



## Erken Dönemden Anayasal Döneme Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler

### Kubilay Düzenli

KTÜ, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü,

Sorumlu yazar: [kduzenli@ktu.edu.tr](mailto:kduzenli@ktu.edu.tr)

### Özet

Bu çalışmanın amacı Osmanlı Devleti'nin yerel yönetimler sistemi hakkında bilgi vermektir. Devletin kuruluşundan on dokuzuncu yüzyıla kadar Osmanlı Devleti yerel nitelikli ihtiyaçlarının karşılanması için geleneksel ve yerel nitelikli kurumlardan faydalanmıştır. Modern yerel yönetim örgütlerinin kuruluşu, Batılılaşma girişiminin bir sonucu olarak on dokuzuncu yüzyılda gerçekleşmiştir. Bu bağlamda Osmanlı Devleti yerel yönetimler sistemi iki ana başlık hâlinde değerlendirilmiştir. Sırasıyla; erken dönem ya da klasik dönem (1299-1839) ve anayasal dönem (1839-1923).

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Osmanlı Devleti, Erken Dönem, Anayasal Dönem

## From Early Period To Constitutional Period Local Governments In Ottoman Empire

### Abstract

The aim of this study is to give information about Ottoman State's local government system. From the foundation of the state to nineteenth century Ottoman State benefited from traditional and local institutions to meet the local needs. The establishment of modern local governments organizations took place as a result of Westernization attempts in nineteenth century. In this context Ottoman State local governments system has been evaluated divided into two main titles. Respectively early or classical period (1299-1839) and constitutional period (1839-1923).

**Keywords:** Local Governments, Ottoman State, Early Period, Constitutional Period

## Giriş

Türk Dil Kurumu'na ait güncel sözlükte “*Yönetme işi, çekip çevirme, idare*” biçiminde tanımlanagelen (TDK, Güncel Sözlük, 2020) yönetim, kavramının mazisi tarihin başlangıç noktasına değin uzatılabilmektedir. Esasında, insanlığın tarih boyunca çevresindeki diğer insanlar ile kurmuş olduğu beşeri ilişkiler yöneten-yönetilen ayrımının doğmasına kaynaklık etmiş, zaman içerisinde bu ayrım bir devletin idarecileri ve vatandaşları olmak biçimine dönüşmüştür. On ikinci yüzyıl itibariyle, Batı dünyasının içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik koşullar yönetim işinin sadece merkezi nitelikli bir kurum tarafından gerçekleştirilemeyecek olduğunun fark edilmesi sonucunu doğurmuş; bu kapsamda halkın ihtiyaç duyduğu yerel nitelikli hizmetlerin karşılanabilmesi adına yerel yönetim birimleri kurulmuştur. Eryılmaz, Avrupa’da bir kent ya da bölgenin, merkezi hükümet karşısında gelişim göstererek siyasi ve ekonomik özerkliğini elde etmesini yerel yönetim birimlerinin oluşumu sürecinde önemli bir aşama olarak değerlendirmektedir (Eryılmaz, 2018). Ortaylı (2014: 178) ise tarihi süreç içerisinde yerel yönetimlerin kuruluşuna dair yaptığı değerlendirmede ekonomi faktörünün önemine dikkat çekmekte ve temelleri on ikinci yüzyıl Avrupa’ında atılan yerel yönetim örgütlerini, tarih boyunca örgütlenen diğer kent yönetimleri ve kentlerden farklı olarak merkezi idare karşısında mali özerkliğe haiz olmaları sebebiyle modern yerel yönetim örgütlerinin tarihteki ilk örneği biçiminde değerlendirmektedir. Dursun, meselenin bir başka yönüne dikkat çekmekte ve modern yerel yönetim örgütlerinin en önemli vasfını hukuki kişilik taşımak biçiminde ifade etmektedir (Dursun’dan Akt.Ünal, 2011: 241). Keleş ise Tocqueville’den Mill’e kadar çok sayıda kuramcının yerel yönetimlere demokrasinin okulu olmak gibi bir anlam yüklediğini (Keleş, 2015: 63).

Bu noktada şu gerçekliği açıkça ifade etmek gerekir ki dönemin Avrupa’ında, yerel yönetimler sadece ekonomik değil siyasi manada da merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme ve siyasa üretebilme ayrıcalığına sahip olan kuruluşlardır.

Bu bağlamda; Batı’da yerel yönetimleri, merkezi idareye karşı çıkışın ifade aracı biçiminde değerlendirmek ve kavramı doğrudan muhalif olmak olgusuyla düşünebilmek mümkündür (Koçak ve Ekşi, 2010: 295-296).

Aynı dönemde Anadolu coğrafyasındaki koşullar ve merkezîyetçi iktidar düşüncesinin yönetim geleneğimiz içindeki baskın yönü Avrupa’ya benzer, modern nitelikli yerel yönetim birimlerinin bizdeki kuruluşunu geciktirmiş ve Osmanlı Devleti’nin klasik döneminde yerel nitelikli hizmetleri daha ziyadesiyle yerel ve geleneksel nitelikli kurum ve kişiler vasıtasıyla hayata geçirilmiştir. On dokuzuncu asırda ise devlet örgütünün ve hukuk sisteminin Batılı devletlere benzetilmek istenmesi neticesinde kavramın bugün sahip olduğu anlam ile belediyeler ihdas edilmiş, geleneksel nitelikli kurumların belediyeciliğe ilişkin sorumlulukları kısıtlanmış ya da bütünüyle kaldırılmıştır. Bu dönemde idare alanında yapılan reformlarla modern belediye örgütleri kurulmuş, Osmanlı Mebusan Meclisi tarafından bir belediye kanunu çıkartılmıştır. Osmanlı Devleti’nin son döneminde yerel yönetimler alanında yaşanan bu gelişmeler doğal olarak Osmanlı’nın Cumhuriyet’e devretmiş olduğu yerel yönetimler sisteminin oluşumunu sağlamıştır.

## 1. Materyal ve Yöntem

Bu çalışmada günümüz dünyasında bir ülkenin sahip olduğu demokrasinin niteliğini anlayabilmek adına kullanılabilir olan araçların başında gelen yerel yönetimlerin Osmanlı döneminde izlediği gelişim seyri açıklanmaya çalışılacak ve Osmanlı’nın Cumhuriyet’e miras bıraktığı yerel yönetimler sistem ve politikalarının modern yerel yönetimler olgusu bağlamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorularına yanıt aranacaktır. Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan yıkılışına değin pek çok başlıkta olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da aynı yaklaşımı sürdürmemesi hasebiyle çalışmada ikili bir ayrıma yer verilecek ve devletin kuruluşundan Tanzimat Fermanı’nın ilanına kadar yaşanan gelişmeler ile belediyecilik hizmetlerinin niteliği “erken dönem”, on dokuzuncu yüzyıl ve

sonrasını kapsayan dönemde yerel yönetimlerle ilgili olan gelişmeler ise “anayasal dönem” başlığı altında ele alınacaktır. Bu kapsamda Osmanlı'nın anayasal dönemde inşa etmiş olduğu modern belediye örgütlerinin yönetim mekanizması içerisindeki ağırlığının doğru biçimde tahlil edilebilmesi için dönemin anayasa ve diğer konusu doğrudan idare olan kanunname ve düzenlemeleri ayrıntılı biçimde ele alınmaya çalışılacaktır.

