. 1913 yılındaki bu kanunla bütçeleri ve tüzel kişilikleri açısından birer yerel yönetim birimi olarak oluşturulan İl Özel İdareleri, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 12., 13. ve 14. maddelerindeki, seçimle iş başına gelecek



organlarına ilişkin esaslar doğrultusunda örgüt yapısı açısından da düzenlenmişlerdir.

II. Meşrutiyet döneminde köy yönetimlerine yönelik, gelişme olarak adlandırılabilir yenilikler yaşanmamıştır. Bu döneme ilişkin olarak, Birinci Dünya Savaşı nedeniyle yürürlüğe giremeyen 1908 tarihli “İdare-i Kurra” (Köylerin Yönetimi) köy yönetimini ayrı bir yasa temelinde düzenlemeyi amaçlamıştır. 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” ise 1864 ve 1870 tarihli nizamnameleri yürürlükten kaldırdığı için Cumhuriyet’in ilk yıllarına değin köy yönetimleri kendilerine mahsus bir yasadan mahrum kalmışlardır (Tenikler, 2012, s. 395).

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra 31 Aralık 1922 tarihinde şehremini Topuzlu Cemil Paşa döneminde “Teşkilat-ı Belediye Kanun-ı Muvakkat” çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte İttihat ve Terakki dönemindeki merkezîyetçi anlayış devam ettirilmiş, belediyelerin arasındaki ikili yapı ortadan kaldırılamamış ve bazı belediye görevleri yine merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiğinden kent bazında belediye hizmetlerinde bir bütünlük sağlanamamıştır. Aynı dönemde, TBMM Hükümeti’nin kabul etmiş olduğu ve 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile birlikte yürürlükte olan 1921 Anayasası, 11. ve 14. maddeleri bağlamında yerel yönetimlere il düzeyinde büyük özerklikler tanımıştı. Fakat dönemin şartları gereği yapılan bu olumlu değişiklikler Ankara ve çevresinde de uygulanamadı ve Ankara’ya da İstanbul’dakine benzer bir Şehremaneti kuruldu. 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı kanun gereğince seçecek ve seçilecek kimselerde emlak sahibi olma veya vergisi verme şartı aranmıyordu. Ayrıca bu dönemde genç Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğu’ndan 389 adet belediye örgütü devralmıştır (Ortaylı, 2005(b), s. 89-90).

## **SONUÇ**

19. y.y’da Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı, çalışmada da vurgulandığı ve örneklendiği gibi çok etkenli bir sürecin analiz edilmesini gerektirmektedir. Bu etkenler ise, genel olarak iç ve dış etkenler olarak ikiye ayrılabilir. İç etken olarak, Osmanlı İmparatorluğu’nun iç yönetsel dizgesinde gerçekleştirdiği yapısal değişim ve dönüşüm örnek gösterilebilir. Dış etken olarak ise, siyasal ve ekonomik anlamda Osmanlı İmparatorluğu’nun dış ülkelerle gerçekleştirdiği ikili ilişkilerin etkisi öne sürülebilir. İç etken anlamında, yerel yönetimlerin oluşmasını tetikleyen olgu, Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat ile birlikte gündeme gelen, merkezi yönetim sisteminin kuvvetlendirilmesine yönelik reform hareketlerinin ortaya çıkışıdır. Tanzimat, merkezi yönetim üzerinde yaratmış olduğu evrim, aynı zamanda bireylerin yerelde de etkinliğini artıran, onların hem yürütme hem de karar alma mekanizmaları üzerinde etkin olmasını sağlayan bir durum yaratmıştır. Her ne kadar kadı ve ihtisab naibi gibi kişiler merkezden atanıyorsa da, zamanla artan gereksinimlerin karşılanmasına yönelik olarak

muhassılların ortaya çıkışı, yerelde, günümüz demokrasilerinin seçme ve seçilme yöntemleri ile çok benzeşme de, bireyin temsil kabiliyetinin doğuşu anlamında önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin işlevinin özerklik kavramı da dikkate alındığında, mahalli nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik karar alma ve yürütme işlevlerinin öz yönetim dahilinde sergilenmesi olduğu düşünüldüğünde, yukarıda ifade edilen temsil kabiliyetinin önemi daha da artacaktır.

