



Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi¹

Reorganization of Local Services In The Ottoman Provincial Cities After Tanzimat

Arzu Yılmaz Aslantürk¹

¹Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, aslanturkarz@hotmail.com,

ANAHTAR KELİMELEER

*Tanzimat,
Taşra vilayetleri,
Yerel hizmetler,
Beledi Örgütlenmeler*

Ö Z E T

Bu çalışmanın amacı, Osmanlı şehirlerinde Tanzimat sonrası taşrada yerel hizmetlerin örgütlenmesinde önemli olan etmenleri belirlemeye yöneliktir. Çalışmada, taşra belediyelerinin hukuksal altyapısının gelişimi kronolojik olarak analiz edilerek, belediyelerin merkezi hükümetle görevsel ilişkilerine değinilmiştir. Osmanlı taşra vilayetlerinde belediyelerin gelişimi, İzmir, İskenderiye, Selanik, Trabzon, Tunus ve Beyrut gibi doğu Akdeniz liman şehirleri ve Ortadoğu'da bulunduğu bölgenin merkezi durumunda olan Kudüs şehri üzerinden açıklanmıştır. Osmanlı'da Tanzimat'tan önce yerel hizmetler, toplumsal örgütlenmenin kuvvetli olduğu mahalle ve Türk-İslam kültürünün ürünü olan vakıflar aracılığıyla yerine getirilmekteydi. Osmanlı taşra vilayetlerinde modern anlamda yerel hizmet sunumu, Tanzimat dönemi reformları ve Avrupa ile doğu Akdeniz liman şehirleri arasında gerçekleşen uluslararası ticaret sonucu ortaya çıkmıştır. Tanzimat dönemi reformlarının getirdiği yeni düzen içinde, şehirler ekonomik, fiziki ve sosyal dönüşüm geçirmiştir. 19.yy'da Avrupa ile doğu Akdeniz liman şehirleri arasında artan iktisadi ilişkiler sonucu, liman şehirleri bu döneme uygun ulaşım ve hizmetler bütününe gitmek için yeni örgütlenmelere gitmiştir. Taşra vilayetlerindeki belediye hizmetleri alanındaki ilk adımlar, şehrin yoğunlaştığı kent dokusunda ki hayatı iyileştirme ve ticaret altyapısını güçlendirmek olmuştur. Bu bağlamda Tanzimat bürokrasisi, Osmanlı şehir politikası açısından hem beledi atılımları güçlendirici hem de bu atılımları örgütleyerek yerel hizmetlerin kurumsallaşmasını sağlamıştır.

KEYWORDS

*Tanzimat,
Provincial provinces,
Local services,
Municipal organizations*

ABSTRACT

Before the Tanzimat in the Ottoman Empire, local services were carried out through foundations which are the products of Turkish-Islamic cultures and the neighborhood where social organization is strong. Local service delivery in the modern sense in the Ottoman provincial cities emerged as a result of the Tanzimat reforms and the international trade between Europe and the eastern Mediterranean port cities. In the new order introduced by Tanzimat reforms, cities underwent economic, physical and social transformation. As a result of the increasing economic relations between Europe and the eastern Mediterranean port cities in the nineteenth century, the port cities have gone to new organizations in order to reach the whole of the appropriate transportation and services to this period. The first steps in the field of municipal services were to improve the life of the city and to strengthen the trade infrastructure. In this context, in terms of the Ottoman city policy, both the strengthening of the municipal initiatives and organizing these breakthroughs have ensured the institutionalization of local services. The aim of this study is to determine the factors that are important in the organization of local services in the provinces after the Tanzimat in the Ottoman cities. In this study, the development of the legal infrastructure of provincial municipalities was analyzed chronologically and the municipal relations with the central government were discussed. The development of the municipalities in the provinces of the Ottoman provinces has been explained through the cities of eastern Mediterranean ports such as İzmir, Alexandria, Thessaloniki, Trabzon, Tunisia and Beirut and the city of Jerusalem, which is the center of the region in the Middle East.

Türk idari yapısı, Osmanlı devletinin merkezîyetçi geleneksel kurumları üzerinden inşa edilmiştir. Bunun temel nedeni, feodal Batı'nın tersine Osmanlı Devleti'nde de Bizans'ta olduğu gibi köylerin şehirlere değil, şehirlerin köylere hâkim olmasıdır. Şehir ve kır, yeni sosyal ilişkilerin geliştirilmesi noktasında geçmişten günümüze, çelişkili rollere sahiptir. Konuyla ilgili eksiksiz bir tespit

yapabilmek için, şehir ve kırdaki geliştirilen sosyal ilişkilerin iki aşamalı olarak incelenmesi gerekir. İlk aşama karşılama (üretim) ve ikinci aşama kabullenme (hizmetler) aşamasıdır. Üretim kır ekseninde, hizmetler ise şehir ekseninde ele alınmaktadır. Çalışmamız itibarıyla hizmet fonksiyonu, idari bakımdan şehirlerde şekillenmektedir. Şehirlerin veya kırsal toplulukların yönetsel-mali konularda özerk bir şekilde hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu, birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da yakın zamanlarda başlamıştır (Ortaylı, 1995, s.552-558).

Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, Tanzimat dönemine rastlamaktadır. Tanzimatçı bürokrat kadroların batı şehir hayatına olan hayranlıkları, liman şehirlerinin ticari faaliyetlerini yürüten azınlık tüccarlarının çıkarları doğrultusundaki baskılar ve Kırım harbi sırasında İstanbul’da yabancıların yoğunlaşması üzerine beledi hizmet ve altyapı eksiklikleri hissedilmiştir. Modern anlamda yerel yönetimlerin sahip oldukları en önemli özellikleri, mali ve yönetsel özerklikleri yanında hukuki bir kişiliğe sahip olmalarıdır. Yerel yönetim deyimi ile genel olarak, sınırları belli bölgesel birim, hukuki bir kişilik, kurumsal bir yapı, genel ve özel statülerle konulmuş yetki, görevler ve bir derecede mali ve diğer otonomi anlatılmaktadır. Yerel yönetimler bir kurum olarak, ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi yönetimin varlığı karşısında söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışıyla birlikte bir bölgenin veya şehrin mali-yönetsel alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Modern anlamdaki yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen varlık bulmuşlardır (Ortaylı, 1982, s.137-148). Çalışmamızda taşra vilayetlerindeki geleneksel şehir idaresinin değişiminin ele alınması, literatüre katkı sağlayacak niteliktedir. Nitekim İstanbul’da şehir idaresi, belediye kurma girişiminde öncü bir niteliğe sahipti. Çünkü taşradaki kasaba ve şehirler, belediye organlarını kurabilmek için 1864 Vilayet Nizamnamesinin uygulanmasını, 1871 Nizamnamesini ve 1877 Vilayet Belediye Kanununu beklemiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Tanzimat döneminde şehirlerde yaşanan çok yönlü değişim ekonomik, fiziki, toplumsal, siyasi ve idari yönden incelenerek, yerel hizmetlerin oluşumuna zemin hazırlayan faktörlerin genel çerçevesi çizilmiştir. İkinci bölümde ise, taşra belediyelerinin hukuksal altyapısı kronolojik olarak incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise, doğu Akdeniz liman şehirleri seçilerek, taşra vilayetlerinde belediyelerin gelişimi ve yerel hizmetlerin nasıl örgütlendiğinin analizi yapılmıştır.

TANZİMAT DÖNEMİNDE ŞEHİRLERDE YAŞANAN ÇOK YÖNLÜ DEĞİŞİM

Yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi için gerekli ortamı, Tanzimat döneminde batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar hazırlamıştır. Bu bağlamda yapılan reformlar, modernleşmeci bir bürokrasinin şehirleri fiziki ve hizmetler yönünden ıslahı amacını taşımaktadır. Tarihin en eski şehirlerinin olduğu bölge olan Ortadoğu ve doğu Akdeniz, bağımsız mali birim olarak kurumsallaşma yönünden Avrupa şehirleri gibi gelişmemiş ve idari yönden hükümdarların yönetimine karşı özerk kurumlar geliştirememiştir. Bunun en temel nedeni, bu özerk kurumları ortaya çıkaracak ihtiyaçların doğmamasıdır (Ortaylı, 2000, s.124). 19.yy’da Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin düğüm noktasını meydana getiren liman şehirleri, önemli yapısal değişiklikler geçirmekteydi. Ülkenin değişmekte olan; ekonomik, toplumsal ve idari yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve beledi örgütlerde sarsıntılar geçirmiştir. Bu durum, geleneksel şehir yönetimi ve belediye örgütünde değişiklikler yapılmasını gerektirecekti (Ortaylı, 1974, s.107).

Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan iktisadi ilişkilere giren doğu Akdeniz liman şehirleri, 19.yy’ın ticari faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe gitmek için yeni örgütlenmelere gitmek zorundaydılar. Bu liman şehirlerinde; tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri uygun sağlık şartları ve düzenli bir şehir ulaşımı yaratmak başlıca sorun olmuştu. Avrupa dünyası için, doğu limanları artık egzotik uzak şehirler olmaktan çıkmış, yeni bir kazanç ve hayat sahası haline gelmişti. Bu nedenle modern hizmetleri görececek, yeni belediye idarelerinin kurulması gerekmekteydi (Ortaylı, 1974, s.107). Nitekim çalışmada yer verilen İzmir şehrinde belediye kurulması için, ilk teşebbüs yerli ve yabancı tüccarlardan gelmişti. Bu liman şehirlerinin ilk beledi atılımları yapması dikkat çekici niteliktedir. Daha tipik bir uygulama ise; bu gibi şehirlerde de belirli bölgelerin modern beledi örgütlenmede, diğer semtlerden önde gitmesiydi. Örneğin; İstanbul’un iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu’nun, Bab-ı-ali muhitinden önce modern hizmetlere sahip olması ilginç bir noktadır. Bununla beraber modern belediyelerin hiçbir zaman bütün beledi görevleri kusursuz ve eksiksizce yerine getiremediği görülmüştür. Bu nedenle de geleneksel hizmet ve örgüt biçimleriyle yenileri birlikte uygulanmaktaydı. Örneğin mahalle ve cemaat toplulukları, kendi semtlerindeki beledi görevlerini ve bazı kolluk görevlerini yerine getirmekte devam ettiler. Böylece kuruluş dönemi boyunca eski ve yenin birbirinin yerini dolduramadığını, bazı halde tezat teşkil ettiklerini görülmektedir. Geleneksel şehir idaresi, bir takım hizmetleri aktif olarak yerine getirecek güce sahip değildi. Örneğin; su, kanalizasyon gibi, temizlik itfaiye hizmeti de bazı gruplar ve halk tarafından yerine getirilmiştir. Çöplük subaşı, arayıcı esnaf mahallenin temizliğinden sorumluydu. Bu durumdan anlaşılacağı üzere, beledi görevler yapıcı ve aktif hizmetler bütününden çok, kontrolcü ve yapıtımcı bir idare ve organizasyona tabi tutulmuştur (Ortaylı, 1974, s.111).

Şehirlerdeki değişim ihtiyacının diğer bir nedeni, Tanzimatçı devlet adamlarının Osmanlı şehirlerinin düzensiz durumundan rahatsız olmalarıdır. Aydın mutlakiyetçi grubun önderi Mustafa Reşit Paşa’nın Avrupa elçiliklerinde iken merkeze yazdığı rapor, büyük şehirlerdeki kentsel sorunların çözüme kavuşturulması için dikkate değerdir. “Dersaadette ve sair yerlerde, sık sık yangın çıktıkça, Avrupa gazeteleri işi ele alıp; bu ahşap binaları yakmak için mi bu kadar para sarfıyla inşa ediyorsunuz, acaba memleketinizde taş, tuğla yok mudur, diye sormaktadırlar.” diyor ve devamla; “Bina yapımı ve imar işlerinin gelişmesi için Avrupa’ya şimdiden 10-15 çocuk gönderilmesi gerektiğini” yazıyordu (Baysun, 1924, s.124). Rapordan, modern şehir hizmetlerinin yerine getirilmesinin, Tanzimatçıların başlıca isteklerinden olduğu anlaşılmaktadır.

Beledi örgütlenmenin ortaya çıkmasının diğer nedeni, 1856 Islahat Fermanında yer alan ecnebilere toprak alım-satımı konusunda tanınan serbestiyettir. Şehir arazilerinin dağılımı ve kullanım şekli beledi örgütlenmenin sürat ve niteliğini önemli ölçüde belirlemiştir. 19.yy'da önemli bir liman haline gelen, ulaşım ve ticaret alanında önemli yatırımların yapıldığı İzmir'de 1860 yılında belediye kurulması için şehrin ileri gelenleri ve tüccarları Bab-ıaliye başvurmuştur. Şehirde altyapı tesisleri kurularak, beledi hizmetlerde geliştirilmiştir. İngilizler Lloyd kumpanyasının, Bombay ve Kalküta adlı iki posta vapurunu sefere koyması, Tanzimat yöneticilerinin deniz ulaşımı alanında duyarlılığını arttırmıştır. Dolayısıyla yabancıların ticari faaliyet alanına giren bölgedeki şehirlerde, beledi hizmet ve örgüt alanında gelişme meydana gelmiştir (Ortaylı,1974,s. 174-175).

Ekonomik ve sosyal sistem, toplumsal yapının alt sistemlerini oluşturmaktadır. Siyasi ve idari sistemle, bütüncül bir ilişki içerisinde olan ekonomik ve toplumsal yapı, diğer toplumlarda olduğu gibi, Osmanlı toplumunda da ilişki içerisinde. Osmanlı ülkesinde özellikle Doğu Akdeniz havzasındaki, İstanbul, İzmir, Selanik, İskenderiye ve Beyrut gibi liman şehirleri artan ticari ilişkilere paralel ekonomik, fiziki, sosyal ve siyasi bakımdan önemli dönüşümlere sahne olmuştur.

Ekonomik Dönüşüm

19.yy, tüm dünyayı etkilediği gibi, Osmanlı imparatorluğu için de büyük değişimlere neden olmuştur. Büyük değişimin somut sonuçları, şüphesiz ki en çok şehirlerde gözlenmiştir. Temelde ekonomik olarak köklü değişimleri beraberinde getiren bu yüzyılda, kapalı bir mali yapıya sahip olan imparatorluk, üretim biçim ve ilişkilerini dönüştürmüştür (Ünlü, 2009, s.6). 1840-1876 yılları, dünyanın genelinde ticari canlanmanın yaşandığı dönem olmuştur. Bir yandan korumacılığın giderek etkisini yitirmesi ve daha önceki dönemlerde ortaya çıkan parasal darlıkların yeni keşfedilen altın kaynakları sayesinde ortadan kalkması, diğer yandan Kırım Harbi sonrası nisbi bir barış döneminin görülmesi, Batı Avrupa'da dolayısıyla da dünya ekonomisinin diğer bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerinin canlanmasını sağlamıştır. Avrupa'da sanayi devriminin ortaya çıkardığı kitlesel üretim tarzı, 19.yy'da uluslararası ticaret düzenini yeniden şekillendirmeye başlamıştır. Bu süreç, sanayi devrimini gerçekleştiren ülkelerin hammadde ve pazar gibi iki temel ihtiyacını karşılama potansiyeli yüksek olan Osmanlı ülkesindeki ticaret düzenini etkilemiştir (Phylis, 1994, s.66-68). Siyasi zorlamaların karşısında Avrupalı devletlerle imzalanan serbest ticaret anlaşmaları, ekonomik ilişkilerin Avrupalı devletler lehine gelişmesini sağlamıştır. 1814'ten 1850 'ye geçen sürede İngiltere'nin Osmanlı Devletine gerçekleştirdiği toplam ihracat toplamı 153.903 sterlinden 3.467.876 sterline yükselmiştir.

