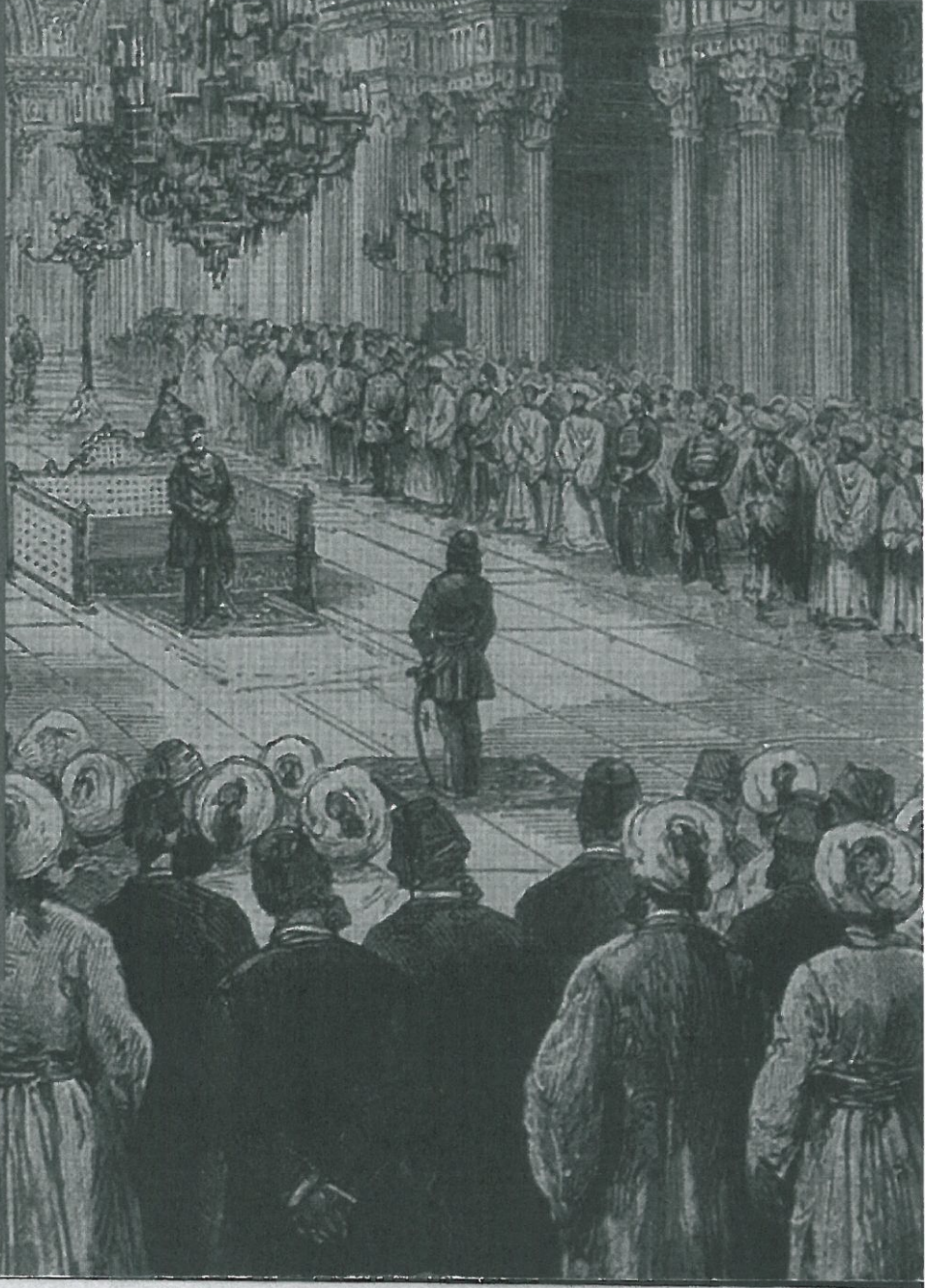


İLBER ORTAYLI

Batılılaşma Yolunda

MK
MERKEZ
KİTAPLAR



TARİH

Osmanlı İmparatorluğu'nda İdarî Modernleşme ve Mahallî İdare Alanındaki Gelişmeler*