### **2.Erken Dönem Osmanlıda Yerel Yönetimler**

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan anayasacılık hareketlerinin canlılık kazandığı on dokuzuncu yüzyıla kadar geçen dönemi kapsayan erken dönem Osmanlı idare sisteminde, modern nitelikli yerel yönetim birimlerinin varlığı söz konusu olmamış, belediyecilik faaliyetlerinin yürütülmesi daha ziyade İslam medeniyetinin kadim kuruluşları eliyle olmuştur.

Bu dönemde Osmanlı'nın niçin Batılı tarzda örgütlenmiş yerel yönetim kuruluşlarına sahip olamadığı sorusuna verilecek olan cevap dönemin Osmanlı toplum yapısı ve padişah-tebaa ilişkisi üzerinden okunabilmektedir. Öncelikle Osmanlı İmparatorluğu her ne kadar çağdaşı olan Batılı krallıklar gibi mutlak monarşi ile yönetilen bir devlet olsa da Osmanlı'nın mutlakiyetçi rejimi, Avrupalı emsallerinden görece farklıdır.

Batı dünyasında feodal dönemden kalma mirasın da etkisiyle krallara karşı koyabilecek ve onların gücünü frenleyebilecek olan aracı kurumlara rastlanmıştır iken, Osmanlı'da padişah mutlak ve sınırsız bir iktidarın yürütücüsü konumundadır. Öyle ki on dokuzuncu yüzyıla kadar Osmanlı devlet yönetiminde padişahın ardından en fazla yetki ve sorumluluğa sahip, sadrazamların ya da Divan üyesi olan bir paşanın görevden alınabilmesi hatta hayatına son verilmesi padişahın tek bir buyruğu ile gerçekleşebilmektedir (Ünsal, 1998: 6-7). Heper'e göre; Osmanlı Devleti'nin yönetim anlayışını tanımlamak için kullanılması gereken kavram “patrimonyalizmdir”. Padişah ile tebaa arasındaki patrimoniyal ilişki uyarınca merkez yani Osmanlı idaresi çevrede yani yerelde örgütlenerek bir iktidar odağı olabilecek yerel nitelikli tüm kuvvetleri bütünüyle etkisiz kılmıştır (Heper, 2010: 37). Ünsal (1998) ve Heper (2010) tarafından ifade edilmiş olan Osmanlı'nın geleneksel anlamda güçlü merkez-zayıf yerel ikiliği ile özetlenebilecek olan toplum yapısı ve yönetim anlayışına dair kimi itirazların varlığına da rastlanabilmektedir. Şengül'ün ifadesi ile Osmanlı'nın başkentten uzak coğrafyasında yerel birimlere atanmış olan yönetici kadro bütünüyle o bölgenin ileri gelenlerinden oluşmakta ve bu da kimi dönemlerde merkez ile yerel arasında bir pazarlık ilişkisinin kurulabilmesini mümkün kılmaktadır (Şengül, 2002: 107). Yani bütünüyle bir eşitsiz ilişkiden bahsetmek doğru değildir. Güler'de meseleyi benzer bir bakış açısı ile değerlendirmekte ve Osmanlı'da yerel yönetimleri salt merkezin, yerele ihsanı biçiminde gören liberal yaklaşıma eleştiri geliştirmektedir. Yazarın ifadesiyle yerel yönetimleri “Batı'da toplumun Doğu'da bir başka deyişle ise Osmanlı'da devletin ürünleri olarak değerlendirmek fazlasıyla hatalıdır” Zira, Doğu dünyasının temsilcileri olduğuna inanılan Osmanlı ve Rus İmparatorlukları'ndaki yerel meclisler deneyimi bu ön kabulü çürütmektedir (Güler, 1993: 89-90).

Osmanlı'nın geleneksel toplumsal sistemi ve merkez-yerel ilişkilerinin niteliğiyle ilgili farklı görüşler olmakla birlikte, devletin kuruluşundan on dokuzuncu yüzyıla kadar Batılı devletlerin sahip olduğu modern yerel yönetim örgütlerine ve bu örgütlerin organları konumundaki kurum ve kişilere sahip olmadıkları üzerinde uzlaşıya varılmıştır. Bu noktada akla gelebilecek ilk soru Osmanlı'da yerel hizmetlerin nasıl ve kimler tarafından karşılandığıdır.

Erken dönem Osmanlı'da belediyecilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak ön plana çıkmış olan kurumlar; vakıflar ve meslek loncaları olmuş (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 149), kadınlar ise yönetim şeması içerisinde bugünün belediye başkanlarına benzer bir rol üstlenmişlerdir.

Vakıflar eliyle gerçekleştirilen belediye hizmetleri vakıfların kuruluş amacı ve işleyiş mantığı uyarınca modern dönemin belediyeleri tarafından gerçekleştirilen hizmetlerden farklı bir nitelik arz

etmektedir. Meseleyi somut bir örnek üzerinden ele almak gerekirse bugünün dünyasında bir belediyenin sınırları içindeki bir parkta çevre düzenleme çalışması yapılması vatandaşların temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşama haklarını sağlamak amacı ile gerçekleştirilmektedir. Osmanlı Devleti'nde beledi faaliyetlerin vakıflarca gerçekleştirilmiş olduğu dönemde ise benzer bir hizmet gerçekleştiriliyorken kamu yararı düşüncesinin etkisi olduğu kadar sevap işlemek ya da bir hayır yapmak düşüncesi de etkili olmuştur. (Öztürk, 2019: 263). Osmanlı idarecileri, vakıflar ve yerel hizmetlerin vakıflar eliyle gerçekleştirilmesi hususunda genel itibariyle olumlu bir bakış açısına sahiptirler. Kimi hizmetlerin, devlet kasasından bir harcama yapılmaksızın gerçekleştirilmesi sebebiyle vakıflar, önemli ölçüde teşvik edilmiştir. Bu kapsamda geleneksel dönem Osmanlısında bayındırlık faaliyetlerinin önemli bir kısmı vakıflar tarafınca yapılmış, yine vakıfların öncülüğünde çok sayıda camii, medrese, imarethane, şifahane, köprü, kervansaray vb. inşa edilmiştir (Vural, 2004: 182). Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün resmi sitesinde yer alan ifadelerle göre Osmanlı döneminde vakıflar kamunun yararına olacak kimi yapıların inşasını gerçekleştirmekle kalmamışlar; herhangi bir zorlama gerçekleştirmeksizin zenginliğin toplumun üst tabakasından aşağı tabakalarına doğru aktarımını sağlamışlardır. Öyle ki vakıfların sahip olduğu bu işlev yerli ve yabancı gözlemciler arasında Osmanlı medeniyetinin aynı zamanda bir "vakıflar medeniyeti" olduğu düşüncesinin kuvvetlenmesi sonucunu doğurmuştur (Vakıflar Genel Müdürlüğü, 2020).