Akdeniz havzasında, ekonomik canlanmadan en büyük payı alan yerler hiç kuşkusuz liman kentleri ve ticari emtianların depolanacağı liman kentleri olmuştur. Bu bağlamda işbirliğine girilecek sermaye grupları, ticari akışı engellemeyecek bir kentsel ihtiyacı da beraberinde getirdi. Bu durum belediye örgütlenmelerinin neden öncelikle liman kentlerinde ortaya çıktığını bir ölçüde açıklamaktadır. Anadolu ihracat limanlarının (İzmir, Trabzon, Mersin, İskenderun) 1864-1867 yılları arasında gerçekleştirdikleri ticaret hacmi bir öncekine göre yaklaşık 3 kat artış göstermiştir. Akdeniz havzasında, ekonomik canlanmadan en büyük payı alan yerler hiç kuşkusuz liman kentleri ve ticari emtianın depolanacağı iç kesimlerdeki önemli merkezler olmuştur. Fakat ticari gelişmeyi tek neden olarak görmek yanlıştır. Osmanlı kentlerinin 19.yy'da geldikleri nokta, yeni düzenlemelere gidilmesini kaçınılmaz hale getirmişti. İhtisap sisteminin ortaya çıkışı bu zorunluluğun sonucuydu.18.yy sonuna kadar önemini koruyan Osmanlı sanayi sistemi, geleneksel lonca sınırlarını zorlar hale gelmişti (Ortaylı, 2000,s.128). İhtisap sisteminin beklenen yararı sağlayamaması, kadınında bu alandaki fonksiyonlarını kaybetmesi sonucu, itibarını kaybetmesinden dolayı aynı sisteme dönüşün imkânsızlığı yeni arayışlara yol açmıştır.

Burjuva zihniyeti, kapitalist batı medeniyetini şekillendiren önemli bir faktör iken, Osmanlı toplum ve ekonomisine yön veren ahi zihniyettir. Osmanlı iktisadi temelini oluşturan loncalar bu hususta önemli yer tutmaktadır. Şehirlerdeki üretim faaliyetlerinin, işbölümünün ve teknolojinin gelişmesi loncalar sayesinde gelişmiştir. Batı Avrupa'da ise, feodalizmden kapitalizme geçiş süreci, loncaların siyasal ve iktisadi güçlerinin sınırlandırıldığı, devre dışı bırakıldığı yerlerde gelişme göstermiştir. Sanayi devrimine giden yol böylece açılmıştır. (Pamuk,1993,s.56). Osmanlı şehirleri ise, vakıflar ve loncalar sayesinde kapitalizme karşı korunmuştur. Çarşılarda lonca çatısı altında örgütlenmiş olan ekonomik hayat, yerini limana yakın bölgelerde gelişen şirketler, bankalar, sigorta acenteleri, mağazalar vb. kuruluşlardan doğan ekonomik ilişkiler ağına bırakmıştır (Oktay,2008,s.135).

Fiziki Dönüşüm

Şehrin gelişimini ve fiziksel olarak şekillenmesini etkileyen bileşenler, değişen ulaşım ve ürün akış ilişkileridir. Ticari ilişkilerdeki dönüşüm ve gelişme, uygun bir hukuksal yapı, geniş ulaşım olanakları, ticari emtianın depolanacağı alanlar, işbirliği içine girilecek sermaye grupları ve ticari akışı engellemeyecek bir kentsel yapı ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Kentsel yapı ihtiyacı doğrultusunda yerel yönetimlerin ortaya çıkışındaki temel amaç, büyüyen şehirlerin aydınlatma, kanalizasyon, kaldırım ve temizlik gibi temel ihtiyaçları ile gayr-i müslim Osmanlı vatandaşlarının yönetime katılma ve eşit siyasi haklara sahip olma yönündeki taleplerini karşılamaktır.

Osmanlı şehirlerinin yerel hizmetler bakımından içinde bulunduğu durum, birçok Avrupa şehriyle tezat içindeydi. 19. yy. uluslararası gelişmelerden etkilenerek dönüşüm yaşayan şehirlerde "yerel hizmet" ve "beledi örgüt" kavramları yeni sosyal, ekonomik ve teknolojik düzen çerçevesinde yeniden tanımlanmaya başlandı. Buna karşılık klasik dönemdeki beledi organizasyonun mevcut düzeyini dahi sürdürmemesi, su, yol, altyapı, imar düzeni, esnaf denetimi, temizlik gibi alanlarda pek çok problemi beraberinde getirdi. Bu dönemde, İstanbul'da ve büyük kentlerde tek tek hizmetler, kamu binaları ve Batı tarzı parklarda gerçekleştiriyordu. Eski kurumları yürürlükten

kaldırılmadan kentin kamusal yaşamında değişim süreci böylece başlamış oldu. 19.yy'dan itibaren kamusal binaların bina tipolojisi, Batı Avrupa'ninkilerden artık ayırt edilemez olmuştur (Cerasi,1999,s.282). 19.yy'ın son kırk yılında çok katlı evler yapılmıştır.

Bu bağlamda, Osmanlı yerel yönetimleri reform hareketlerinin sonucunda ortaya çıkan bir düzenleme ve hizmet sunma ihtiyacının Avrupa ile ticaret ve ilişkilerin kıyı kentlerine yansımalarının ürünü olarak nitelendirilebilir (Ökmen ve Parlak, 2008, s.110).

Toplumsal Dönüşüm

Osmanlı kent toplumu polietnik temel esas alınarak, mahalle ve imaret olmak üzere iki ayrı yerleşme modülüne göre kurgulanmıştır. Mahalleler, aynı etnik köken ve aynı dinden gelenlerin birlikte oturduğu konut ünitesi iken, imaretler toplumsal ve dini işlevler bütünü olarak şehirlerin somut göstergeleridir (Cerasi, ,1999, s.70). İmparatorluğun kuruluş ve ilk yayılma dönemlerinde kentleşme, yeni mahallelerin oluşum süreci ile eş zamanlı gerçekleşmiştir. Köylülerden, göçebelere ve başka merkezlerden gelen göçmenlerden oluşan homojen gruplar, etnik kökenlerine göre veya aynı toplumsal, dini ve mesleki gruplara ait olmalarına göre az aileli topluluklar halinde yerleşerek yeni mahalleler kurmuşlardır. 19.yy üçüncü kentsel gelişim dalgasından önceki evrelerde kişisel yerleşim seyrek olmuştur.

Ekonomik gelişmelerin ortaya çıkardığı sosyal değişimler, dini bakımdan homojen, sosyal bakımdan heterojen bir yapıya sahip Osmanlı mahalle düzeninde etkisini göstermiştir (Özcan, 2017, s.247). Bu şehirlerin çevreden çektiği göçün oluşturduğu problemler, uluslararası ticaretin beslediği kozmopolit yapı, buna paralel günlük yaşam özellikleri, gelir düzeyi yüksek tabakanın şehrin yeni yerleşim bölgelerine kayması, klasik dönemdeki mahalle yapısındaki kurucu öğeler içerisindeki ilişkilerin çözümlenmesini beraberinde getirmiştir.

Osmanlı şehirlerinin mali ve toplumsal kontrol alanı olan mahalleler, bütünü oluşturan temel bir parça, hem de tek başına bütünü yansıtırıcı durumundadır (Alada, 2008, s.121). Buna ilaveten, biri sivil diğeri resmi eksende tanımlanan mahalleler, ahlak kanunlarına dayalı her iki alanda da ortak olarak üretilen siyasal meşruiyet zemininde temellendirilmiştir (Alada, 2008,s.17). Osmanlı klasik çağından itibaren önem kazanan vakıflar, imaretler aracılığıyla kamu hizmetlerini yerine getirmekte, donatı yapıları yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak inşa edilmiştir. Osmanlı mahallesinde tüm yerel hizmet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde, mahalle sakinlerinin fiili ve maddi katılımı söz konusu olmuştur. Avarız akçası vakfı sandıkları, yerel bir mali kurum olarak mahallenin yönetimine katkı sağlamıştır.