I

Mahallî idare, siyasî ve hukukî bir kavram ve sosyal-idarî bir kurum olarak geç ortaçağ Avrupa'sının ürünüdür. Sahip olduğu malî kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir malî-idarî yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi gerçekte 12. yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur. Ne Eski Yunan-Roma şehir yönetimi, ne ortazaman İslâm ülkelerindeki veya Bizans'taki beledi idareyi, modern mahallî idarenin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır. Şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Ortadoğu-Akdeniz havzasında doğduğu ve şehir yönetiminin ilk parlak örneklerinin gene bu bölgede görüldüğünü yadsımak niyetinde değiliz, ilkçağların Mezopotamya ve Mısır şehirlerinin idarî-ekonomik yapısı uygarlık tarihinin önemli aşamasıdır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi birçok kimselerce çağdaş dünyadaki siyasal kültürün başlangıcı olarak düşünülmektedir. Ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, ne mahallî idare, ne de çağdaş demokrasi olgusu ile ilgilidir. Çağdaş mahallî idare ve mahallî demokrasi bir kurum olarak ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonu yürüten bir merkezî idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin malî-idarî alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle mahallî idare denen hukukî varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet, yeni çağların hukukî devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukukî varlığını tanıtması, yani tüzel kişilik kazanmasıdır.** O halde, sadece kendi başına ve

* İÜHF *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1/3 (İstanbul 1982), s. 137-148.

** Avrupa'da mahallî idare veya serbest komün geleneğinin doğuşu ve gelişmesi, hukuk tarihçileri, sosyologlar arasında halen tartışılan çetin bir konudur. Bu geleneği Eski Roma'nın *fiscus* kurumuna bağlayanlar olduğu gibi, tamamen Germanik kökenli kurum olarak açıklayanlar da vardır. Türk okuyucu bu tartışmaları kısa elden ve etraflıca izleyebilmek şansına müteveffa profesör Sıddık Sami Onar ve Charles Crozat sayesinde sahip olabilmıştır. Hükmi şahsiyet kurumunun gelişmesi S. Sami Onar, *İdare Hukuku*, c. I, İstanbul 1944, s.371-400'de; C. Crozat, *Amme Hukuku Dersleri*, c. II, kısım I, İ.T. yay. 1944, 243-301 arası Avrupa'da komünlerin gelişmesine ilişkin çeşitli tezleri ele almaktadırlar.

kendi içinde var olan Eski Yunan *polis*'i veya bunun bir imparatorluk federasyonu içinde biçim değiştirmiş diyebileceğimiz Roma sitelerinin (*civitas*) modern belediye ile kavramsal ve hukukî bağı kurmak güçtür. Eski Roma şehirlerinin imparatorluk içindeki özerk görünimleri aldatıcı olmamalıdır. İdarî-malî yönden merkezin baskısı altında idiler. Bu baskı ve merkezîleşme büyük ölçüde yargı alanında da görülür. Esasen hiçbir Roma şehrinin bağımsız bir hukukî kişiliği yoktu. Roma'da birçok kurumun bir tüzel kişilik sahibi olmadığı görülüyor; hatta *respublica* bile bir tüzel kişilik sayılamaz. Romanistler, bir ölçüde fiseus'un (maliye) böyle bir statüsü olup olmadığını da henüz tartışmaktadırlar. O halde, modern mahallî idarelerin tarihî kaynağını ve doğuşunu Roma İmparatorluğu'nda aramak fazla iyimserlik olur. Gene maliye, idare ve kolluk alanında örnek ve mükemmele yakın teşkilatlanma örneği gösteren ortaçağ İslâm şehirleri için idarî özerklikten söz etmek güçtür. Geleneksel toplumlarda ulaşım ve haberleşme teknolojisinin ilköllüğü yüzünden bölgeler ve şehirlerde bir dereceye kadar bir merkezkaç sistemi görülürse de, bunun mahallî özerklik ve demokrasi anlamına gelmeyeceği açıktır. Modern anlamdaki mahallî idare, merkezî idareyle birlikte ve ona rağmen vardır. Eskiçağın *polis* veya sitelerinde devlet veya şehrin özdeşlik içinde olduğu görülüyor. Var olan demokrasi tiranlığa dönüşürse, mahallî demokrasi diye adlandırılan mekanizma da felce uğrar. Oysa, modern çağlar Avrupa'sında merkezî hükümet şekli demokrasi, tiranlık veya diktatorya da olsa, mahallî yönetimin varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Altı yüzyıldan beri Avrupa'da mahallî idareler, krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilâllere rağmen, bünyelerini koruyarak ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir.