Vakıflar eliyle gönüllülük esasına dayalı biçimde gerçekleştirilmiş olan bu hizmetlerin sona erışı ve vakıfların bütünüyle toplumsal yaşamın dışarısına çıkması gibi bir olguyla karşılaşılmanın olmaması beraber zaman içerisinde vakıflar eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin niteliğinde gözle görülür bir değişim yaşanmıştır. Bir başka deyişle Osmanlı merkezileşmesi olarak da adlandırılabilir olan Osmanlı modernizasyonu sürecinde en radikal adımları atmış olan padişah II. Mahmut'un iktidarı döneminde vakıf kurumlarının işleyiş ve hizmetlerinden sorumlu olması amacıyla Evkaf-ı Hümayun Nezareti kurulmuş, böylelikle vakıf hizmetlerinin yürütülmesi salt gönüllülük esasına dayanır olmaktan çıkartılarak idare teşkilatı içerisinde yer alan bir kurum tarafından denetlenen hukuki bir işlem hâlini almıştır. Evkaf-ı Hümayun Nezareti ilerleyen süreçte önce Şeriye ve Evkaf Vekaleti adını almış, Cumhuriyet döneminde ise Mart 1924'te gerçekleştirilen yasal düzenleme neticesinde kurumun ismi Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne dönüşmüştür. Vakıflar Genel Müdürlüğü bugün doğal olarak bir yerel yönetim birimi değildir ve sorumluluk sahası içerisinde herhangi bir beledi hizmetinin yerine getirilmesi bulunmamaktadır (Ertem, 2011: 49).

Erken dönem Osmanlıda vakıflarla birlikte, ismi anılması gereken bir diğer kurum ise meslek loncalarıdır. Meslek loncalarının da düşünsel kökeni vakıflara benzer biçimde İslamiyet'e dayanmakta ve loncaların çekirdeğini oluşturan ahilik teşkilatının anlaşılabilmesi İslami literatüre ait bir kavram olan fütüvvet kavramından bahsetmek gerekmektedir (Akbaş vd, 2018: 167). Geleneksel İslam toplumunda kurulan mesleki birlikleri tanımlamak için kullanılan fütüvvet kavramı Anadolu coğrafyasında Türk ve Müslüman esnafın bir araya gelerek oluşturmuş oldukları ahilik teşkilatı düşüncesinin merkezinde yer almış, farklı meslek kollarının birlikteliğine dayalı bir yapıya sahip olan ahilik teşkilatı ise zaman içerisinde mesleki ayrılmaya bağlı olarak meslek loncalarının doğumuna kaynaklık etmişlerdir.

Hayatlarını, benzer meslekleri gerçekleştirerek idame ettiren kişilerin bir araya gelmesi bakımından loncalar bugünün meslek odaları ile benzerlik göstermesine rağmen loncalar ve meslek odalarının birbirini aynı işlevleri görmekte olan kurumlar olduğunu söylemek güçtür. Loncaların, meslek odalarından farklı olarak gelirlerinin bir kısmıyla kimi belediye hizmetlerini gerçekleştirmekle yükümlü sayılmaları hem Osmanlı döneminin lonca teşkilatını bugünün meslek odalarından ayırtmakta hem de loncalara vakıfların ardından belediye hizmetlerinin yerine getirmesi sürecinde görev alan bir kurum olma vasfını kazandırmaktadır.

Loncalar tarafınca gerçekleştirilen hizmetler içinde en başta lonca bünyesindeki çarşının; bakım, onarım ve temizlik işlerinin gerçekleştirilmesi yer almakta (Öztürk, 2019: 264) yine lonca teşkilatı kadiya yardımcı olacak biçimde çarşı ve pazarlarda asayişin teminini sağlamakta, esnafın fahiş fiyatlarla ve kalitesiz ürün satımının önüne geçmeye çalışmaktadır. Bu bakımdan da gerek doğrudan

gerekse de dolaylı biçimde loncaların modern dönemde belediyeler ve belediye teşkilatlarının bünyesinde istihdam edilen kişiler tarafından gerçekleştirilen birtakım eylemleri üstlenmiş oldukları söylenebilir.

Klasik dönem Osmanlı yerel yönetimler sistemi içerisindeki bir başka önemli kurum ise kadılıktır. Osmanlı'da belediyeçilik hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayan kurumlardan vakıf ve loncaları Cumhuriyet dönemi belediye kanunlarında tanımlanan belediye organlarının hiçbirisi ile benzeştirmek mümkün değilken, kadılık kurumu hakkında bu denli net bir ifade bulunmak doğru olmayacaktır. Zira; Sanayi devrimi öncesi toplumların içerisinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullar uyarınca belediyeçilik hizmetleri ile diğer kamusal hizmetler arasındaki ayrım noktalarının yeterli ölçüde belirgin olmaması gerek Osmanlı Devleti'nde gerekse de Avrupa'daki kimi devletlerde bir şehirdeki en yüksek yetkili mahkeme heyeti başkanının aynı zamanda o şehrin beledi hizmetlerinden sorumlu olması sonucunu doğurmuştur (Ortaylı, 1973: 15). Bu kapsamda Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan modern bir belediye örgütlenmesine sahip hâle geldiği on dokuzuncu yüzyılın ortasına kadar kadılar asli vazifeleri olan ahali arasındaki anlaşmazlıkların çözüme kavuşturmanın yanı sıra yaşamış oldukları yerleşim birimlerinde bugünün belediye başkanlarına benzer kimi yetki ve sorumluluklara sahip olmuşlardır.

Kadılık kurumunun ortaya çıkışı temelde Osmanlı Devleti'nin bir mutlak monarşi olması ile ilişkilidir. Mutlak monarşiler; tüm erklerin tek bir şahsın elinde toplanması yönüyle diğer yönetim biçimlerinden ayrılmaktadır. Osmanlı Devleti kuruluşundan 1876'ya değin bir mutlak monarşi olmuş; padişah doğal olarak yasama erkinin de sahibi olmuştur. Uygulamada ise yasama erkinin kullanımı kadılık kurumu eliyle gerçekleştirilmektedir. Osmanlı tarihinde ilk kadı tayini Osman Gazi zamanında gerçekleşmiş, I. Murad devrinde ise kadıların görev ve yetkilerinin sınırı net biçimde ortaya konulmaya başlanmıştır. (Ekinci, 2005: 417-418).

Osmanlı'da kadıları bugünün belediye başkanları ile benzer kılan nokta vazifelerinin şer-i niteliği uyarınca bir takım idari işlerin yürütülmesini üstlenmeleridir. Geleneksel Osmanlı şehrinde kadılar aynı zamanda beledi ve mahalli kolluk hizmetlilerinin amiri konumunda yer almaktadır (Sunay, 2002: 116). Kadıların klasik dönemde sahip olduğu beledi yetkiler arasında sanatkar ve esnafların kontrolünün gerçekleştirilmesi, loncaların düzen ve yönetimiyle bunlarla ilgili kuralların gözetilmesi, şehrin ekonomik yaşamını yakından ilgilendiren bir mesele olarak pazarlarda fiyat tespiti ve kontrolünün gerçekleştirilmesi, şehirlerin alt yapı tesislerinin denetlenmesi ve imar nizamının gözetilmesi ile vakıf yönetimlerinin denetlenmesi ve vakıflara yapılacak atamalarla ilgili arzların gerçekleştirilmesi yer almaktadır (Ortaylı, 1976:96).