19.yy Osmanlı toplumunda, servet ve mülkiyete göre belirlenen sosyal tabakalaşma ortaya çıkmıştır. Bunlar; genellikle yabancı sermaye ile bütünleşmiş gayrimüslimlerin oluşturduğu ticaret ve sermaye çevresi, ikinci olarak, küçük memurlar ve Müslüman ticaret kesimi ile esnafın oluşturduğu grup ile son olarak yeni değişimlerin tamamen aleyhine olduğu, ilmiye, küçük sanatkar ve marjinal kesimlerdir (Tekeli,1983, s.12). Şehirde liman bölgelerinin gelişmesi, tüccarların yerli-yabancı işbirlikleri, uluslararası ticaret düzenine eklenme, şehrin göç alması ve yeni bölgelere doğru genişlemesi, söz konusu liman şehirlerinde gündelik hayat iki farklı kültürün şekillendiği iki farklı mekânı bir arada barındıran niteliğe bürünmüştür. Osmanlı şehrinde sosyal hayat, mahalle bir bakımdan çarşıda şekillenmiştir. İstanbul'da Beyoğlu-Galata bölgesi yeni ticari yapının merkezi olarak gelişme gösterirken, sur içinde çarşı ve mahalle düzeni güç kaybetmişti. Çünkü çarşı sadece fiziki bir birim değil, kendi içinde işlevler ve kurumlar bütünü üstlenmiştir. Meslek loncalarını barındıran çarşı yönetmeliklere dayanan, bir çeşit özerkliğe sahiptir. Bu bağlamda tüccar ve zanaatkarlar, mesleki ve yerel loncalara bağlı olmuştur.

İdari Dönüşüm

19.yy'ın yeniden yapılanma süreci, Osmanlı şehirlerinin idari kurumlarını da değiştirmiştir. Beledi anlamında eski şehir kurumlarının yerlerini, bürokratik merkeziyetçi devlet anlayışının gerektirdiği ve onun yerel uzantısı olan modern yönetsel yapılara bırakmıştır (Alada, 2008, s.181). Yeniçerilik 1826'da kaldırıldığında, kadı yaptırım gücünü kaybetmiştir. Yeniçerilerin eyaletlerde görevlerini yerine getirememesinden dolayı, şehirlerin yönetimi ve güvenliği mütesellim ve ayanlara geçmiştir. Kadıların mali görevlerini yerine getirememesinden dolayı, vergi toplamak için başkentte ihtisap nazırlığı, eyaletlerde de ihtisap müdürlükleri kurulmuştur (Ortaylı, 2000, s.128). İhtisap sisteminin despotik ve yolsuzca uygulanışı eyaletlerdeki şehirlerde direnmelere sebep olmuştur. Tanzimat hareketinden sonra, eyaletlerde Muhassıflık Meclisleri mali ve beledi görevleri üstlendiğinden, İhtisap sistemi kaldırılmıştır. Bu dönemde beledi görevler, mülki amirlerin yetkisinde bulunmaktaydı. Taşrada, İstanbul'un aksine yoğun beledi hizmet ihtiyacı yoktu. En önemsiz yerel sorunların bile Bab-ıali ile yazışma konusu haline gelmesi, kırtasiyeciliğin büyük ölçüde arttığını göstermiştir.

Şehirdeki önemli kurumlardan vakıflar, devletin merkezileşme içinde olduğu bu dönemde fonksiyonlarında gerileme yaşıyordu. Vakıflardaki yönetim zaafının ve yolsuzlukların artması, 1836'da kurulan Evkaf Nezaretinin gelirler üzerindeki müdahaleleri nedeniyle vakıfların mali gücünün zayıflaması, vakıf kurmayı teşvik eden zihni altyapıdaki değişim, vakıf kurumları ikame eden batılı tarzda okul, hastane vb. kurumların oluşturulması, bu gerilemenin başlıca nedenleriydi.

Toplum ve devletin geçirdiği yapısal değişiklikler, şehirdeki kurumların yanı sıra yerel hizmetlerin düzeninden sorumlu görevlilerden oluşan organizasyon yapısını da önemli ölçüde etkilemiştir. 1826 yılında Yeniçeri ocağının kapatılmasıyla Subaşı, Çöplük subaşısı ve Ases gibi görevlilerin de kaldırılması, kadıların şehirdeki denetim yetkisini işlevsiz hale getirdi. Evkaf Nezareti'nin kurulmasıyla, vakıflar üzerindeki denetim yetkisini de kaybeden kadılar, Şeyhülislamla bağlı ve medeni hukuk konularıyla sorumlu bir konuma getirilmiştir (Alada,2008,s.181). Belediye fonksiyonlara sahip mahalle imamları, şehirlerin dönüşüm sürecinden etkilenen diğer bir görevliydi. İmamların mahallede denetimi sağlayamaması ve ikamet belgeleri konusundaki ihmal ve yolsuzluklar nedeniyle 1829 yılında imamların idari

ve adli görevlerini üstlenecek “Evvel (birinci) ve Sani (ikinci)” muhtarlar atanmaya başlamıştır (Çadırcı, 1972, s.56). Böylece mahalle muhtarlığının kurumsal adımları atılmaya başlanmıştır.

Siyasi Dönüşüm

Osmanlı devleti, yükselme döneminde bir taraftan malî olarak sağlam ve askerî olarak güçlü bir merkezi yönetim yapısını korurken, diğer taraftan da geniş bir cemaatsel özerkliğe sebebiyet veren bir düzen kurmuştur. Kendi içlerinde önemli bir özerklik alanına sahip olan cemaatler, devletin küçük bir modeli olarak yapılanmışlardır (Adıyke,1999, s.255). Bu cemaatsel yapının temel direği ise, millet sistemidir. Millet kavramı, ırkî ve etnik bir toplumu değil, dinî bir aidiyeti ifade etmektedir (Eryılmaz,1999, s.236). Gerek millet sistemi, gerek merkez-çevre pratiğinin nitelikleri ve gerekse Osmanlı'nın kendine özgü uygulamaları, Osmanlı yönetim sisteminin merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi niteliklerinin iç içe olduğu bir görünüm almasını sağlamıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009, s.98). Bürokratik bir devlet olarak Osmanlı devletinin en belirgin özelliği, merkez ile çevre arasındaki uzaklıktan kaynaklanmaktadır. Çevreden bağımsızlığı ve bu anlamda sahip olduğu otonomi, devletin kendine özgü örgütlenme ve yapılanma biçimini ortaya çıkarmıştır (Çaha,1996: 375).

Kentin beledi hizmetlerinde ahalî temsilcilerinin de söz sahibi olması; Tanzimat'tan hemen sonra kurulan mülki ve mali görevleri olan Muhassılık meclisleriyle başlamıştır. Bu meclislerin belediye hizmetlerinin yürütülmesini de üstlenmesi bir eğilim olarak devam etmiş ve Osmanlı yöneticisi belediye örgütünü hiçbir zaman genel idare organlarından bağımsız olarak düşünmemiştir (Ortaylı, 1999, s.32). Bu meclislerde temsil, millet sistemine göre Osmanlı merkezinin diğer meclislerde olduğu gibi belediye meclisindeki sınırlı temsili sistemden umduğu yararlıdır. Bu meclislerde temsil, “millet” sistemine göre biçimlendiği gibi, o bölgenin ileri gelenlerinden oluşan bir yapı ortaya koymaktaydı. Merkez meclislerin bu şekilde oluşmaları özellikle istemektedir; böylece bir yandan Osmanlıcı anlayışın bir gereği olarak kaynaşma sağlanabilecek, diğer yandan potansiyel tehdit olarak görülen ayan ve eşrafa yönetsel birtakım işlevler yüklenerek denetlenebilecekti. Bu gerekliliklerin sonuçlarından biri olarak ortaya çıkan “belediyenin” taşradaki varlığı konusunda ilk düzenlemeler, 1864 tarihli vilayet nizamnamesinin uygulamaya konmasından sonra gündeme gelmiştir (Ortaylı, 1999, s.33).