Avrupa kıtasının her yerinde mahallî idare geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eşzamanlı olmadığı gibi, eşit hızda da olmadı. Zamanda ve nitelikteki bu farklılığın sonuçlarını Avrupa ülkelerinin siyasal ve idarî hayatında bugün de görmek mümkündür. Gerek bölgecilik (*local patriotism*), gerekse mahallî idarelerin etkinliği yönünden İskandinavya'yı, Britanya, Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeleri aynı ölçülerle ve aynı düzeyde değerlendirmek mümkün değildir. Fransa'da ilk komün, 1066 yılında bir kralî fermanla bu statüyü elde eden Manse bölgesidir (*commun des Mans*). Bu komün, böylece ayrı bir idarî örgüte, yargıya, maliyeye ve *milice burgeoise* denen kolluk kuvvetine sahip olmuştur. Ancak mahallî idarelerin Fransa'daki gücü zamanla merkezî krallık tarafından kısılmış ve bugünkü niteliklerine ulaşmaları için büyük Fransız İhtilâli'ni beklemleri gerekmiştir. Flandre bölgesinde, Avusturya ve Almanya'da, mahallî idareler uzun süren ama kesintisiz bir evrimle bugünkü yapılarına ulaşmışlardır. Britanya'daki mahallî idarelerin 11. yüzyıldan beri gös-

terdikleri özerk gelişme ise diğer bir örnektir ve günümüz Britanya demokrasisinin görkeminde başlıca pay, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen mahallî idarelerine aittir. Ortaçağ Avrupası'nun İtalya'da, Kuzey Almanya Hansa şehirlerinde rastlanan oligarşik idare tipinin bu nedenlerle mahallî bir demokrasi geleneği ile ilgisini kuramayız. Rusya tarihçileri arasında 15. yüzyıla kadar Kuzey Rusya'da Novgorod Şehir Cumhuriyeti'nin oligarşik yönetimini tarihî demokratik bir başlangıç sayanlar vardır. Bu yorumun da bir romantizmden ötede anlamı yoktur. Avrupa şehrinin yönetimi, kuşkusuz doğuştan mahallî bir özerklik veya demokrasi niteliğine sahip değildi. Bir sosyoekonomik evrim sonucu merkezî yönetimden bu özerklik alınmıştı. Böyle bir süreci gözlemlemek için, Viyana şehrinin 13. yüzyıl başından beri geçirdiği evrimi örnek olarak incelemekte yarar vardır. Ortaçağ şehirlerinin çoğu gibi Viyana da 12. yüzyıl sonuna kadar özerk bir idareye sahip değildi. Şehrin yargıcı ve belediye başkanı derecesindeki 'Stadtrichter', Habsburg büyük dükünün tayiniyle görevlendirilirdi. Önceleri istişarî görevi olan 24 kişilik meclis (*Stadtrat*) tüccar ve esnaf loncalarının üyeleri arasından tayin ediliyordu ki, Habsburg'lu VI. Leopold'un 1221'de verdiği bir imtiyaz beratıyla devamlılık kazanan bir kurul haline geldi. 1288'de, belediye başkanını (*Bürgermeister*) seçmek için direnen Viyanalılar Habsburg dükleri te'dib ettiler.¹ Özerk bir şehir yönetimi Tunaboyu ülkelerinde daha geç gerçekleşebildi. 13. yüzyıl sonuna kadar burada şehir yöneticisi, statü ve görevleri yönünden Osmanlı kadısından daha farklı değildi. Avrupa'da mahallî idarenin gelişme evreleri ve nedenlerini tartışmak konumuz dışında kalmaktadır, ancak Osmanlı mahallî idare geleneğinin anlaşılması bakımından etraflıca bilinmelidir.

II
Klasik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiyye sınıfından olan kadılara bırakılmıştı. Kadı sadece şehrin değil, civarındaki köy ve nahiyelerin de mülkî âmiri ve yargıcı idi ki, bu bir kaza dairesidir. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı, belirli bir süre için tayin edildiği bu bölgede yargının, kolluk işlerinin, malî görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. Geleneksel devlette devamlı görev gören ve kurumsallaşan bürokratik kadro çok dardır. Genellikle büyük memurların personeli onların özel hizmetlileridir. Kadı da, görev yerine kendi kapı halkı (özel personeli) ile gelir ve giderdi veya gittiği yerde bazı kimseleri istihdam ederdi. Osmanlılarda mahkeme görevlileri içinde değişmeyenler

¹ 1221 tarihli berat, *Viyana National Bibl. Cod. Lat. 352*'de kayıtlı olup, şu makaleye başvurulabilir: Felix Czeike, 'Vom Stadtrecht des Mittelalters zur Modernen Verfassung', *Wiener Geschichtsblätter*, Wier 1971, 260 vd.