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde belediyeçilik hizmetlerinin niteliği ve bu hizmetleri hayata geçirmekle görevli olan kurum ve görevliler incelendiği takdirde farkına varılacak olan ilk gerçeklik; bu hizmetlerin hukuki bir dayanağa ve kurumsal bir temele dayanmaktan uzak olduğudur. Osmanlı Devleti sınırları içerisinde belediyeçilik hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili farklı uygulamalarla karşılaşılabilirdiği klasik dönem Osmanlı'sında bahse konu hizmetlerin aksatılması hâlinde hangi yetkililerin ne şekilde bir cezai müeyyide ile karşılaşacak olduklarına dair müşterek bir kaniya varılabilmemiş değildir.

Osmanlı'da yerel yönetimlerle ilgili kurum ve hizmetlerin yapısında yaşanan değişim imparatorluğun yaşamış olduğu diğer gelişmelerden bağımsız biçimde gerçekleşmemiş, on dokuzuncu asırda yönetim teşkilatı bünyesinde gerçekleştirilen reform neticesinde geleneksel dönemde yerel yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesini üstlenmiş olan kurum ve kişilerin bu işlemle alakalı olan yetki ve sorumlulukları ya bütünüyle ortadan kaldırılmış ya da daraltılmıştır. Örneğin kadılık kurumu bakımından, on dokuzuncu yüzyıl vakıfların üzerindeki yetkilerinin tırpanlandığı, idari vazifelerinin önemli bir kısımlarının ellerinden alındığı ve faaliyet gösterdikleri mahkemelerin ilgilenmiş olduğu konuların daraltıldığı (Feyzioğlu ve Kılıç, 2005: 48-49) bir dönem olmuştur. Daha önce ifade edildiği üzere aynı yüzyılda vakıflar merkez teşkilatı içerisinde yer alan bir bakanlığa bağlı kılınarak geçmiş

dönemdeki özgürlükleri önemli ölçüde daraltılmış, meslek loncaları ise Sanayii Devrimi'nin ardından yaşanan ekonomik gelişmelerin sonucu olarak şahsi işletmelerin yaşamış olduğu ekonomik darboğaz koşullarında klasik dönemde ifade etmiş olduğu ayrıcalıklı karakteri yitirmiştir. On dokuzuncu yüzyılda idari anlamda gerçekleştirilen reformlarla Batılı devletlerin sahip olduğuna benzer modern nitelikli bir yerel yönetimler sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilen reformlar ve ihdas edilen yeni kurumlar Osmanlı'nın Cumhuriyet'e devretmiş olduğu yerel yönetimler mirasının hukuki ve yönetsel vechesini oluşturmaktadır.

### **3. Anayasal Dönem Osmanlıda Yerel Yönetimler**

Kuruluşunu takiben Batı'ya doğru yapmış olduğu akınlar neticesinde kısa sürede etkinlik alanını genişleten Osmanlı Devleti, II. Mehmed'in hükümdarlığı döneminde Doğu Roma İmparatorluğu'nun baş şehri İstanbul'u fethederek bir imparatorluğa dönüşmüştür. İmparatorluğun, Batı yönlü seferleri zaman içinde daha da hızlanmış ve çok sayıda Avrupa şehri Osmanlı Devleti'nin idaresi altına alınmıştır. İlerleyen dönemlerde Avrupalı devletler karşısında sahip olduğu üstünlüğü yitiren imparatorluk topraklarının bir kısmını kaybetmiştir. Bu süreçte yapılan ve ekseriyetle ordu ile sınırlı kalan reform çabaları da imparatorluğun yaşadığı bu geriye gidişi durduramamıştır.

On dokuzuncu yüzyıl Osmanlı idarecileri kendilerinden önceki devlet adamlarından farklı olarak reformların niteliğinin ve etki ettiği alanın sınırlarının genişletilmesinden yanadırlar. Bu düşünce aynı zamanda Osmanlı tarihinde önemli bir dönüm noktasına karşılık gelmektedir. Devletin kuruluşundan 1800'lü yıllara değin geçen beş asırlık sürede varlıkları söz konusu olmayan anayasa meclis, seçimler ve siyasi partiler gibi kurum ve olgular ilk kez Osmanlı tarihinde yer edinme fırsatını yakalamış, bu bağlamda yerel yönetimler sisteminde de aşamalı bir modernizasyon süreci başlatılmıştır. Bu dönemde modern nitelikli yerel yönetim birimlerini niçin ihtiyaç duyulduğu sorusuna Ortaylı; küresel ekonomik sisteme entegre olması çabası içindeki Osmanlı Devleti'nde şehirlerin, merkezden bağımsız biçimde temel belediyeçilik hizmetlerini karşılayamıyor olmasıyla açıklamış; özellikle ticaret kapasitesi geniş olan liman şehirlerinde Batılı devlet temsilcilerinin dile getirmiş olduğu şikayetlerin süreci hızlandırdığını vurgulamıştır (Ortaylı, 1977: 15-16). Tekeli ise Osmanlı'da modern belediyeçiliğe geçişi hizmetlerin aksamasından daha çok yaşanan ekonomik dönüşümü merkeze alarak cevaplamanın doğru olacağı kanaatinde. Yazarın ifadesi ile Osmanlı Devleti'nin parçası olduğu kapitalistleşme sürecinde kadınlar şehirleri yönetmekte yetersiz kalmaya başlamışlar ve Osmanlı şehirlerinin yönetilmesinin daha organize ve kurumsal bir belediye örgütlenmesi ile mümkün hâle gelebileceği idareci sınıf arasında kabul görmeye başlamıştır (Tekeli, 1977: 17).II. Mahmud'un padişahlığı döneminde yenilik faaliyetlerinin önünde ciddi bir engel olduğu düşünülen Yeniçeri Ocağı'nın lağvedilmesinin ardından kadınlar şehirlerde asayiş sağlama noktasında sahip oldukları en önemli yardımcılarını kaybetmişler, daha sonrasında ise belediyeçilikle ilgili sahip oldukları tüm yetkileri yeniçeri ocağının kaldırılmış olduğu sene yayımlanan İhtisab Ağalığı Nizamnamesi ile oluşturulan bir kamu görevliliği olan ihtisab nazırlarına devretmişlerdir (Ersoy, 1989: 46). İhtisab nazırlıklarının kuruluşu sürecinde İstanbul'da bir İhtisab Nazırlığı kurulmuş iken eyaletlerde ise ihtisab müdürlükleri oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1999: 85). İhtisab kurumu on dokuzuncu yüzyılın modernleşme taraftarı devlet adamları için Osmanlı Devleti'nin mevcut yerel yönetimler sistemini modern niteliklere sahip bir sistem kılmak adına atılmış olan bir adım olmasına karşın uygulamada ne ölçüde başarılı olunabildiğine dair derin soru işaretleri mevcuttur. Zira; ihtisab kurumu ve ihtisab müdür ve nazırları görev başında kalmış oldukları süre dahilinde halk tarafından büyük ölçüde yalnızca asayiş sağlama görevli bir memur olarak görülmüşler ve birçok bölgede ihtisab müdürlerinin keyfi davranışları ahalinin tepkisini çekmiştir.