Fransız örneğinden yola çıkılarak hazırlanan 1864 tarihli vilayet nizamnamesine göre, her köy bir “daire-i belediye” sayılmıştı, ama bundan kasıt daha çok “köy idaresi” idi. Bunun dışında şehir ve kasabalarda belediye kurulması hakkında herhangi bir hüküm bulunmuyordu. Ancak bazı vilayet merkezlerinde belediye örgütlenmelerine duyulan ihtiyaç ve istekler artınca, bunları karşılamaya yönelik girişimler gündeme gelmişti (Ortaylı, 1999, s.173). Babı-ali bu tür talepleri göz önünde bulunduracak, “modernleşme” düşüncesinin içinde belediye örgütlenmeleri yer alıyordu. Babı-ali’de hâkim olan anlayış, Batıdan aktaracağı yeni uygulamaları öncelikle numune şeklinde denemek, daha sonra yaygınlaştırmaktır. Osmanlı vilayetlerinde belediye örgütlenmelerine ilk örnek oluşturan uygulama, diğer pek çok konuda olduğu gibi, Mithat Paşa'nın yönetimindeki Tuna Vilayeti olmuştur. Kasabalarda diğer daire-i Belediye Meclisi teşkil edilmesinin ardından kasabaların, “temizlik ve çevre” düzenlemelerinin bu meclis tarafından gerçekleştirilmiştir.

Tanzimat'tan sonra merkezleşme hedefi içinde batılılaşma ve modernleşme çabalarını yürüten Devlet adamlarının şehir yönetiminde yaşanan problemlere çözüm noktasındaki yaklaşımları, Avrupa'nın uyguladığı metotlar çerçevesinde gerçekleştirilecek bir modernleşme çabasıydı (Kodaman, 1987, s.73). Bu yaklaşımın ilk adımları ise, hayranlık doğuran düzenli şehirlerin uyguladığı hukuki mevzuatı Osmanlı ülkesine getirmek ve modern belediye uygulamalarına geçmektir. Modern belediye modelini devlet adamları nezdinde cazip kılan diğer bir yön, mali darlık içinde bulunan merkezi hükümete yük olmadan, şehir sakinlerinden toplanan vergilerle hizmetleri yürütmeye imkân sağlamasıydı.

TAŞRA BELEDİYELERİNİN HUKUKSAL ALTYAPISININ GELİŞİMİ

Osmanlı taşrasında kurulan belediyelerin hukuksal altyapısının gelişimi, İstanbul'daki gelişmelerden daha yavaş ve parçalı olmuştur. Bunun temel nedeni, taşra şehirlerinin hepsinin aynı özellikleri taşımaması, bazı şehir ve bölgelerdeki uygulamaların daha önde gitmesidir. Taşradaki belediyelerle ilgili ilk düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin de yapıldı.

1864 Vilayet Nizamnamesi

Taşra belediyeleriyle ilgili ilk düzenleme olmakla birlikte, kanunun 4. maddesinde her köyde bir belediye yönetiminin kurulması öngörülmekteydi, İzmir, Beyrut, İskenderiye ve Selanik gibi şehirlerde İstanbul'da Altıncı Daire-i Belediye için çıkarılan kanun esas alınmıştır. Teftiş işlemi ve teftiş kadrosu sorunu ilk birinci bendiyle düzenlenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesinin önemi, belirgin şekilde uygulanmaya konmasıdır. Nizamname belediye meclislerine şu görevleri vermektedir; Cadde, sokak, meydan tanzimi; kaldırım, su yolu, kanalizasyon yapım ve onarımı, beldenin temizlik işlerini yürütmek, narh koymak, fiyat ve çarşı, pazar kontrolü, fakirlere yardım, aydınlatma, pazar kurmak, yangını önleyici tedbirler, kontrato tescili ... (Ortaylı, 1974, s.166).

1864 Vilayet Nizamnamesi belediyeler hakkında son derece belirsiz nitelikte hükümler getirdiği ve böyle bir kuruluş için gereken statüyü belirleyemediği halde, adı geçen eyaletlerde belediye kurma girişimlerinin başarıyla tamamlanması, bu yerlerin dış dünya ile olan ilişkilerde kilit noktası durumunda olmalarıyla açıklanmaktadır.

1867 Tarihli Talimatname

1867 Tarihli iki talimatname, taşra vilayetlerinde ki belediye uygulamalarının hukuki altyapısı fonksiyonel kapsamı, kurumsal yapısı, devlet teşkilatındaki konumları hakkında sınırlı bir düzenlemeydi. Talimatnameye göre belediye meclisleri, bir reis ve 6 üyeden oluşmuştu. Yerel bazı fonksiyonlara sahip hizmet birimi belediyeler, sokak, lağım, kaldırım ve suyolları inşası, sokak aydınlatılması, tartı ve ölçüklerin kontrolü, esnaf denetimi ve yangına karşı tedbirler aldı. Belediyelerle ilgili daha kapsamlı ve kanun düzeyinde bir düzenleme, 1871 yılında Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirildi (Ortaylı, 1974, s.166).

1871 Tarihli Vilayet Nizamnamesi

1871 tarihli Vilayet nizamnamesi, belediyelerin vilayet içinde idari bir varlık kazanmasını sağladı. Nizamnamenin 111.maddesi; vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde bir belediye meclisi bulunmasını öngörmekteydi. Meclis reisi önceki uygulamalarda olduğu gibi memurlar arasından seçilip, mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile bu göreve gelip, fahri olarak çalışacaktı (Ortaylı, 1999 ,s.176). Ancak, uygulama ülkenin tüm şehirlerine aynı düzeyde yaygınlaştırılmadı. Belediye kurulabilen yerleşim birimleri sınırlıydı. Kurulabilen belediyelerin bir kısmı vergi toplayan yapının ötesine geçemedi. Muhasebe ve kayıt sistemi yetersizlikleri, tecrübesizlik, yolsuzluk ve yetki anlaşmazlıkları gibi faktörler belediyelerin başarısı ve gelişimi önündeki engellerden bazılarıydı. Uygulamadaki problemlere rağmen, birçok yerde belediye meclislerinin kurulması, yerel temsilcilerin tecrübe kazanması bakımından önemli bir işleve sahipti (Ortaylı, 1974, s.171).

1877 Vilayet Belediye Kanunu

I. Meşrutiyet Dönemi, İstanbul'daki belediyeler yanında taşra için de hukuki altyapı bakımından önemli düzenlemelere sahne oldu. I.Meşrutiyet'e kadar, belediyeler merkezi hükümetin taşra teşkilatının düzenlediği 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleri içinde sınırlı biçimde yer alıyordu. 1877 yılında, sadece belediyelerle ilgili özel bir kanun olan Vilayet Belediye kanunu çıkarıldı. Böylece, Osmanlı taşrasındaki tüm belediyeler aynı kanun çatısı altında düzenlenmiş oldu. Vilayet Belediye Kanununda tüm şehir ve kasabalarda belediye kurulması öngörülmüyordu. Nüfusu 40.000 i aşan yerlerde ise birden fazla belediye dairesi kurulabilecekti. Nüfusuna göre 6 ile 12 arasında üyeye sahip belediye meclisleri, halk tarafından tek dereceli, gizli oy esasına dayanan seçimle belirlenecekti (Ortaylı, 1974, s.186). Ayrıca, müşavir üye sıfatına sahip birer mühendis, tabip ve veteriner üye mecliste yer alıyordu. Kanunda belediye meclis reisinin dışarıdan atanması uygulamasına son verilerek reisin meclis içinden atanması hükmü getirildi. Belediye meclisi üye seçimi, İstanbul'da olduğu gibi, seçmen ve aday olabilmek için olağan şartlar yanında belli bir emlak vergisi ödeme şartının bulunduğu, temsilin kapsamını daraltan bir düzene sahipti.

Vilayet Belediye Kanunu'nda öngörülen ve İstanbul'da bulunmayan bir yapı Cemiyet-i Belediye idi (Ortaylı, 1974, s.190). Cemiyet, vilayette ya da liva düzeyinde o yerin belediye meclisi ile idare meclisinin bir araya gelerek oluşturduğu karma bir meclis niteliğine sahipti. Cemiyet-i Belediye, bu yapıyla merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimine de imkân sağlıyordu. Nisan ve Kasım aylarında olmak üzere iki defa toplanan Cemiyet, üyelerin kendi içinden seçtiği başkan tarafından yönetilirdi. İlk toplantıda geçen yıl yapılan harcamalar, ikinci toplantıda gelecek yılın bütçeleri ve yatırım programı ele alınırdı.