çok dar sayıda olmalıdır. Mahkeme veya şehir kâtibi diyebileceğimiz bu gibilerin her yerde bulunup bulunmadığı da kesinlik kazanmış değildir.² Kadıların belediye veya mahkeme gibi kurumsallaşmayı temsil eden ofisleri de yoktu. Hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Hattâ başkent İstanbul'da bile belli bir kadılık ofisi olmadığı, ancak II. Mahmud döneminde İstanbul kadısının Bâb-ı Meşihat'ın bir bölümüne yerleştirildiği ve devamlı ofisinin burası olduğu bilinmektedir.³ Ne kadının, ne yardımcı personelinin mahallî halk tarafından seçilip denetlenmesi veya idareye halk temsilcilerinin belirli bir statü ve kural çerçevesinde katılmaları söz konusuydu. Ekonomik işlerde (fiyat tesbiti, narh konması), kolluk görevinin yerine getirilmesinde, mali işlemlerin yürütülmesinde (vergi tarh ve cibayeti gibi) kadı halkın ve esnafın temsilcisi sayılan kimselere başvurduğu takdirde yardımcı olurlardı. Esnaf loncalarının temsilcileri olan esnaf kethüdalarının, şehir ile gelenlerinin (vücut-ı belde), ruhanî reislerin varlığına rağmen bu gibi kimselerin şehir yönetimine katılmak için devamlı kurullar halinde toplanmadıkları ve çalışmadıkları görülmekteydi. Şu halde, Tanzimat devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyâlet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemâat örgütlerinden söz edilebilir ama, mahallî idare gibi bir kavram ve kurumdan, hattâ idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahallî kurullardan söz etmek kesinlikle mümkün değildir. İmparatorluğun idarecileri ile yerel halkın bir uzlaşmaya gittikleri, karşılıklı bir güçler dengesinin yasallaşması içinde ortak karar vererek yönetimi paylaştıkları görülmüyor. Merkez bürokrasinin teknik nedenlerle yükümlenemeyeceği bazı hizmetleri mahallî gruplara bırakmasının ne tutarlı bir adem-i merkeziyyet, ne de mahallî demokrasiyle ilgisi olmadığı açıktır. Belediye dahi, aslında 'commune', 'Gemeinde' gibi terimlerin tercümesi değildir. Gene İran şehirlerinde belediye reisi, 'maire-Bürgermeister' terimleri karşılığı için 'şehrdar', belediye için 'şehrdarî' gibi pek uyumsuz tabirler kullanılır. Bunların hepsi bu alandaki geleneksizliğin aksidir. Aslında böyle bir gelenek olmadığı için demek de gerekmez. Bu, Ortadoğu medeniyetinin eskiliği ve Batı Avrupa'nın şehir kültürüne geç girişi ve kabile gelenekleri içinde şehri oluşturması ve Roma hukuku prensiplerini uyarlamasıyla müesseselerini geliştirmesinden ileri gelir. Kabile düzeni mirası ve Roma hukuk prensip ve kurumları birbirinden ayrılmaz biçimde bu yapıyı özgür bir tarihî gelişim ortamında oluşturmuşlardır. Tanzimat dönemi, idarî modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu imparatorluğun son yüzyılıdır. Bu idarî modernleşme ise, kaçınılmaz olarak hukukî, kültürel, siyasal ve sosyal değişmeyle birlikte olmuştur.

2 İlber Ortaylı, 'Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme', AÜHF, B. N. Esen'e Armağan, Ankara 1977, 257-258.

3 A.g.m., s. 246-247.

19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişmelerin meydana geldiği de açıktır. Bu değişikliklerdir ki, idare adamları pek istekli olmasalar da, eyâlet idaresinde mahallî grupların idareye bir ölçüde katılmalarını gerekli kılmıştır. Bu katılma nasıl olmuştur? Merkez bürokrasisinin bu konudaki siyasal tutumu neydi? Kimler nasıl bir seçimle idareye temsilci olarak katılmış, merkezî hükümetin temsilcileriyle nasıl birlikte çalışmışlar ve ne ölçüde etkili olmuşlardır? Nihayet bu gelişmeler imparatorluğun genel yönetim mekanizması ve siyasî gelişmesinde ne derecede tesirli olmuştur? Bu soruların cevabının aranması, günümüz Türkiye'sindeki idarî-siyasî yapıyı tanımak açısından gereklidir.