3 Kasım 1839 senesinde ilan edilen Tanzimat Fermanı Osmanlı Devleti'nin Batılı nitelikler taşıyan bir idare sistemine sahip hâle gelmesi noktasında atılacak birçok adımın altyapısını sağlamlaştırmıştır. Yeni dönem, yerel yönetimler alanında gündeme gelen ilk yenilik 1840'lı senelerde muhasıllık meclislerinin kurulması olmuştur. Esasında muhasıllık kurumu, imparatorluğun merkezden uzak eyaletlerindeki vergi toplama işleminin sağlıklı biçimde gerçekleştirilmesi için oluşturulmuş,

ancak muhasılların yanında görevlendirilmesi kararlaştırılan muhasıllık meclisi üyelerinin o bölgenin ileri gelenleri arasından ahalinin oyları ile belirlenecek olması muhasıllık kurumunu doğrudan yerel yönetimlerle ilişkili bir kurum hâline dönüştürmüştür (Çadırcı, 1993: 3).

Muhasıllık, kurumunun akıbeti de ihtisaba benzemiş; kısa süre içerisinde sancak düzeyinde yetkili olmak vasfını kaymakamlık kurumuna devretmiştir (Kırmızı, 2015: 286). Üyelerinin seçim usulü itibarıyla Osmanlı tarihinde bir ilk olarak değerlendirilebilecek ve bugünün belediye meclisleri ile benzeştirilen muhasıllık meclisleri ise zaman içinde halk arasında çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmakla yetkili bir mahkeme hâline dönüşmüşlerdir (Çadırcı, 1993: 4).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrasında yerel yönetimler alanındaki bir başka önemli gelişme 1855'te İstanbul Şehremanetisinin kuruluşudur. Bugünün belediyelerine benzeyen karar ve yürütme organına sahip olan Şehremaneti örgütü Osmanlı yerel yönetimler sisteminin, modern nitelik kazanması sürecindeki en önemli adımlardan bir tanesi olmakla beraber uygulamada istenilen sonuçlar elde edilememiş ve örgütün karar organı niteliğindeki şehir meclisinin üye seçimleri bütünüyle merkezi idarenin etkisi altında gerçekleşmiştir. Yine mali yapıdaki yetersizlikler ve Şehremaneti örgütünün yetkilerinin açıkça belirlenmemiş olması çoğu zaman Şehremaneti'nin merkezi idareye bağlı bir daireymiş gibi algılanması sonucunu doğurmuştur (Eryılmaz, 2018).

Osmanlı Devleti idarecileri, on dokuzuncu yüzyılda kadılık ve diğer geleneksel kurumlar eliyle yürütülen beledi hizmetleri modern bir belediye örgütüne devretmek kararını aldıktan sonra ihtisab kurumu, muhasıllık meclisleri ve Şehremaneti örgütü gibi araçlardan faydalanmış; ancak bu kurumların hiçbiri modern bir belediye örgütü olmak vasfını elde edememiştir. Devletin, Kırım Savaşı sırasında İngiliz ve Fransızlarla müttefik biçimde Ruslara karşı mücadele etmesi siyasal anlamda da bu devletlerin etkisi altında kalınmasını sonucunu doğurmuş ve 28 Aralık 1857 tarihinde yayımlanan "6. Daire-i Belediye Nizamı" ile Osmanlı tarihinin ilk belediyesi kurulmuştur (Ünal, 2011: 244). Belediyenin kuruluş adresi Batılı devletlerle gelişen ilişkilerin süreç içerisinde etkisini gözler önüne serecek biçimde İstanbul'da gayrimüslim nüfusun en fazla yaşamış olduğu Beyoğlu ve Galata bölgesi olarak tercih edilmiştir. Yine bahse konu bölgenin imparatorluk sınırları içerisinde ticari yaşamın en canlı bölge olması Osmanlı Devleti'nin yerel yönetimler sistemindeki reform çabalarının kapitalistleşme süreci ile olan ilişkisini açığa çıkarır niteliktedir. Nizamnamede belediyenin adı; 6. Daire-i Belediye biçiminde telaffuz edilmiş, belediye örgütünün başına ise Mehmet Kâmil Bey getirilmiştir (Beyoğlu Belediyesi, 2020).

Şehremaneti ve 6.Daire-i Belediye yalnızca İstanbul ile sınırlı kalan kurumlar olmuş ve bu dönemde imparatorluğun taşradaki şehirlerinin yönetimiyle alakalı bir idari reform gerçekleştirilmemiştir. On dokuzuncu yüzyıl Osmanlı'sında Batılılaşma faaliyetleri, kapsamında gerçekleşen idari reformlar esasında imparatorluğun merkezîyetçi karakterini güçlendirmek amacı taşımaktadır; bu kapsamda taşra ve başkent arasında farklı fiili durumların mevcudiyeti kabul edilemez nitelikte bir gelişmedir.

7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanan Tuna Vilayet Nizamnamesi ile imparatorluk sınırlarında ilk kez olacak biçimde bir vilayet idaresinin oluşturulması öngörülmüştür. Sancak, kaza ve köy ise vilayetlerin altında örgütlenen diğer yönetsel birimler olarak belirlenmiştir. Yine bu nizamname kapsamında tüm yönetsel birimlerin kendi meclislerine sahip olması uygulaması hayata geçirilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1996: 69). Bu meclisler ve meclis üyelerinin seçim usulü Tuna Vilayet Nizamnamesi'ni dolaylı bir biçimde de olsa yerel yönetimler tarihimiz içinde önemli bir merhaleye karşılık getirmektedir. Ortaylı söz konusu meclislerin tabii ve seçimli olmak üzere iki çeşit üyesi olduğunu; tabii üyeleri mülki amir ve ruhani liderler oluşturuyor iken seçimli üyelerin Müslüman-gayrimüslim üye sayısının eşitliği göz önünde tutularak bölgenin ileri gelenleri arasından halk tarafından seçilmekte olduğunu ifade etmektedir (Ortaylı, 1982: 145). Tuna Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı topraklarının bütününde uygulamaya konulacak bir idari örgütün, belirli bir bölgede denenmesi amacı ile oluşturulmuş bu kapsamda, Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinin birleştirilmesi suretiyle Tuna Vilayeti kurulmuştur

(Gençoğlu, 2011: 35). Vilayeti idare görevi ise ilerleyen yıllarda çok daha önemli görevleri üstlenecek dönemin Niş valisi Midhat Bey'e verilmiştir. On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı idare ve hukuk sisteminin karakterini değiştiren birçok hukuki metin gibi Tuna Vilayet Nizamnamesi' de önemli ölçüde Fransa'nın sahip olduğu yönetim anlayışından esinlenilerek oluşturulmuş; imparatorluğun taşra yönetiminin Batılı devletlerin başkentleri haricindeki şehirlerinin yönetim esasları ile benzer kılınması amaçlanmıştır (Çadırcı, 1985: 216). Tuna vilayetinin kurulması ile uygulamaya konulmuş olan idari teşkilat sisteminin Osmanlı'nın geneline yayılması için çok fazla beklenilmemiş ve 1864 tarihli nizamnameyi tamamlayıcı nitelikte bir metin olan 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin yayımlanması (Gözler, 2019: 419) ile Osmanlı Devleti bir bütün olarak Tuna'daki teşkilatlanma esasına göre yönetilir hâle dönüşmüştür.

