



TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ

# BESİNCİ ULUSAL YEREL YÖNETİMLER SEMPOZYUMU

Merkezi Yönetim Yerel  
Yönetim İlişkileri: Özerklik  
21-23 Kasım 2011

Ankara  
2013



**TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ**

**MERKEZİ YÖNETİM  
YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ:  
ÖZERKLİK**

**5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu  
21-23 Kasım 2011  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi**

**Temmuz, 2013  
Ankara**

## TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ

Tunus Caddesi No: 12, 06680

Kavaklıdere / ANKARA

Tel: (0 312) 419 21 00

Faks: (0 312) 419 21 30

www.tbb.gov.tr

tbb@tbb.gov.tr

ISBN: 978-975-6311-81-3

### Derleyenler:

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Arş. Gör. Can Giray ÖZGÜL

### Tasarım:

Bilal BERBER

Gizem GÖZ

### Baskı:

Sarıyıldız Matbaası

İvoksan Ağaç İşleri Sanayii Sitesi

523. Sok. No:31 Ostim/ANKARA

Tel: (0312) 395 99 94

### Yürütme Kurulu

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Arş. Gör. Can Giray ÖZGÜL

### Düzenleme Kurulu

Prof. Dr. Cevat GERAY

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Prof. Dr. Can HAMAMCI

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Prof. Dr. Nesrin ALGAN

Prof. Dr. Aykut N. ÇOBAN

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Doç. Dr. Bülent DURU

Arş. Gör. Dr. Murat YAMAN

Arş. Gör. Dr. Bilge Kağan ŞAKACI

Arş. Gör. İlke ÖRÇEN

Arş. Gör. Bilge Sevim AYTEKİN

Arş. Gör. Can Giray ÖZGÜL

Uzman Yasemin GÜNGÖR

Uzman Cenk KADIOĞLU

### Onur Kurulu

Prof. Dr. Nuri TORTOP

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Prof. Dr. Cevat GERAY

Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR

Prof. Dr. Can HAMAMCI

Prof. Dr. Kemal KARTAL

### Bilim Kurulu

Prof. Dr. Sevin AKSOYLU

Prof. Dr. Nesrin ALGAN

Prof. Dr. Adalet B. ALADA

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ

Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Prof. Dr. Melih ERSOY

Prof. Dr. Hasan ERTÜRK

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Prof. Dr. Korel GÖYMEN

Prof. Dr. Ayşe GÜNER

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Prof. Dr. Kemal KARTAL

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Prof. Dr. Gülser ÖZTUNALI KAYIR

Prof. Dr. Levin ÖZGEN

Prof. Dr. Turgut TAN

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK

Prof. Dr. Oktay UYGUN

# OSMANLI DEVLETİ'NDE MERKEZİ YÖNETİM- BELEDİYE İLİŞKİLERİ VE KULLANILAN MEŞRUIYET KAVRAMLARI: ŞEHREMANETİ ÖRNEĞİ

*Tarkan OKTAY\**

## GİRİŞ

Osmanlı Dönemi'nde modern belediyelerin kurulması, İstanbul'da 1855 yılında Şehremaneti'nin kurulması ile başladı. İstanbul'da geliştirilen yapı, 1860'lı yıllardan sonra ülkenin özellikle liman şehirlerinde yaygınlaştı. Belediyelerin yasal alt-yapısı, yönetim modelleri, devlet içindeki konumları, gelir kaynakları, fonksiyonel alanları ve siyasal katılmaya imkan veren yönleri bu süreçte şekillendi ve gelişti. Osmanlı Dönemi'nde belediyelerle ilgili gerek tasarı aşamasında kalan ve gerekse uygulamaya geçme imkanı bulan düzenlemelerin hazırlanmasında Şehremaneti önemli bir role sahipti. Devletin başşehirindeki bir belediye olarak, merkezi yönetim kurumları ile çok yönlü geliştirdiği ilişki sistemi, diğer belediyeler için de bir çerçeve oluşturdu. Şehremaneti, belediyeçilik alanındaki önerilerinin merkezi yönetim tarafından kabul görmesi için, dönemin öne çıkan meşruiyet kavramlarından yararlanıyordu.