Dış etkenleri vurgulamadan önce, 19.y.y'nin Osmanlı İmparatorluğu'nun her anlamda çöküş yaşadığı ve Kırım Savaşı, Osmanlı-Rus Savaşları gibi savaşlarla bezenmiş ve bu savaşların yıkıcı etkisinin Osmanlı İmparatorluğu için çok ağır sonuçlarını ortaya çıkaran bir dönem olduğu unutulmamalıdır. Savaşların yaratmış olduğu borçlanma ile aynı zamanda Avrupalı devletlerin yaşamış olduğu sosyo-ekonomik ve siyasal dönüşümlerin takip edilip uygulanması arzusu, Osmanlı İmparatorluğu'nun her anlamda geri kalmış bir safhada, yönetsel anlamdaki reform düşüncelerini de tetiklemiştir. Ayrıca yine Avrupalı devletlerle, özellikle liman kentleri üzerinden gerçekleştirilen sıkı ticari ilişkiler ve bu ticaretin kentlerde gerektirmiş olduğu altyapı ve güvenliğe yönelik hizmetler, yine yerel yönetimlerin Osmanlı İmparatorluğu'nda doğuşunu hızlandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır.

Yerelde, çeşitlenerek artan kentsel beledi hizmet ihtiyacının, merkezi kurumlar aracılığı ile karşılanamayacak olmasının anlaşılması, yukarıda sayılan iç ve dış etkenlerin de etkisiyle Tanzimat döneminde gerekli değişiklikler yaşanmıştır. Özellikle Tanzimat ile I. Meşrutiyet arasındaki dönemde, 1856 yılında İstanbul Şehremaneti'nin ortaya çıkması ve yine aynı dönemde, imparatorluk nezdinde, özellikle gayri müslümlerin hak ve sorumluluklarına ilişkin, dönemin koşullarına göre oldukça ilerici bir metin sayılan Islahat Fermanı'nın ilanı, yukarıda sayılan dış etkenler de hesaba katılarak düşünüldüğünde, asla rastlantısal olarak ortaya çıkan olaylar dizisi değildir. Bu bağlamda, Tanzimat'ın demokrasiden ziyade merkezi yönetimi güçlendirmeye yönelik gerçekleştirdiği yönetsel reform hareketi, aynı zamanda yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olan bir iç etkidir. Fakat bunun yanı sıra, Osmanlı İmparatorluğu'nun da dönemin şartları içerisinde, hem ticari faaliyetleri aksatmamak hem de gelişen teknoloji ile birlikte ekonomi-sanayi dizgesi içerisinde Avrupalı devletler arasında yer alabilmek için, yönetsel anlamda reform gerçekleştirmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle, merkez bürokrasisinin, devletin idari, mali ve askeri anlamda taşradaki denetimini artırmak adına, yerelin önde gelen aileleriyle ve gruplarıyla çeşitli konularda ortak çalışmalar yürüttüğü gözlemlenmektedir. Bu işbirliği siyaseti de ister istemez yerelde çeşitli grupların güçlenmesini sağlamış ve yerel siyasetin belirginleşerek yerelde kurumsallaşmaya yönelik hareketlerin pekişmesine öncülük etmiştir.