Aynı dönemde İstanbul'daki belediye teşkilatının bünyesinde de bir dizi önemli değişim yaşanmış, 1868 yılında, Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesinin yürürlüğe girmesi ile İstanbul'un 1865 senesinde kurulmuş olan tek bir belediye dairesine sahip olması uygulamasına son verilerek şehir on dört belediye dairesine ayrılmıştır. Belediye dairelerinin sayısındaki artış belediyecilik hizmetlerinin daha geniş bir alan üzerinde ve daha fazla kişiye ulaştırılmak istendiğinin kanıtı niteliğindedir. Ayrıca bu nizamname ile belediye dairelerinin sınırları, işlevleri ve yapısal özellikleri belirlenerek (Oktay, 2008: 139) belediye örgütünün kurulduğu ilk senelerdeki belirsizliklerin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Nizamnamede ilginç olarak nitelenebilecek olan gelişmelerden bir tanesi ise yeni kurulacak belediye dairelerinin nerelerde kurulacak olduğu sorusuna cevap aranırken gayrimüslim nüfusun ağırlıklı olarak ikamet etmiş olduğu bölgelere öncelik verilmesi olmuştur. Bu kapsamda ilk belediye dairesinin kuruluşuna benzer bir saikle yeni belediye dairelerinin kurulacağı ifade edilen bölgeler arasında; Adalar, Tarabya, Yeniköy ve Kadıköy yer almaktadır (Eryılmaz, 2018).

On dokuzuncu yüzyıl Osmanlı yerel yönetimler mevzuatının oluşum süreci yalnızca kanunname ve nizamnameler ile sınırlı kalmamıştır. 1876 senesinde yürürlüğe giren ve anayasacılık tarihimizdeki ilk anayasa olma vasfını kazanan Kanun-i Esasi'de Vilâyat üst başlıklı 108, 109, 110,111 ve 112.maddelerin konusunu yerel yönetimler oluşturmaktadır. Bu noktada imparatorluğun son döneminde merkezi iktidar-yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkinin biçimine dair önemli tartışmaların kaynağı olan anayasanın 108.maddesi ve bir belediye kanunu çıkartılarak Cumhuriyet'e devredilmesini sağlayan 112.maddesi hakkında bilgi vermek faydalı olacaktır. Vilayetlerin yönetim usulünü düzenlemekte olan anayasanın 108.maddesinin tam hâli şu şekildedir:

*“Vilâyatın usûl-i idaresi tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizam-ı mahsus ile tâyin kılınacaktır”*(Kili ve Gözübüyük, 2006: 49).

Günümüz Türkçesi ile ifade etmek gerekirse Kanun-i Esasi uyarınca Osmanlı modernleşmesi kapsamında eski dönemin merkezden azade eyalet yönetimlerinin yerine kurulan ve modern belediyecilik pratiğinin gelişiminde kilit rol oynayan vilayet birimlerinin yönetimlerinin yetki genişliği ve görevler ayrılığın ilkelerine bağlı olarak gerçekleşecek olduğu söylenilmiştir. Bu iki ilkenin ve dolayısıyla Kanun-i Esasi'nin 108.maddesinin nasıl yorumlanacak olduğu ise imparatorluğun son döneminde fiili olarak memleketi idare edecek olan İttihat ve Terakki Cemiyeti (İTC) içerisinde ciddi bir tartışmaya kaynaklık etmiştir.

İTC'nin 1900'lü senelerin başında yaşadığı ayrışma sürecinde imparatorluğun kurtuluşunu liberal öğretiyi benimsenmesi ve adem-i merkeziyetçi yönetim pratiği ile serbest ticari yaşamın egemen olmasını savunan Prens Sabahaddin anayasa madde 108'deki iki ilkenin adem-i merkeziyetçi yönetimin hukuki alt yapısını hazırlamış olduğu savunmuş, (Güler, 2018). Ahmet Rıza Bey'in öncülüğündeki diğer grup ise adem-i merkeziyetçi yönetim pratiğine mesafeli yaklaşmışlar ve anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen maddesinde de bu yönetim biçimine cevaz verecek olan bir ifadenin varlığına rastlanmadığını ifade etmişlerdir. Onların kanaatine göre; “tevsi-i mezuniyet” ve “tefriki vezayif” ilkeleri gayet tabii merkeziyetçi karaktere sahip bir devletin anayasalarında da karşılık bulabilecek olan ifadelerdir.



Çalışmamız içerisinde ikincil dereceden bir önem ifade etmekle birlikte İTC bünyesindeki bu iktidar mücadelesini liberal fikirlerin taraftarlığını yapmakla nam salmış olan Prens Sabahaddin kaybetmiş böylelikle imparatorluğun son döneminde liberal fikirleri benimseyen bir grubun yönetimde olması hâlinde ne gibi gelişmelerin yaşanabileceği sorusu cevapsız kalmıştır.

Osmanlı Devleti'nin yerel yönetim birimlerini ve belediyeçilik faaliyetlerini geleneksel olmak niteliğinden arındırıp Batılı bir nitelik kazandırmak amacıyla olduğu bu dönem yenilik faaliyetlerine karşı yapılan eleştirilerin başında İstanbul'da gerçekleştirilen ıslahatların, taşrada etkili olmadığıdır. Bu kapsamda, imparatorluğun merkez ve taşrasında iki ayrı devletin kanunlarının egemen olduğu gibi bir sonuç doğmaktadır. Modernleşme taraftarı devlet adamları için merkezîyetçi bir devlet olmanın ifade etmiş olduğu önem göz önüne alındığı takdirde bu fiili durumun en kısa sürede sonlanması elzem niteliğindedir.

Kanun-i Esasi'nin “*Umur-ı belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devair-i belediye meclisleriyle idare olunacak ve bu dairelerin suret-i teşkili ve vezaifi ve âzasının suret-i intihabı kanun-ı mahsus ile tayin kılınacaktır*” (Kili ve Gözübüyük, 2006: 50) biçimindeki 112.maddesinin sağladığı hukuki dayanakla meclis 1877 senesinde gerçekleştirilen ilk oturumda Dersaadet ve Vilayet Belediyeleri Kanunu çıkartmış; böylelikle hem başkentteki yerel yönetim birimleri hukuki bir temele sahip hâle gelmiş hem de Osmanlı'nın taşradaki vilayetlerinde yerel yönetim birimlerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır.

Yerel yönetimlerin sadece başkent ile sınırlı kalan bir olgu olmaktan çıkartılması amacı ile hazırlanan 1877 tarihli Vilayet Belediyeleri Kanunu uyarınca her kent ve kasabada bir belediye meclisinin kurulması kararlaştırılmış, tüzel kişilik sahibi, bu meclislerin bugünün belediye yönetimlerine benzer biçimde şehirlerin; itfaiye, altyapı, su kaynakları ve imar meseleleri gibi konularda yetkili olması öngörülmüştür. Bu kanunla belediyeçilik geleneğimizde yaşanan bir başka yenilik ise belediye meclisi seçimlerinin tek dereceli bir seçim neticesinde gerçekleşeceği ifadesidir (Coşkun vd, 2018: 93 Belediye meclis üyelerinin seçimiyle ilgili getirilen diğer esaslarda belirlenirken seçimlerde oyların gizli biçimde kullanılması tasnifin ise kamuoyuna açık biçimde yapılması kararlaştırılmış, belediye meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek hakkı ise sürpriz olmayan biçimde sadece yetişkin ve erkek olan Osmanlı vatandaşlarına tanınmıştır.