19. yüzyıla kadar imparatorluk idaresi bazı hizmetleri mahallî gruplara, dinî cemâatlere, vakıflara bırakmıştı. Tanzimatçılar bu gibi hizmetleri de olabildiğince merkezî hükümet örgütüne devrettiler. Meselâ, bazı yol geçitlerinin korunması vergi bağışıklığı karşılığında *derbentçi* denen köylere bırakılmışken; Tanzimat'tan sonra bu görev onlardan alınmış, hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmişti. Vergilerin tarh ve cibayeti daha önce cemâat idarelerinin, şehir ileri gelenlerinin reyile tesbit edilip mültezimler tarafından toplanırken, bu usulden vazgeçildi. İlk anda iltizam usulü de kaldırılmış, merkezden gönderilen yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak mahallî halkın temsilcileri ve ruhanî reislerden oluşan devamlı kurullar (muhassıllık meclisleri) bu işlerle görevlendirilmişti. Ancak Tanzimat önderleri kısa zamanda merkezî bir malî idareyi gerçekleştirecek bürokratik altyapının noksanlığını gördüler ve trajik bir biçimde iltizam usulüne dönüldü. Asayişin sağlanması ise, köy ve kasabalardaki halktan, bazı loncalardan veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasağçı, muhtesib vs gibi kimselerden alındı, zabtîye örgütü güçlendirildi. Bazı başarısızlıklarına rağmen Tanzimat liderleri, merkezîyetçi bir devlet mekanizmasını gerçekleştirmekte hayli yol almışlardı. İşte bu modern merkezîyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda mahallî idarelerin çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı görülüyor. Ordunun, maliyenin, mülkî idarenin her dalının hükümet kontrolüne alınmak istendiği ve eğitimin de buna yönelik bir biçimde düzenlendiği ortamda, mahallî halkın temsilcilerinin yardımına başvurmak da kaçınılmazdı. Şu halde 1840'lardan beri muhassıllık meclislerinde, sonra memleket meclislerinde, daha sonra vilâyet, livâ, kaza idare meclislerinde, vilâyet temyiz dîvânlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde mahallî temsilcilerin bulunması, sadece merkezî hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya inayetiyle gerçekleşmiş değildir. Merkezî hükümet bu grupları dışlayacak güçte de değildi, zaten o çağda sadece Osmanlı devletinin merkez bürokrasisi değil, Avrupa'nın hiçbir modern devlet örgütü böyle totaliter bir güce sahip değildi. Demokratik değil, sadece kanu-

nî ve âdil bir idarenin gerçekleştirilmesi için idare edilenlere de danışmak ve onların yardımını almak gerekliydi.

Tanzimat döneminin idarî reformları, bu nedenle ülkemizde mahallî idarelerin doğuşu için gerekli ortamı da hazırlamıştı. Kuşkusuz Tanzimat döneminin devlet adamları, siyasal katılma, mahallî demokrasi gibi bir siyasal programı benimsemiş kimseler değillerdi. Hattâ böyle bir siyasal gelişme onları ürkütürdü. Onların istedikleri kanunî ve âdil bir idarenin kurulmasıydı. Önlerindeki Avrupaî model, ne İngiltere ve ne de Fransa'ydı; sadece Metternich Avusturyalı'sı ydı. Tanzimat önderlerinin Metternich'e olan hayranlıkları ve onu izledikleri biliniyor. Metternich de, Osmanlı reformlarını onaylayan ve yakından izleyen bir devlet adamıydı. Osmanlı İmparatorluğu nezdindeki Avusturya diplomatları, özellikle Eduard von Klezl, II. Mahmud döneminin reformlarını ayrıntılarına kadar ve olumlu bir değerlendirmeye başbakanına bildirmekteydi.⁴ Osmanlı İmparatorluğu asrî bir merkezîyetçi yapı kazanıyordu, bu yapı yerleştiği ölçüde mahallî idarelerin doğuşu da kaçınılmazdı. 19. yüzyıl tarihimizin en önemli gelişmelerinden biri işte budur.

III

Seçim konusu bizim tarihimizde Tanzimatçıların vilâyet idaresinde yaptıkları reformlar dolayısıyla gündeme geldi. Seçim usulüne, kurumsallaşan ve devamlılık kazanan kurullara yerli halktan temsilci olarak katılacak üyelerin saptanması nedeniyle başvurulacaktı. Öngörülen seçim usulü pek ilkel, bundan başka yaygınlıkla uygulanmadığı da kesindir. Ancak önemli olan bir seçim usulünün öngörülmesi ve hukukîleşmesidir.

Maliyenin ıslahı için vilâyetlerde sancak merkezlerine gönderilen vali yetkisinde ve validen bağımsız yüksek rütbeli maliye memurlarının, yani muhassıllarının yanında muhassıl meclisleri kurulacaktı. Bu meclislere muhassılın maiyyet memurlarından başka, memleketin hâkimi, müftisi, asker zabiti, ruhanî reisler ve memleket ileri gelenlerinden altı kişi katılacaktı. Sözü edilen altı kişi seçimle görevlendirileceklerdi. Muhassıl meclislerinin kuruluş biçimiyle ilgili olarak, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin hazırladığı nizamnâmenin ilk bendinde seçimin usulü tarif edilmektedir. Seçilecek kimseler bulunduğu memleketin akıllı, afif ve muteber adamlarından olmalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini kaydettirecekler, sonra seçmenlerin oyuna başvurulacaktı. Seçmenler ise, kazaya bağlı köylerden kura ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de yerleşme yerinin büyüklüğüne göre 'akıllı, söz anlar, emlak