Ancak, Tanzimatla birlikte girifilen bu yönetsel reform hareketinin, yerel yönetimler açısından I. Meifrutiyet sonrası hız kaybettiğini söylemek olanaklıdır. Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler; aifafıdan yukarıya, demokratik taleplerle bezenmiif, öz yönetim oluifurturmak konusunda siyasal bilince eriifmiif sınıfsal örgütlülük temelinde merkezi yönetimden talep edilen bir sistem olmamıiftır. Bu nedenle, I. Meifrutiyet sonrasında Osmanlı-Rus Savaifı bahane edilerek, parlamentonun ve Kanun-i Esasi'nin uygulanmasının rafa kaldırılması gibi, yerel yönetimlerin geliifimine yönelik olarak en azından yasama süreci de kesintiye uğramıiftır. Yerelde, mahalli mifsterek nitelikteki ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak her ne kadar, yerel yönetimlerin yönetsel iifleyiif devam etse de demokratik anlamda tüzel kiiflilik, karar ve yürütme organlarının genel oya dayalı seçim ilkesi ile oluifurturulması ya da merkezden bağımsız bütçe gibi özerkliğin ruhunu oluifurturan ilkelerin, yerel yönetimlere tanınması, ancak ve ancak Cumhuriyet dönemi Anayasası ve yasalarıyla gerekleifebilmiiftir.

## **KAYNAKLAR**

- ÇELİK G. (2009) "Türkiye'de Yerel-Yerinden Yönetim Uygulaması (Osmanlı'dan Cumhuriyete)", *Kamuda Sosyal Politika*, Yıl: 3, Sayı: 9, , 20-24.
- ÇEVİK H. H. (2001), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ERBAY Y., Akgün H. (2013) "Modernleifmeden Kreselleifmeye Türkiye'de Yerel Yönetimler- Tarihi ve Bugünü, Kazancı Kitap, İstanbul.
- ERYILMAZ B. (2005) "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul iifhremanesi", İslam Geleneğinden Günümüze iifhir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1, der. Akyüz V., 389-413, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ES M. (2005) "İl zel İdaresi", İslam Geleneğinden Günümüze iifhir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 145-156, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK Ő., KİLİ S. (1982) "Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, No: 496, 2. Bası, Ankara.
- GÜNEŞ, Y. (2009), "Mahalle Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 81, Sayı: 465, 113-131.
- KARAMAN Z.T. (2013) "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi", *Güncel Sorunlar IŐıđında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi*,

ODTÜ ve TUIÇ düzenlemesi, (21-22 Şubat 2013), Ankara, tebliğ olarak sunulmuştur.

- KAZICI Z. (2005) “Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1, der. Akyüz V., 355-388, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- KELEŞ R. (1985) “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, 69-82.
- KENTLEŞME ŞURASI KOMİSYON RAPORU. (2009), Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu, Kentleşme Şurası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara.
- ORTAYLI İ. (2005a) “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 13-24, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ORTAYLI İ. (2005b) “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 69-93, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ORTAYLI İ. (2011) Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- ORTAYLI İ. (2012) “Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi”, Cedit Neşriyat, 4. Baskı, Ankara.
- ÖZEL M. (2008) “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, der. Özel M., Eren V., 129-181, Çizgi Kitabevi, Konya.
- SARAN U. (2005) “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, der. Nohutçu A., Balcı A., 37-55, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- ŞENTOP M. (2005) “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1, der. Akyüz V., 341-347, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- TANÖR, B. (2009) Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- TENİKLER G. (2012) “Kırsal Alanda Yerel Yönetim Politikasındaki Dönüşüm İhtiyacı ve Yeni Köy Kanunu Çalışmaları”, *Kamu Politikalarında Dönüşüm*, KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, der. Parlak B., 391-413, TODAİE, Ankara.

- TOK N. (2008) “Küreselleşme ve Ulus-Devletin Dönüşümü”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, der. Özel M., Eren V., 15-36, Çizgi Kitabevi, Konya.
- TORTOP N., AYKAÇ B. (2006) vd., Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU (1921) Kanun No:85, 3. Tertip Düstur, Cilt: 1, Ceridei Resmiye, 1-7 Şubat 1337