II. Abdülhamid'in 1877 senesinde Osmanlı-Rus Savaşı'nı gerekçe göstererek meclisi tatil etmesi ve anayasayı askıya alması neticesinde Dersaadet ve Vilayet Belediyeleri Kanunları'nın da uygulamada ne gibi sonuçlar doğuracağını görebilmek mümkün olmamıştır. Osmanlı Devleti'nin tekrar anayasa ve meclise sahip bir devlet hâline gelmesi 1908 senesinde II. Meşrutiyet'in ilanı ile gerçekleşmiştir. Meşruti idare devrinde yeni bir belediye kanununun yazımı gündeme gelmemiş; 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediyeleri Kanunları yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

II. Meşrutiyet döneminde yerel yönetimler ve belediyeçilik faaliyetleri ile alakalı düzenlemeler ve siyasalar oluşturulurken dönemin genel siyasi atmosferinden bağımsız hareket edilebilmesi söz konusu değildir. II. Abdülhamid'in 31 Mart Vakasını takip eden süreçte tahttan indirilmesinin ardından V. Mehmed'in padişahlığı dönemi başlamıştır. V. Mehmed pek çok yönden ağabeyi sabık padişah II. Abdülhamid'den farklı bir kişilik ve yönetim anlayışı çizmiştir. Bu farklılıkların başında padişahın siyasi tecrübe ve hırs noktasında sahip olduğu noksanlık hâli gelmektedir (Ahmad, 2019: 58). Bu bakımdan V. Mehmed'in tahtta kaldığı dönem, iktidarın sahibinin padişahın daha çok İTC olduğu bir dönem olarak kabul edilmelidir. Tanör'e göre ise II. Meşrutiyet sonrası dönemi İTC- iktidar ilişkisi bakımından iki devreye ayırarak incelemek yerinde olacaktır. Cemiyet'in “*iktidara tırmanış yılları*” olarak adlandırılan 1909-1912 arası dönemde İTC daha ziyadesiyle bir “denetleme iktidarı” hüviyetine sahip olmuş, 1913-1918 yılları arasında ise mutlak iktidarın sahibi ve yürütücüsüne dönüşmüştür (Tanör, 2017: 198-202).

Daha önce ifade edildiği üzere 1900'lü senelerin başında İTC içerisinde bir iktidar mücadelesi yaşanmış, bu mücadelenin ardından güçlü merkezîyetçi idare taraftarı olan isimlerin cemiyet içindeki nüfuzu artmıştır. Cemiyetin 1908 senesi itibarıyla sahip olduğu politik hat Alkan tarafından; “merkezîyetçi yönetimin kuvvetlenmesi noktasında istekli olmak”, “yabancı devletlerin imparatorluğun meselelerine müdahalesine dair derin bir şüphe duymak” ve “orduyu devlet yönetiminde etkin bir araç olarak kabul etmek” biçiminde özetlenmektedir (Alkan, 2009). İTC'nin genel karakteristiği doğal olarak imparatorluğun son dönemindeki yerel yönetimler mevzuatındaki değişikliklerin ne yönde gerçekleşeceğinde de belirleyici olmuştur.

II. Meşrutiyet döneminde yerel yönetimler sistemine ilişkin meydana gelen en önemli gelişme 1912 senesinde Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun'un Osmanlı Mebusan Meclisi'nde kabul edilerek yürürlüğe konulması olmuştur. Kanun isminden anlaşılacağı üzere İstanbul'daki belediye teşkilatını ilgilendiren bir içeriğe sahiptir. Kanunla sayıları önce on dörde ardından ise yirmiye çıkartılmış olan belediye daireleri kapatılmış ve İstanbul şehri tek bir belediye dairesi ve dokuz idari şubeden ibaret bir yapıya bürünmüştür (Keleş, 2009: 137). Bu dönüşüm esasen İTC'nin güçlü merkezîyetçilik politikası ile uyumlu bir gelişme niteliğindedir. Zira; yapılan değişiklik merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki yetki ve sorumluluk alanını da kuvvetlendirmektedir.

İTC, yönetiminin imparatorluğun kaybettiği kimi toprak parçalarını yeniden kazanmak ve günden güne etkisi daha kuvvetli biçimde hissedilmekte olan imparatorluğun çöküşü tehlikesini ortadan kaldırmak ya da mümkün olduğu ölçüde ileri bir tarihe ertelemek amacıyla katıldığı I. Dünya Savaşı yıllarında (1914-1918) yerel yönetimler mevzuatı ve belediye faaliyetleriyle ilgili dikkat çekici bir gelişme yaşanmamıştır. Savaşın ülke gündemindeki en önemli gelişme olması bu durumun temel sebebi olarak değerlendirilmelidir.

Osmanlı Devleti'nin anayasal dönemdeki yerel yönetimler sistemi geçmiş dönemin aksine kurumsal ve hukuki bir temel elde edinmiş olan yerel yönetim birimlerinin kurulmak istenmesi ve belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde şahısların ya da geleneksel nitelikli kuruluşların etkisinin sonlandırılarak varlıkları kişilere bağlı olmayan kurumların güçlendirilmesi çabası bakımından geçmiş dönemden ayrılmaktadır. Uygulamada bu ereklerin ne ölçüde hayata geçirilebilmiş olduğu konusunda ciddi soru işaretleri bulunmaktadır. Öyle ki ahalinin katılım göstermesi suretiyle yereldeki sorunların bölge halkı tarafından görüşülüp karara bağlanması amacıyla kurulmuş olan çok sayıdaki belediye ve vilayet meclislerinde çoğu zaman seçimler usule uygun olmayan biçimde gerçekleşmiş ve üst düzey devlet görevlileri harici kimsenin üyesi olmadığı yerel meclisler oluşturulmuştur. Belediye faaliyetleri bakımından da Osmanlı'nın Cumhuriyet'e sosyal ve ekonomik anlamda gelişmiş, alt yapı hizmetleri önemli ölçüde tamamlanmış olan kentler miras bırakmış olduğunu söylemek fazlasıyla iyimser bir yorum olacaktır. Tekeli'ye göre Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan tek başarılı belediye pratiği, 1912-1914 seneleri dahilinde İstanbul şehrinin belediye başkanlığını üstlenmiş olan Topuzlu Cemil Paşa'nın belediye başkanlığı dönemidir. Öyle ki bu dönemde İstanbul şehrinin ilk haritası yaptırılmış, şehre geniş yollar açılmış, bir mezbaha yapılmış ve kent içindeki mezarlıkların bir kısmı parka dönüştürülmüştür (Tekeli, 1977: 32). Cumhuriyet'in yerel yönetimler sisteminin hukuki veçhesinin oluşumu noktasında ise Osmanlı'nın anayasal dönem çalışmalarından önemli ölçüde faydalanılmıştır. Meşrutiyet döneminde meclisten çıkartılmış olan ilk kanunlardan birisi olan 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları'ndan Cumhuriyet'in ilanı sonrasında dahi faydalanılmaya devam edilmiş ve her iki kanunun yürürlükten kaldırılışı ancak 1930 senesinde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun kabulü sonrasında gerçekleşmiştir (Gözler, 2019: 5, Seyitdanlıoğlu, 1999: 158).