⁴ Öst. Haus Hof und Stats Archiv, 67-60 *Türkei VI, Vana 1837-1838*, 'İstanbul-Büyükdere'den, Eduard von Klezl'den Metternich'e raporlar.'

sahiplerinden 20-50 kişi olacaktı. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adaylar çıkarılacak ve tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçeceklerdi. Oyların çoğunluğunu elde eden aday seçilecek, isteyen ile istemeyenler eşit ise kur'a-i şer'iyye'ye başvurulacaktı.⁵ Kuşkusuz nizâmnâme ile kurumlaşan bu seçim usulü geniş bir tabanın katılmasını sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanmadığını da belirtmiştik. Çağdaş gözlemcilerin belirttiği, "meclislere seçilenler (!) ya mülkî âmirin tayin ettikleri veya benzer biçimde gayrimüslim cemâat ileri gelenlerinin saptadıkları ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılın mahallin ileri gelenleriydi."⁶ Ancak bu tür bir mekanizmayı 19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu için göze fazlaca batan bir kusur olarak görmemek gerekir. O çağda Rusya İmparatorluğu'nda *zemstvo*'lar, Avusturya İmparatorluğu'nun birçok yerinde idarî kurullara getirilen üyeler daha geniş tabana dayanan bir seçimle saptanıyor değildi.⁷

Toplanan meclislerin, görev ve yetkilerini kesinlik ve açıklıkla belirten hiçbir nizâmnâme veya talimatnâme yoktu. Konuşacakları konular ne olacaktı? Anlaştıkları noktalar bir karar mı, yoksa bir dilek niteliği mi taşımaktaydı? Bunlar belirlenmiş değildir. 1864'ten itibaren vilâyet, livâ ve kaza idare meclisleri vilâyet bütçesini, giderleri, okul, hastane vs gibi kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlardır. Ancak merkezî hükümet memurlarının bu meclislerdeki seçimli üyelerden ve ruhanî reislerden asıl beklediği, arazi anlaşmazlıklarının çözümlenmesiydi. Meclis-i idarelerin başlangıçtan beri başlıca işlevi köylüler ve köylüler arasındaki arazi anlaşmazlıklarını çözümlenmek oldu. Kuşkusuz meclis-i idarelerin arazi sorunlarını ve anlaşmazlıklarını her zaman hakkaniyetle çözdüğü düşünülemez. Mirî arazilerin belli gruplar tarafından yağmalanması ve tapulanması işlemi bu kurullarda başlamış ve yoğunlaşmıştır. Üyelerin yetkileri tarif edilmediği gibi, yasayla belirlenmiş bir güvenceleri de yoktur. Çoğu, mecliste konuştuklarından veya mecliste tartışılan konuları dışarıda söz konusu ettiklerinden dolayı suçlanmaktaydılar. Bununla beraber Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihinde ilk defa kurumsallaşan ve mahallî halkın temsilcilerinin katıldığı kurullardan söz etmek mümkün olmaktadır ve bu ileri bir adımdır. Bu kurulların bir tüzel kişilik kazandığını ileri sürmek güçtür. Ancak bu yönde bir gelişme vardır. Hattâ üyelere belirli bir miktar maaş bağlanmıştır. Gerçi bu maaşların kimlere ne miktarda ödeneceği kesinlik kazanmış değildi. Hattâ maaş konusunda yolsuzluklar görülmesi üzerine, vazgeçildi. 1864 Vilâyet Nizâmnâ-

5 A. Vefik, *Tekâlif Kavaidi*, c. II, Dersaadet 1329, 26-27, nizâmnâmenin uygulanması için ilgili olarak muhasallıklara gönderilen bir sadâret tezkiresi örneği: BOA, *Cevdet Dahiliye*, no: 16602, 23 Safer 1256/26 Nisan 1840 tarihli.