Vilayet Belediye Kanununda, belediyelerin fonksiyonları şehirdeki birçok yerel hizmeti kapsayacak şekilde genişletildi. Bu kapsamda, şehirde vakıfların kontrolündeki su tesisleri dışındaki alt yapıya yönelik inşaa faaliyetleriyle imar düzeni, tümüyle belediyelere bırakıldı. Halka açık lokanta, tiyatro kahve vb. yerlerin denetimi, şehir içi ulaşım araçlarının denetimi ve tarifelerinin belirlenmesi ve genel olarak esnafın denetimi emlak kayıtları, nüfus kaydı, doğum ve ölüm işlemleri, fakir ve muhtaç olanlar için sosyal kurumlar oluşturulması belediyelere yüklenen başlıca görevlerdi. Vilayet Belediye Kanunu'ndaki geniş fonksiyonel tanımlama yanında, belediyelerin mali kaynakları ve teşkilat yapıları da ayrıntılı biçimde düzenlenmişti. Bu kanun ile taşra belediyeleri ilk defa tüzel kişiliklerine kavuştu. İstanbul için çıkarılan kanundan farklı olarak, belediye tarafından takibi yapılacak kabahat ve cezalarla ilgili ayrıntılı düzenlemelere de yer verildi. Vilayet Belediye Kanunu, Osmanlı Dönemi yanında Cumhuriyet'in ilk yıllarında 1930'a kadar yürürlükte kaldı ve taşradaki belediyelerin temel hukuki altyapısını oluşturdu. (Ortaylı, 1974, s.187-191).

1877'de Vilayet Belediye Kanunu sonrasında liman şehirleri ve vilayet merkezlerinde belediye meclislerinin kurulması tamamlanmakla birlikte, tüm şehirlere yaygınlaştırılmadı. Belediyeler, özellikle Anadolu'da etkin bir kurum haline gelemedi. Mali kaynak yetersizliği ve nitelikli personel eksikliği, kanunda öngörülen birçok fonksiyonun belediyelerce üstlenilmesini engelledi. Yerel bazı hizmetler merkezi hükümet kurumlarınca yürütülmeye devam etti. Siyasi temsilin gelişmesi bakımından önemli olan belediye seçimleri, sınırlı sayıdaki belediyelerde uygulanabildi. Su, aydınlatma, ulaşım ve enerji alanındaki modern belediye hizmetleri belli başlı şehirler dışında yaygınlaşmadı. Bu olumsuzluklarla birlikte, modern belediye yapılarının kurulmaya başlaması ve seçimlerin yapılması, belediye geleneği bakımından önemli bir aşamayı oluşturuyordu.

OSMANLI TAŞRA VİLAYETLERİNDE BELEDİYELERİN GELİŞİMİ

19.yy'da Osmanlı taşra vilayetlerinde yer alan şehirlerde belediye yönetimiyle ilgili iki olgu ön plana çıkmıştı. Birincisi, elverişli konumu nedeniyle uluslararası ticaretin etkileri yanında Tanzimat reformlarının getirdiği yeni düzen içinde ekonomik, sosyal ve fiziki dönüşüm geçiren şehirlerde modern belediye kurumları ve hizmetlerinin ortaya çıkmasıydı. Bu kapsamdaki şehirleri kendi içinde İzmir, Selanik, Beyrut, İskenderiye, Tunus, Trabzon gibi liman şehirleri; Avrupalı Devletlerin siyasi baskıları etkisiyle uygulanan reformlar ile gelişen Rus'çuk ve Varna gibi Tuna Vilayeti şehirleri; Ortadoğu'da buldukları bölgenin merkezi durumundaki Bağdat, Şam ve Kudüs gibi

şehirler; Anadolu'nun iç kısımlarında yer almakla birlikte, nispeten büyük ölçekli Aydın, Konya, Kayseri ve Gaziantep gibi şehirler biçiminde gruplandırmak mümkündür. Bunlar içinde liman şehirleri, ekonomik potansiyellerinin yüksekliği ve Avrupa ile ilişkilerinin yoğunluğu nedeniyle, belediye kurumunun diğerlerine göre daha fazla geliştiği yerler olarak öne çıkıyordu. İkinci olgu ise, söz konusu dönüşümü elverişsiz konumu ve yetersiz potansiyeli nedeniyle yaşamayan, klasik dönem şehir düzeninin sürdürülmeye çalışıldığı, modern belediyenin kurulmadığı şehirlerdi (Oktay, 2008, s.143).

İstanbul'da 1855'te Şehremaneti ve 1858'de Altıncı Daire'nin kurulmasından sonra taşrada da belediye yönetimi uygulamalarının başladığı görülmektedir. Belediye yönetiminin kurulduğu önde gelen taşra şehirleri; İzmir, Selanik, Beyrut, Tuna vilayeti şehirleri ve Bağdat olarak sıralanıyordu (Ortaylı, 2000, s.172-174).

İzmir

19.yy'da Batı Anadolu'nun dünya ticaretine açılan merkezi durumundaki İzmir, söz konusu Osmanlı liman şehirleri içinde başta gelenlerden biriydi.1770 ile 1870 yılları arasında İzmir limanının ticaret hacmi cari değerle, 10 kat artış göstermişti. Osmanlı ülkesindeki en büyük ihracat limanı haline gelen İzmir, ithalat hacminde ise İstanbul'dan sonra geliyordu. Ticari faaliyetlerin artan yoğunluğu, çok sayıda yerli ve yabancı tüccarın buraya yerleşmesi yanında bankalar, sigorta şirketleri, her uyuaktan ticaret evleri, depo ve ürün işleme binaların sayısının artmasını beraberinde getirdi. Şehrin özellikle liman çevresindeki ticaret bölgesi, çevreye doğru bir yayılma göstermişti.

İzmir'de belediye konusundaki ilk girişim, şehrin ekonomik ve mekânsal gelişmesine paralel olarak çeşitli altyapı yatırımları ve günlük yaşam kalitesini iyileştirme talebinde bulunan yabancı tüccarlardan gelmiştir. Bu taleplere karşılık hükümet; kentin büyüklüğü, sokak ve pazar yerlerinin bakımsızlığı gibi beledi sorunları göz önünde bulundurarak, bunların "ıslah ve tesviyesi" için belediye teşkilatının kurulmasını uygun buldu. Böylece İzmir'de belediye 1868 yılında faaliyete başladı (Serçe, 1998,s. 25).

İskenderiye

Mezopotamya ve doğu Akdeniz'i kapsayan (bereketli hilal) coğrafi bölgelerle kıyaslandığında, Mısır daha merkezi bir yönetime sahip olmuştur. İskenderiye'de Belediye kurumunun ilk çeşidi 1834'te kurulmuştur. Belediye kurulması konusundaki ilk girişim, Avrupa konsoloslarının ve Avrupa tüccar topluluğunun talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir (Baer,1968, s.118-140). Komisyon üyeleri; Yunan, İsveç ve İngiltere Başkonsolosudur. Komisyonun fonksiyonları sokaklara isim vermek, imar yasaları ihlali ile başa çıkmak, bina etkinlik ve caddelerin şebeke örgütü denetimi sağlamaktır. İskenderiye'ye yabancı nüfus akışı demografik olarak artışa yol açıyor, bu da kentsel tesisler ve belediye hizmetlerde güçlü ekonomik ve sosyal değişime neden olmaktadır. Bu bağlamda, Mısır Osmanlı vilayet hukukundan etkilenmiştir.