Araştırma kapsamında, Şehremaneti'nin merkezi yönetimle olan ilişkileri çerçevesinde belediye ile ilgili düzenlemelerdeki rolü ve kullandığı meşruiyet kavramları ele alınmaktadır. Araştırma konusu, belediyelerin kuruluşu ve gelişimi, Şehremaneti'nin devlet içindeki konumu, Şehremaneti'nin belediyeçilikle ilgili düzenlemelerdeki rolü ve Şehremaneti'nin kullandığı meşruiyet kavramları olarak dört başlık altında incelenmektedir. Araştırmada teorik bilgiler yanında, dönemin arşiv belgelerinden de yararlanılmıştır. Bu çerçevede, Şehremaneti ve merkezi yönetim birimleri arasındaki yazışmaları içeren Başbakanlık Osmanlı Arşivleri'ndeki belgeler incelenmiştir.

---

\* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu.

## 1. Osmanlı Dönemi'nde Modern Belediyelerin Kuruluşu Ve Gelişimi

Osmanlı şehirlerinde Tanzimat'tan önceki dönemde yerel hizmetler birden fazla otorite ve kurum tarafından organize edilmiş bir yapı tarafından yürütülüyordu. Kadı, muhtesip, mimarbaşı ve subaşı gibi görevlilerin yerel hizmetleri koordine edici, genel düzeni sağlayıcı ve denetleyici rolüne karşılık, vakıf niteliğindeki kurumlar, lonca ve mahalle teşkilatları hizmetleri üretmeye yönelik bir kurguya sahipti.

Modern belediye modelleri, Sanayi Devrimi sonrasında teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerin yerel hizmet ve yerel yönetim kavramlarını yeniden tanımladığı süreçte, başta İngiltere olmak üzere Avrupa'da görülmeye başladı. 19. yüzyılın ortalarında Osmanlı ülkesinde, özellikle Doğu Akdeniz'deki liman şehirleri (İstanbul, İzmir, Selanik, Beyrut, İskenderiye) bu değişimin etkisinin ilk etkisinin hissedildiği yerler oldu. Sanayi Devrimi'ni gerçekleştiren ülkelerin hammadde ve pazar ihtiyacı karşısında önemli bir potansiyele sahip Osmanlı ülkesinde, uluslararası ticaret düzenine eklenme noktaları olan liman şehirlerinde ekonomik, mekansal ve sosyal değişimler yaşanmaya başladı. Liman bölgesinde ekonomik merkezli yerleşimin gelişmesi, liman tesislerinin yapılması, bu bölgeye yeni yerleşim alanlarının eklenmesi, Avrupa mimari tarzında konut, işyeri ve ticaret mekanlarının inşası, finans kurumlarının gelişmesi, nüfusun artması ve farklı uluslara mensup vatandaşların da katılımı ile çok daha kozmopolit hale gelmesi, şehirdeki idari, ekonomik ve kültürel merkezlerin yeni gelişen bölge lehine yer değiştirmesi bu şehirlerin tipik dönüşüm sürecini ana hatları ile ifade etmektedir (Ortaylı, 2000: 123).

Klasik dönem şehir yönetimini oluşturan görevliler ve kurumlar, liman şehirlerindeki bu değişim süreci sırasında sistemsiz ve yapısal bazı problemler yaşıyordu. Ayrıca, Tanzimat reformları sürecinde, kadı ve subaşı gibi organizasyonun bazı unsurlarının işlevleri de azaltılmıştı. Liman şehirlerinde değişim ve gelişmenin ortaya çıkardığı yerel hizmet ve yerel örgüt ihtiyacı karşısında mevcut organizasyonun yetersiz kalması, yerel hizmet açığını ortaya çıkardı. Bu şehirlerin başında gelen İstanbul'da; esnafın denetimi, imar düzeni, yol ve kaldırım, temizlik, toplu ulaşım, su isalesi vb. yerel hizmetler önemli problem alanları durumuna geldi.