#### **4. Sonuç**

Günümüz dünyasında insanlığın ihtiyaç duymuş olduğu hizmeti kendisine en yakın yönetsel birim eliyle karşılaması yaygın biçimde kabul görmüş bir düşüncedir. Türkiye özelinde yerel yönetimlerin bugün sahi oldukları hukuki mevzuat ve yönetim sistemine sahip hâle gelmeleri uzun bir

## Erken Dönemden Anayasal Döneme Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler

süreç dahilinde mümkün olmuş ve Osmanlı Devleti döneminde var olan yerel yönetimler sistemi ve belediyeçilik politikaları bu süreç dahilinde önemli bir aşamayı teşkil etmiştir. Geleneksel dönemde; vakıf, lonca ve kadılık kurumu eliyle yürütülmüş olan yerel hizmetlerin anayasal dönemde hukuki temel sahibi belediye örgütleri aracılığıyla hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Cumhuriyet döneminde de Osmanlı'nın son dönem yerel yönetimler sistemi benzeri bir sistemin inşa edilmesi amaçlanmış ve çıkarılan kanunlarla belediye teşkilatlarının oluşum ve çalışma usullerinin belirlenmesine çalışılmıştır.

Osmanlı modernleşmesinin aynı zamanda devletin Batılı nitelikte örgütlenmiş ve çalışma prensibine sahip bir bürokrasi sınıfı ve merkezi devlet pratiği oluşturmayı amaçlıyor olması dolayısıyla bu dönemde Batılı tarzda örgütlenmiş yerel yönetim birimlerinin oluşumu bir tezatmış gibi gözüküyor olmasına karşın bu gelişme imparatorluk tarihindeki gelişmelerle değerlendirildiği vakit daha iyi anlaşılabilir.

Geleneksel döneme ait kurum, öğreti ve uygulamaların Batılı nitelikteki benzerleri ile yer değiştirmeye başlamış olduğu bu dönemde hayata geçirilen yasal mevzuatlar ve uygulamalar sayesinde güçlü bir temele sahip hâle getirilememiş olsa da modern yerel yönetim örgütlerinin temelleri atılmıştır.

Cumhuriyet tarihinde yerel yönetimler bahsinde meydana gelmiş olan birçok tartışmanın düşünsel kökenleri esasında Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki gelişmeler ile yakından ilişkilidir ve bu tartışmaların sağlıklı biçimde gerçekleştirilebilmesi öncelikle bu gelişmelerin anlaşılabilmesinden geçecektir.

Makale, araştırma yayın etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.

## Kaynaklar

- Ahmad, F. (2019). Bir Kimlik Peşinde Türkiye. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Akbaş, H.E. , Bozkurt, S. ,Yazıcı, K. (2018). Osmanlı Devletinde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi ile Karşılaştırılması. Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi. (9 : 165-202.
- Alkan, Ö.M. (2009). 1908'den 2009'a Çok Partili Seçimlerin 101.Yılı 1908 (1324) İntihabı. Toplumsal Tarih Dergisi. (184): 42-49.
- Beyoğlu Belediyesi. (2020). Tarihçe. Erişim Tarihi: 22.05.2020, İnternet Adresi: <https://beyoglu.bel.tr/>
- Coşkun, B., Pank, Ç.& Şen, E. (2018). Yerel Yönetim Tarihinden Bir Kesit: 1877 Tarihli Vilayât Belediye Kanununun İncelenmesi. Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları. (Ed. M.Mecek, B.Parlak, E.Atasoy), İstanbul: Nobel.
- Çadırcı, M. (1985). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi. İstanbul: İletişim.
- Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2 (5): 3-12.
- Ekinci, E.B. (2005). Osmanlı Devleti'nde Mahkemeler ve Kadılık Müessesesi Literatürü. Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, 3 (5): 417-439.
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi, 9 (1): 45-66.
- Ertem, A. (2011). Osmanlıdan Günümüze Vakıflar. Vakıflar Dergisi, 36: 25-65.
- Eryılmaz, B. (2018). Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği. Erişim Tarihi: 15.05.2020, İnternet Adresi: <https://www.altayli.net>.
- Feyzioğlu, H.S. , Kılıç, S. (2005) Tanzimat Arifesinde Kadılık-Naiplik Kurumu. Tarih Araştırmaları Dergisi, 24 (38): 31-53.
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2 (1): 29-50.
- Gözler, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28,(1-2): 1-24.
- Gözler, K. (2019). Osmanlı/ Türk Köy İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,68 (2): 413-443.
- Güler, B.A. (1993). Yerel Yönetimler Tarihine Yaklaşım Sorunu. Amme İdaresi Dergisi, 26 (1): 87-96.
- Güler, B.A. (2018). Uyanık Prensler. Erişim Tarihi: 20.05.2020, İnternet Adresi: <https://www.aydinlik.com.tr/>
- Heper, M. (2010). Türkiye'de Devlet Geleneği. Ankara: Doğu-Batı.

- Keleş, R. (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem.
- Keleş, R. (2015). Kent, Kentsel Siyaset ve Çevre Yazıları (1993-2014). İstanbul: Arkeoloji ve Sanat.
- Kırmızı, A. (2015). "Mülkiye Binasını Bütün Bütün Yeniden Kurmak". Erken Tanzimat Devri'nde Taşra Teşkilatı. Sultan Abdülmecid ve Dönemi (1823-1861) (Ed. Dr. K. Kahraman & Dr. İ. Baytar), İstanbul: İstanbul Büyükşehir Kültür A.Ş.
- Kili, S. & Gözübüyük, A.Ş. (2006). Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür.
- Koçak, S.Y. & Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler. Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2010 (21): 295-307.
- Oktay, T. (2008). Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. Türkiye'de Yerel Yönetimler. (Ed: R. Bozdoğan ve Y. Demirkaya), İstanbul: Nobel Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1973). Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu. Amme İdaresi Dergisi, 6(4): 14-24.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. Amme İdaresi Dergisi, 9 (1): 95-107.
- Ortaylı, İ. (1977). Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneği. Mimarlık Dergisi, (2): 15-16.
- Ortaylı, İ. (1982). Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 3 (1-3): 137-148.
- Ortaylı, İ. (2014). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı. İstanbul: Timaş.
- Öztürk, Y. (2019). Osmanlı Devleti'nde Beledi Hizmetlerde Kurumsallaşma Süreci: Erken Dönem ve Tanzimat Yılları. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 8, (1): 259-272.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999). Bir Belge-Yerel Yönetim Metinleri (XIX) Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8 (4): 157-171.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Bir Belge Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayet Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2): 67-81.
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (3): 113-133.
- Şengül, H.T. (2002). Kentsel Çelişki ve Siyaset/ Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tanör, B. (2017). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: Yapı Kredi.
- Tekeli, İ. (1977). Belediyeler ve Kent Yönetiminin Sınıfsal Yapısı. *Mimarlık Dergisi*, (01): 32-34.
- Türk Dil Kurumu. (2020). Yönetim. Erişim Tarihi: 17.05.2020, İnternet Adresi: <https://sozluk.gov.tr/>.

Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2004). Mahalli İdareler. Ankara: Seçkin.

Ünal, F. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (30): 241-248.

Ünsal, A. (1998). "Yurttaşlık Anlayışının Gelişimi". 75 Yılda Tebaadan Yurttaş Doğru (Ed. A.Ünsal), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Vakıflar Genel Müdürlüğü. (2020). Tarihte Vakıflar. Erişim Tarihi: 18.05.2020, İnternet Adresi: <https://www.vgm.gov.tr>.

Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. Türk İdare Dergisi, 444: 179-193.