6 Halil İnalçık, 'Tanzimat'ın Uygulanması', *Belleten*, sayı 112, 1964, s. 634-635.

7 A.g.m., s. 635.

mesi'nde bu nedenle, vilâyet, livâ, kaza idare meclislerindeki seçimli üyelerin fahrî olarak çalışmaları öngörülüyordu.⁸ Fakat bu organların tüzel kişilik kazanmaları için aslı unsurlardan biri olan üyeliğin anonimleştirilmesi, yani üyelerin niteliklerinin belirlenmesi hususu, 1840'tan beri muhassıllık meclisleri ile ilgili nizâmnâmelerde, sonra 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ve 1871 tarihli Daire-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nde yerine getirilmiştir. Tabii üyeler; mülki âmir ve memurlar, ruhanî reislerden ibaretti. Seçimli üyeler ise, o yerin halkını temsilen seçilen yarısı Müslim, yarısı gayrimüslim dört kişi idi. Bu son kural Osmanlı devlet geleneğinde önemli bir gelişim ve değişim demektir. 19. yüzyılın Osmanlı düşünürü meşrûtiyet rejimini, parlamentoyu veya bu gibi mahallî kurulları İslâmî meşveret geleneği içinde açıklamaya çalışır ama, bu gibi kurulları İslâmî meşveret geleneği içinde ele almanın mümkün olmadığı açıktır. İdareye ve karar almaya belirli kurallar çerçevesinde gayrimüslimler de katılıyordu. Kurulların teşkil tarzı özünde laik bir temelle dayanmamakla birlikte, laik bir gelişmeye yol açmıştır. Mahallî grupların merkezî idarenin kararlarına hiç değilse dilekte bulunma yoluyla katılmaları 1840'lardan itibaren bir kurumsallaşma ve devamlılık kazanıyordu. Bu gelişmenin mahallî idarelerin doğuşu açısından gösterdiği önem dışında, muhassıllık meclisleri ve onun devamı olan vilâyet idare meclislerinin Osmanlı İmparatorluğu'nun parlamenter hayata geçişinde de önemli bir katkıda bulduklarını belirtmek gerekir.

19 Mart 1877'de ilk Osmanlı Meclis-i Meb'ûsânı toplandığında, imparatorluğun dört bir yanından gelen meb'ûslar, büyük çoğunlukla vilâyet idare meclislerinin seçimle gelen üyeleri arasından valilerce veya meclis üyelerinin ortak kararıyla tayin edilen kimselerdi. Meb'ûs seçimi için hazırlanan tâlimat-ı muvakkate, vilâyet idare meclislerinin seçilmiş üyelerinin ilk seçmen sayılarak meb'ûs seçilmelerini öngörüyordu ki, pratikte meb'ûslar bunların arasından seçilmiş veya valilerce tayin edilmişlerdi. Örneğin, Kastamonî meb'ûsları, 1864-1876 yılları arasında vilâyet meclisinde üyelik yapan Hacı Mustafa ve Salim efendiler, Suriye meb'ûsu, 1869'dan beri vilâyet meclisinin seçilmiş üyesi olan Nikola Nakkaş Efendi'ydî. Hüdavendigâr meb'ûsları da 1870'ten beri vilâyet meclisinde bulunan Şeyh Bahaeddin ve Pavlos Pavlidi efendilerdi. Örnekler çoğaltılabilir.⁹ Gelen meb'ûslar ilk anda eski görevlerinden gelen alışkanlıkla, daha çok geldikleri yerlerin sorunları üzerinde durdularsa da, kısa zamanda ülkenin genel sorunlarını kavramış, hattâ dış politikayı bile tartışmaya başlamışlardı. Bu demokratik terbiyede yirmi yılı aşan vilâyet idare meclisleri ve daha eskiye uzanan muhassıllık meclisleri ge-

8 İ. Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Mahallî İdareler*, Ankara 1974, s. 22-23.

9 Kastamonî (1286-1293), Suriye (1286-1292), Hüdavendigâr (1287-1293) vilâyetleri salnâmelerinden karşılaştırmayla elde edilen bilgi.

leneğinin büyük payı vardır. Meclis-i Meb'ûsân'ın bir içtüzüğü olmamasına rağmen meb'ûslar belli bir müzakere alışkanlığına sahipti. Eski vilâyet müfettişi olan meclis reisi Ahmed Vefik Paşa'nın otoriter başkanlığından, meb'ûsların tartışma âdabına kadar her şeyin eski vilâyet meclislerindeki tecrübe ve geleneğe dayandığı açıktı. Taşradan gelen meb'ûslar seçim konusu tartışılırken, İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerinin ise 'ibtida-i Tanzimat'tan beri seçim usulünü bildiklerini' ileri sürüyorlardı.¹⁰