Osmanlı Devleti'nin modernleşme, merkezileşme ve batılılaşma ekseninde Tanzimat reformlarını gerçekleştirdiği bir süreçte, şehir-

lerde yerel hizmetler alanında ortaya çıkan problemlerin çözümü konusundaki ilk adım 1855'de İstanbul'da atıldı. Kırım Savaşı dolayısıyla yerel hizmet açığının daha da arttığı ve problemlerin Avrupa kamuoyuna taşındığı bir ortamda "Şehremaneti" adıyla bir kurum oluşturuldu. Şehremaneti, şehremini ve şehir meclisi adında iki organa sahipti. Bâbîâlî'nin önerdiği isimler arasından Padişah'ın uygun gördüğü kişiyi ataması ile organlar belirleniyordu (Şehremâneti Nizâmname Lâyıhası, 1855). İstanbul'daki belediye yapısını geliştirmek üzere 1858'de belediye dairesi modeline geçildi. Bu çerçevede pilot uygulama Beyoğlu-Galata bölgesinde oluşturulan Altıncı Daire-i Belediye ile başlatıldı. Belediye dairesini düzenleyen iki nizamname çıkarıldı (Düstûr, T. 1/C. II: 460-463; Düstûr, T. 1/C. II: 464-477).

Belediye daireleri, Padişah'ın ataması ile göreve gelen müdür ve meclisten oluşan iki organa sahipti. Şehremaneti ve Altıncı Daire tecrübesi, klasik dönem şehir kurumları organizasyonundan farklı olarak, yerel hizmetlerin tek elden yürütüldüğü modern belediye yapılarına geçişi ifade ediyordu. Yaklaşık on yıllık Altıncı Daire uygulamasından elde edilen nispeten olumlu sonuçlar üzerine, 1868'de çıkarılan Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi (Düstûr, T. 1/C. II: 450-459) ile Şehremaneti, on dört belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den oluşan bir organizasyon yapısı getirildi. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, Şehremini, belediye daire müdürleri ve her belediye dairesi meclisinin kendi içinden seçtiği üçer üyenin bir araya gelmesi ile toplanması öngörülen bir meclis niteliğine sahipti. Öngörülen bu modele rağmen, 1876 yılına kadar geçen on sekiz yıllık dönemde kurulabilen belediye daire sayısı altıyı geçemedi.

1876'da I. Meşrutiyet'in ilanı sonrasında hukuki alanda belediyelerle ilgili önemli düzenlemeler yapıldı. Kanunuesası'nın 112 inci maddesinde, belediyelerin şehirlerdeki yerel hizmetlerden sorumlu otorite olduğu ve belediye meclislerinin seçim yöntemiyle belirleneceği hükmü getirildi (Düstûr, T. 1/C. IV: 4-21). 1877'de Meclis-i Mebusan'da İstanbul'daki belediyeleri düzenleyen "Dersaadet Belediye Kanunu" ve diğer vilayetlerdeki belediyeler için "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarıldı. Bu iki kanun 1930 yılına kadar yürürlükte kalacaktı.

Osmanlı-Rus Savaşının yenilgiyle sonuçlanması arkasından Balkanlar'dan İstanbul'a yoğun göçmen nüfusun gelmesi, Dersaadet Belediye Kanunu'nda öngörülen modelin ertelenmesine neden oldu. Yeni kanunun uygulanamaması sonucu İstan-

bul'da yerel hizmetler alanında oluşan otorite boşluğunu ortadan kaldırmak için, Şehremaneti ve on belediye dairesinden oluşan dar kapsamlı bir model kabul edilerek 1880 yılında uygulamaya konuldu. Geçici bir yapı olarak uygulanan yönetim modeli, II. Meşrutiyet'in ilanına kadar yaklaşık yirmi sekiz yıl uygulamada kaldı.