Selanik

Balkan Yarımadasındaki liman şehirleri içinde Selanik, modern belediye kurumuna geçiş sürecinde diğer bir örnek teşkil etmektedir. Selanik şehri, Osmanlı'nın geleneksel bir yönetim merkezi, ordu karargâhı ve Güney Balkanların ticari merkezi niteliğine sahipti. 19.yy'da artan ticaret hacmine paralel olarak gelişen şehir, ticaretle uğraşan yabancı nüfus yanında Balkanların iç bölgelerindeki nüfusu da çeken bir cazibe merkezi haline geldi. Bu durumu ortaya koyan verilere göre,1800'lerin başlarında 50-60 bin dolayında nüfusa sahip Selanik,1883'te 100 bini aşmıştı. Şehrin gelişmesini gösteren diğer bir veride, 1853'te 5 bin dolayında ev bulunurken bu değer,1883'te 12 bine ulaşmıştır.

Selanik, tarihi surların dışına taşarken, merkezi bölgedeki yerleşim dokusunun yoğunluğu, özellikle liman çevresinde artmaktaydı. Liman tesislerinin gelişimi, demiryolu depolama tesisleri, finans ve ticaret kurumlarının artması şehirdeki gelişmenin belli başlı itici unsurları durumundaydı. Şehrin mekânsal genişlemesi, yerel hizmetlerin niteliği ve ölçeğindeki büyümeler, ticaret altyapısının ve hayat şartlarının iyileştirilmesi talepleri, Selanik'te belediye kurulmasına yol açan belli başlı nedenler arasındaydı. İş adamları ve tüccar kesiminin başı çektiği talepler sonunda, 1869'da Selanik'te belediye kuruldu (Anastassiadou, 1998, 128-144).

1880'li yıllara gelindiğinde artık belediye kurumunun gerekliliği değil, hizmetlerdeki etkinliğin artırılması şehrin gündemini oluşturuyordu (Yerolympos, 2000, s.166). Selanik, Osmanlı belediyeciliğinde belediyelerin kurumsal gelişmesinden daha çok şehir hizmetlerindeki öncülüğü ile yer bulmaktadır. Şehre su temini, havagazı ile aydınlatma, atlı ve daha sonra elektrikli tramvay işletmeciliği, telefon, telgraf işletmeciliği gibi imtiyaz yöntemine göre yürütülen yerel hizmetler, Osmanlı ülkesi olan Selanik'te önemli uygulama alanı bulmuştur.

Trabzon

Avrupa'lı devletler Akdeniz Ticaretine egemenken, Osmanlılar Karadeniz'e hâkimdi. Trabzon'un ticaret hacminin büyümesini sağlayan etmen İngiltere'nin ihraç ürünleridir. Yabancı ulusların Trabzon'da ticarete başlamaları sonucu, sigorta temsilcilikleri açılmıştır. Dış ticaretteki büyüme Trabzon'da demografik değişikliklere ve kentin fiziksel büyümesine yol açtı. 1829 Edirne anlaşması sonucu kentte ortaya çıkan yeni olanaklar, komşu vilayetlerin halkını Trabzon'a çekti.1869'da çıkarılan Trabzon İl Yılığ (Salname-i Vilayeti Trabzon)'da belediye yönetimine de yer verilmiştir. Buna göre Trabzon Belediye Yönetimi,1869 yılında vardır. Kuruluşu ise 1868'de olmalıdır (Şimşek, 1993,s.).

Trabzon Belediyesi'nin ilk hizmet birimi, sağlık işleri birimidir. Trabzon Belediyesi'nin "yangın söndürme örgütü" nün kuruluş tarihi 1875'dir. Trabzon Belediyesi Zabıta işleri 1881'de kurulmuştur. Trabzon Belediyesi temizlik işleri birimi, 1890'larda Tanzimat memurları ile oluşmaya başlamış ve kısa sürede gelişip, genişleyerek 1898'lerde bir müdürlük (tanzimat müdürlüğü) kurulmuştur. Fen işleri birimi 1895 salnamesi ile kurulmuş su işleri birimi 1870'li yıllarda kurularak faaliyete geçmiştir. Aydınlatma birimi ise, 1890'lı yıllarda kurulmuştur.

Beyrut

Akdeniz'in en doğusunda bulunan Beyrut, ticaretin yeniden şekillendirdiği Osmanlı şehirlerinden diğeri idi. Önemli bir hinterland alanına sahip şehirdeki limandan yapılan ihracat 1825'de 3,9 milyon Fransız Frank'ı düzeyinde iken 1896'da 45 Milyon Frank'a ulaşmıştı. İthalatta 1825'de 5,9 milyon Frank'tan 1896'da 42,6 Milyon Frank'a yükselmişti. Şehrin ticari merkez haline gelmesiyle birlikte, benzer şehirlerde olduğu gibi yabancı ülkelerden ticaretle uğraşan kesimler yanında, ülkenin daha düşük gelir yapısına sahip bölgelerinden gelenler Beyrut'a yerleşmeye başlamıştı. Nüfusun artması mevcut şehir alanının yoğunlaşması yanında yeni yerleşim bölgelerinin ortaya çıkmasına da neden oluyordu. Bu ortamda belediye kurumunun oluşturulması konusundaki en büyük talep, iş adamları ve tüccar dernekleri temsilcilerinden geldi. Beyrut'ta belediye hizmetleri alanındaki adımlar, ticaret altyapısını ve şehrin yoğunlaşan kent dokusundaki hayatı iyileştirmeye yönelikti. Mal akışını kolaylaştıracak yol ve demiryolu inşası, rıhtım alanının geliştirilmesi ve şehrin temizliği ele alınan ilk yerel hizmet alanlarıydı (Özveren, 1994, s.84-90).

Kudüs

Kudüs'te ki belediye kurumu köklerini, Avrupa'dan özellikle Fransa'dan almıştır. Filistin bölgesindeki ilk belediye örgütü 1860 yılında Kudüs'te kurulmuştur. Bölgedeki ilk belediyenin Kudüs'te kurulmuş olması, Kudüs'ün Tanzimat'ın yönetsel düzenlemeleri sonucunda önemli bir yönetim merkezi haline gelmiş olmasıyla doğrudan ilişkilidir (Bostancı, 2006, s.68). Belediyelerin gelirleri merkezi yönetimden yapılan tahsislerden elde ediliyordu. 1877 deki kanun her 40000 kadın ve erkek için belediye seçimini gerektirdi. Bu kanun belediye meclisine bir dizi görev ve otorite verdi. Şehrin büyüklüğüne göre, belediye meclisine üye sayısı 6 ile 12 arasında değişmekteydi. Seçmenler, 25 yaşını geçmiş, belli bir özel mülkiyete sahip, en azından 50 kuruşluk yıllık vergi veren erkeklerdi. Üyeler ise, 30 yaşını geçmiş her yıl 100 kuruş vergi veren ve belli mülkiyete sahip kişilerdi. Seçimler Aralık ayının başlangıcında başlamakta ve Şubat ayının sonunda bitmekteydi. Meclis haftada iki kez toplanır. Üyeler çoğunlukla Arap olmakla birlikte, belediye başkanı Hristiyan olup, meclis içinden seçilmekteydi (Kurk, 1980, s.117-141).

Kudüs belediyesi aktivitelerine 1867'de başlamıştır. 1870'de sokaklar kaldırımlanmış ve kanalizasyon sistemi kurulmuştur. Çöpler düzenli toplanmaya başlanmış, hasta haneler kurularak, ücretsiz tedavi hizmeti verilmeye başlanmıştır. Trafikçi iyileştirmek için sokaklar taşlarla döşenip ve genişletilmiş, eski yollar onarılarak kent otoyolu inşa edilmiştir. Belediyede şehrin ve caddelerin temizliği ön planda olmuştur. Konsolos ve vali gibi yapılarla birlikte 1886'da "14 POLİS" den oluşan meclisin görevi, Kudüs sokaklarını ve açık alanların denetimini yapmak, temizliği denetlemek, vatandaşların refahını sağlamaktır. Dükkânlar, evler ve su tankları inşa edilmiş olup, bütün şehir ve mahallelere lambalar asılmıştır. Bu hizmetlere ek olarak; doğum, ölüm ve yerleşik kişilerin kaydı yapılmıştır (Kurk, 1980, s.130).