Vilâyetlerdeki meclis-i idarelerin dışında, yerli halkın temsilcilerinden oluşan Menâfi-i Umûmiyye sandıkları, Ziraat ve Nâfia komisyonları, mahallî üyelerin katıldığı ticaret mahkemeleri memleketin iktisadî hayatını düzenlemekte küçümsenmeyecek rolü olan kurullardı. Rumeli vilâyetlerinde özellikle Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde Menâfi-i Umûmiyye sandıkları önemli bir sermaye birikimini gerçekleştiren kuruluşlar olmuşlardı.¹¹ Bu sermayenin kullanılış biçimi, yatırım yapılacak alanlar mahallî sandık kurullarınca kararlaştırılıyordu. Bununla birlikte sandıklar imparatorluğun her yerinde aynı etkinliğe ve güce sahip değildi. Yerli tüccarın güçsüzlüğü ve iktisadî gelişmenin yavaşlığından dolayı, mahallî idarelerin gerçek anlamda güçlenişini sağlayacak bu kuruluşlar bir müddet sonra etkinliklerini tamamen kaybettiler. Özellikle Osmanlı-Rus savaşından sonra sadece var olan Menâfi-i Umûmiyye sandıklarının değil, Osmanlı şehirlerindeki esnafın geleneksel avârz sandıklarına bile devletçe el konmuştur. İktisadî konularda karar alma güçsüzlüğü ve sermaye kuruluşlarına sahip olamamak başlangıçtan beri ülkemizde mahallî idarelerin gelişmesini önleyen bir olgudur. 1860'lardan beri sözde her yerde var olan meclis-i belediyeler, üstelik ilk Osmanlı Meb'ûsân Meclisi'nde 'Dersaadet ve Vilâyat Belediye Kanunu'nun hazırlanmasına rağmen, gelişmemişlerdir. Güçlenen merkezî hükümet karşısında mahallî grupların iktisadî gücü de aynı oranda artmadığından Türkiye'de mahallî idareler önce iktisadî ve buna bağlı olarak da hukukî özerklik konusunda geri kalmışlardır.

IV

19. yüzyılda, Osmanlı İmparatorluğu'nda da merkezîyetçi devlet felsefesi ve eğilimi egemendi. Modernleşme bürokratik örgütlerin büyümesine neden olmuştur. Devlet faaliyetlerindeki ihtisaslaşma, merkezde ve vilâyetlerdeki örgütlerde ihtisaslaşmayı yaratmaktadır. Merkezî hükümet sanayiden eğitime kadar hayatın her alanını düzenleme eğilimindedir. Yabancı devletlerin misyonerleri ülkenin her yanında sayısız okul

10 H. Tark Us, *Meclis-i Meb'ûsân Zabıt Ceridesi*, İnikâd, 7 Nisan 1877, s. 84-85.

11 Maria Todorova, 'Obşçopoleznite Kasi na Midhat Paşa', *İstoriceski Pregled*, 1972/5, 56-76.

ve sosyal kurum açarken, Bâbiâli bürokrasisi hayırhah davranmasa bile engel olamamaktaydı.¹² Ama herhangi bir yerdeki halk kendi ihtiyacına yönelik bir çırak veya ebelik okulu, ya da çobanlık ve tarım teknisyenliği kursu açmak istese buna izin verilmeyeceğine şüphe yoktu. Yetimhane veya sanayi mektebi kurmak, taşradaki mahallî önderlerin değil, ancak gönderilen valilerin girişimiyle oluyordu. Merkezî hükümet çoğu yerde belediye örgütünü kurmamış ve belediye meclislerine uzun süre tüzel kişilik kazandırmamıştır. Belediyelerden beklenen hizmetlerin bir kısmı vakıfların, bir kısmı merkezî hükümet organlarının elinde olduğundan, İstanbul'da bile belediyenin etkin bir hizmet görmesi mümkün değildi. Bir semtten diğer bir semte suyolu veya kaldırım döşemek için iki-üç nezâret veya evkafla anlaşmak gerekirdi. Kuşkusuz belediyelere ayrılan malî kaynaklar da çok yetersizdi. Belediye yeni malî kaynaklar sağlamak konusunda Bâbiâli bürokrasisinden daha isteksiz davrananlar ise taşra eşrafı idi. Yeni kaynak, yeni vergi demektir. Bu eğilimi Osmanlı meclislerinde de görmek mümkündür.¹³

Son devir Osmanlı yöneticileri belediye örgütünü sadece düzenli şehir hizmetlerinin görülmesi için istediler. II. Meşrûtiyet döneminde belediyeler örgüt olarak geliştirilip, tüzel kişilik kazandıkları halde, önceki devirden daha güçlü merkezîyetçi politik baskıyla yönetildiler ve her yerde merkezî hükümete daha bağımlı hale getirildiler. Bu politika imparatorluktan cumhuriyete miras olarak kalmıştır. Hızlı bir şehirleşmeyle birlikte siyasal katılma sorununun da büyük boyutlara ulaştığı günümüz Türkiye'sinde mahallî idareler halen geçmişin getirdiği uyumsuz yapıyı taşımaktadırlar.

12 19. yüzyılın sonunda Osmanlı İmparatorluğu'nda sadece ABD'nin kurduğu okul ve yetimhane sayısı 400'e yaklaşıyordu. Bkz. İ. Ortaylı, 'Osmanlı İmparatorluğu'nda Amerikan Okulları', *Amme İdaresi*, 1982, c. 14, sayı 3, 90-91.

13 H. T. Us, *M.M.Z.C.*, 15. İnikâd, 16 Nisan 1877, 118.