1908'de II. Meşrutiyet'in ilanı sonrasında, Şehremaneti ve on belediye dairesinden oluşan yapı kaldırılarak 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'nun getirdiği yönetim yapısı İstanbul'da yürürlüğe konuldu. Şehremaneti yanında yirmi belediye dairesi açıldı. İstanbul'da ilk kez belediye seçimleri gerçekleştirildi. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, belediye dairelerinin kurulmasıyla yine ilk kez toplanma imkanı buldu. Ancak, Şehremaneti ile belediye daireleri arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkması ve bu durumun yerel hizmetleri olumsuz etkilemesi üzerine 1912'de belediye organizasyonunda değişikliğe gidildi. Şehremaneti ana belediye olarak varlığını sürdürdü. Belediye dairelerinin özerk statüsüne son verilerek şubeye çevrildi. Bu süreçte yirmi olan daire sayısı dokuz şubeye indirildi (Düstür, T. 1/C. V: 37-39). Şehremaneti ve belediye dairelerindeki meclisler kaldırılarak yerine encümenler oluşturuldu. Halkın temsil edileceği meclis ise Cemiyet-i Umumiye-i Belediye olarak belirlendi. Cemiyet'in oluşumunda, belediye meclisi üyelerine dayanan organik yapı kaldırıldı ve şube sınırları içinden doğrudan halktan seçilerek gelen kişilerden oluşan bir üye yapısı kabul edildi. İstanbul'da kurulan bu belediye yapısı, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar yürürlükte kaldı.

## **2. Şehremaneti'nin Devlet Örgütlenmesi İçindeki Konumu**

İstanbul'da yerel hizmetler alanında ortaya çıkan problemleri aşmaya yönelik olarak kurulan Şehremaneti, ilk döneminde İhtisap Ağalığı ve İhtisap Nezareti sürecinin bir devamı niteliğine sahipti. İhtisap Ağalığı, Osmanlı klasik dönem şehir organizasyonunda esnafın denetimi ve esnaf vergilerinin toplanması alanında rolü bulunan ve özel bir kişinin yıllık ihale ile bir mali bedel karşılığı sahip olduğu bir konumdu. Tanzimat'a

doğru İhtisap Ağalığı sisteminde ortaya çıkan problemler ve işlevlerindeki azalma karşısında 1826'da kaldırılarak yerine dönemin merkezîyetçi yaklaşımına uygun olarak İhtisap Nezareti kurulmuştu. Esnaf vergilerinin tahsili, esnafın denetimi, şehrin güvenliğinin sağlanması ve şehre göçün denetim altına alınması başlıca fonksiyon alanlarıydı. İhtisap Nezareti'nin belirtilen fonksiyonlar konusunda başarılı olamaması karşısında, 1855 yılında İhtisap Nezareti de kaldırılarak yerine daha geniş bir fonksiyonel alanda başarı beklentisi ile Şehremaneti kuruldu.

İhtisap Nezareti benzeri fonksiyonları ve ilk şehremanetlerinin İhtisap Ağası tarzındaki yönetim anlayışları (Ergin, 1996a: 74-75) birlikte düşünüldüğünde, Şehremaneti'nin bir belediyeden daha çok İhtisap Nezareti'ne daha yakın bir nitelikte olduğu söylenebilir. Bu ilk dönemde, Şehremaneti'nin idari ve mali özerkliğe sahip, yerel temsile dayalı bir yerel yönetim birimi olma niteliği düşük düzeyde idi.

Şehremaneti'nin merkezi yönetim yapılarından Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin genel denetimi ve Meclis-i Vâlâ'nın emri altında çalışması öngörülmüştü. Görev alanına giren çeşitli konularda ise nezaretler ile bağlantı kurulmuştu. Esnaftan alınan vergilerin ağırlıkta olduğu gelirlerin tahsil edilmesi ve bir kısmının hazineye aktarılması konusunda Maliye Nezareti, esnafı ilgilendiren düzenleme ve hizmetlerde Ticaret Nezareti, şehrin imarı, bayındırlığı ve temizliği gibi konularda Nafia Nezareti ve bu nezaret bünyesindeki Islah-ı Tarîk Komisyonu, ticaret ve zabıta ile ilgilendiren konularda ise Zabtiye Nezareti ile irtibatlı bir konuma sahipti. Henüz bu dönemde bütçesi bulunmayan Şehremaneti'nin yıllık muhasebe defterleri, Maliye Nezareti bünyesinde yer alan Meclis-i Muhasebe tarafından denetleniyordu (Akyıldız, 1993: 281).