Tunus

Genellikle başkent şehirleri sosyal ve kurumsal dönüşümün en yoğun olarak yaşandığı yerlerdir. 19.yy boyunca, Akdeniz'in güney ve doğu kıyıları üzerindeki şehirler, yerli nüfustaki artışla ve kentsel ilişkilerin geleneksel modellerini yok etmeye meyilli bazı yöneticilerin bir bölümündeki yeni kent politikaları yabancı toplulukların nüfus akışına tanık olmuştur (Cleveland, 1978, s.33-61).

Belediye meclisi 1858'de kentsel toplumun artan ihtiyaçlarını yönlendirme ve düzeni sağlamak için kuruldu. Belediye meclisinin görevleri; sokaklarda zabıta hizmeti, bütçeye karar verme ve yönetme, kamusal malları koruma; pazarı, sokağı, kanalizasyonu denetleme ve bakımını sağlamaktı. Tunus'ta şehrin idari kısmı farklı ve birbiriyle yakın ilişki içerisinde olan iki seçkin grup tarafından yerine getiriliyordu. Baldis ve Mamluklar bu gruptandı. Hiyerarşik olarak üst otoriteye sahip Baldisler, el sanatları endüstrisi ile ilgilenen geleneksel Arap burjuvazisiydi, görevleri yolları yapmak ve Medine pazarlarını düzenlemektir. Belediye meclis liderleri, eğitilmiş reformcular, Avrupa'yı bilen ve değişiklik olduğu zaman Tunus toplumunu geliştirecek kişilerden oluşmaktaydı (Cleveland, 1978, s.42).

SONUÇ

Tanzimat Fermanının ilan edilmesi, imparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. Fermanın ön plana çıkan "eşitlik ilkesi", Avrupa kıtasında sosyal sınıflar arasındaki yurttaşlık kurumlarıyla güçlenirken; Osmanlı ülkesinde eşitlik, Gayrimüslim ve Müslüman halk arasında sağlanmak istenmişti. Bu dönemde idari modernleşmeye şiddetle ihtiyaç duyulmaktaydı. Tanzimatçı bürokratlar, yerel yönetimlerde Avusturya Metternich modelini örnek almıştı. Bürokratların hedefi yerel demokrasiyi güçlendirmekten ziyade, eyalet idaresinin düzeltilmesi, gelirlerin artırılması ve tutarlı bir yönetimin yerleşmesini sağlamaktı. 19.yy Osmanlı devlet felsefesi merkezîyetçi bir anlayışa sahipti. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin bu çağda gelişmesi, örgütlenmesi ve hukuki altyapı kazanması merkezîyetçi düşünceyle tezatlık içindeydi.

Geleneksel şehir idaresinde, yerel hizmetlerin mahalleli tarafından yerine getirilmesi, şehrin imarında önemli bir etkiye sahip olan vakıfların zamanla gücünü kaybetmesi, şehirlerde yerel hizmetlerin kurumsallaşmasını sağlayacak örgütlü yapı ihtiyacını meydana getirmiştir. Belli başlı Osmanlı şehirlerinde belediye meclisi kurulmasını sağlanarak, sosyal ve kurumsal dönüşüm kriterleriyle oluşturulan hiyerarşik bir yapılanma süreci içerisinde kentsel toplumun artan ihtiyaçlarını yönlendirme ve düzeni sağlama adına, Tanzimat'ın şehir politikasına etkisi olarak kendini göstermiştir. Bu bir idari teşkilatlanma özgünlüğü kadar, Osmanlı taşra şehirlerinde gelişen hizmetsel bir yapılanma ihtiyacını da beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak, Türk-İslâm yönetim şehirlerinin ve Tanzimat dönemi reformları belirleyiciliğinde şekillenen taşrada yerel hizmet sunumu, doğu Akdeniz liman şehirlerinde uluslararası ticari dönüşüm sonucu toplumsal/siyasal bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bu sistemde politik iktidarın yerel yapılanma hedefi, geleneksel doğu şehri modern Avrupalı bir şehre dönüştürmek olmuştur. Osmanlı taşra vilayetleri, yerel yönetim alanında yapılan çalışmalara başkent İstanbul kadar konu olmamıştır. Bu bağlamda taşra vilayetleri spesifik şekilde ele alınarak, belediye sistemlerinin nasıl işlediği ve farklı uygulamalarla ne tür sonuçlar elde edildiği, bu uygulamaların karşılaştırmalı analizinin yapılması, bu alanda yapılacak özgün çalışmalara ışık tutacak niteliktedir.

KAYNAKÇA

- Adıyke, N. (1999). Islahat Fermanı Öncesinde Osmanlı İmparatorluğu'nda Millet Sistemi ve Gayrimüslimlerin Yaşantılarına Dair. *Osmanlı*, 4, 255-261.
- Alada, A. (2008). *Osmanlı Şhrinde Mahalle*, İstanbul: Sümer Kitabevi.
- Anastasiadou, M.(1998). *Tanzimat Çağında Bir Osmanlı şehri Selanik*, İstanbul:Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Baer, G.(1968). The Beginnings of Municipal Government in Egypt. *Middle Eastern Studies*,4,118-140.
- Baysun, M.Cavid.(1960). Mustafa Reşid Paşa'nın Siyasi Yazıları, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 15.
- Bostancı, I.İşik .(2006). XIX. Yüzyılda Filistin (İdarî ve Sosyo-Ekonomik Vaziyet). (Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ). <https://tez2.yok.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Cerası, M. (1999). *Osmanlı Kenti (Çev.Aslı Ataöv)*, İstanbul: Yapı Kredi Yayını.
- Cleveland, W.L. (1978). The Municipal Council of Tunis:1858-1870: A study in Urban Institutional Change, *International Journal of Middle East Studies*, 9,33-61.
- Çadırcı, M. (1972). *Tanzimat'a Girenken Türkiye'de Şehir İdaresi* ,(Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi, Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı, Ankara). <https://tez2.yok.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Çaha, Ö. (1996). *Osmanlı'da Sivil Toplum, Osmanlı Toplum Yapısı Üzerine Derleme*, (Der.A. Okumuşlar), Konya: Sebat Matbaası.
- Deane, P.(1994). İlk Sanayi İnkılabı, Çev. Tefik Güran, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yayınları.
- Kark,R.(1980).The Jerusalem Municipality at The end of The Ottoman Rule, *Asian and African Studies* ,14,117-141.
- Kodaman, B.(1987). Mustafa Reşit Paşa'nın Paris Sefirlikleri Esnasında Takip Ettiği Politikası, Mustafa Reşit Paşa Semineri ve Bildirileri, Ankara: Türk Tarihi Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1995). *Devraldığımız Miras: Yeni Türkiye. Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*,4,552-558.
- Ortaylı,İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1880)*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Ortaylı,İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareler(1840-1878)*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Ortaylı, İ. (1982). *Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (İHİD) , Sarıca'ya Armağan,3,137-148.
- Oktay, T.(2008). *Belediye'nin Tarihsel Gelişimi*. R.Bozlağan ve Y.Demirkaya (Ed.), *Türkiye'de yerel yönetimlerin içinde* (s.120-156). Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M.& Yılmaz, A. (2009). *Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti Ve Yerel Yönetimler*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 23, 91-112.
- Ökmen, M. & Parlak, B. (2008). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa/Aktüel Yayını.
- Özveren, Y. E. (1994).Beyrut. Ç. Keyder, Y. Eyüp Özveren ve Donald Quataert (Ed.). *Doğu Akdeniz'de liman kentlerinin içinde* (s.75-102). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Pamuk, Ş. (1993). *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Serçe, E. (1998). *İzmir'de Belediye:Tanzimat'tan Cumhuriyet'e :1868-1945*, İzmir: Dokuz Eylül Yayıncılık.
- Şimşek, R.(1993).*Trabzon Belediye Tarihi:Osmanlı Dönemi*, Trabzon:Trabzon Belediyesi Kültür Yayınları.
- Tekeli, İ. (1983). *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi*”, *Amme İdaresi Dergisi*,16,7-21.
- Ünlü, T. Selvi. (2008). *Bir İskeleden Liman Kentine Doğu Akdeniz'in Önemli Bir Limanı Olarak On Dokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Mersin'de Mekânsal Gelişim*, *Planlama Dergisi*, 47, 5-26.