1855'de Şehremaneti'nin kuruluş kanunu bir sayfalık genel çerçeveyi belirleyen sınırlı bir düzenleme idi. 1858'de kurulan Altıncı Daire-i Belediye için ayrı ve daha ayrıntılı bir kanun hazırlanmıştı. 1868 yılına gelindiğinde İstanbul'daki belediye yapısını düzenleyen geniş kapsamlı bir kanun çıkarılarak Şehremaneti ve belediye daireleri yeniden düzenlendi. Belediye dai-



releri idari, mali ve temsil bakımından eski düzene göre hukuki düzlemde önemli özerklik alanı elde etti. Bu dönemde Şehremaneti'nin kendine ait gelir kaynakları olmakla birlikte, fonksiyonel alanın genişlemesine paralel bir kaynak gelişmesi sağlanamadığından oluşan bütçe açıklarının merkezi yönetim transferleri ile kapatıldığı görülmektedir (Ergin, 1996b: 535; Güran, 2000: 69-84).

1868'de Dersaadet İdare-i Belediye Kanunu sonrasında Şehremaneti'nin merkezi yönetim yapısında yer alan çeşitli meclis ve nezaretlerle olan çok başlı konumuna son verilerek Dahiliye Nezareti'nin teşkilatı içine alındı. 1869 yılında çıkarılan Dahiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi'nde Şehremaneti'nin bağlı olduğu üst makam olarak Dahiliye Nezareti açık olarak belirtilmektedir. Şehremaneti, diğer devlet birimleri ile Dahiliye Nezareti üzerinden yazışmaya başladı. Bu dönemde, şehremini ve şehremaneti meclisi üyelerinin atanması, belediye daire müdürlerinin atanması, seçimle belirlenen belediye daire meclis üyeliklerinin onaylanması konusundaki yetki Bâb-ı Âli ve padişaha aitti (Düstûr, T. 1/C. II: 450-459).

I. Meşrutiyet'ten bir yıl sonra, 1868 tarihli belediye kanununun temel alındığı Dersaadet Belediye Kanunu çıkarıldı. Bu düzenlemede özellikle görev alanı, mali kaynak ve siyasal temsil konusunda gelişme sağlandı. Şehremaneti'nin devlet teşkilatı içinde Dahiliye Nezareti'ne bağlı konumu aynı şekilde korundu. Önemli düzenlemelerden biri de Şehremaneti'nin statüsü ile ilgili "tüzel kişilik" kazandırıcı hükümlere yer verilmesiydi. Şehremaneti'ne aleyhinde açılan davalarda savunma yapma ve haklarını korumak için yargı yoluna gitme imkanının tanınması ile gayri menkul ve gelir getiren mülklerin yönetimi hakkının verilmesi tüzel kişiliğe vurgu yapan düzenlemelerdi.

1877 kanununda Şehremaneti bütçesinin Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin onayı ile kabul edilmesi ve başkaca bir kurumun onayı olmadan uygulamaya konulması esası benimsenmişti. Ancak, Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle kanunun yürürlüğe girmesinin ertelenmesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin de açılmaması üzerine Şehremaneti Islahat-ı Maliye Komisyonu tarafından hazırlanan (DUİT, 1880: 37-1/1-24) ve

şehremaneti meclisinin de kabul ettiği bütçelerin onaylanması yetkisi II. Meşrutiyet'e kadar Şûra-yı Devlet tarafından kullanıldı (Ergin, 1996b: 1539). Şûra-yı Devlet'in bütçe incelemesi sürecinde dikkat ettiği ilginç noktalardan biri, personel harcamaları toplamının toplam gelirin beşte birini geçmemesiydi. Geçtiği durumlarda Şehremaneti'nden açıklama ve düzeltme istenirdi (DUİT, 1880: 37-1/1-24). Bütçeyi onaylama yetkisinin Dahiliye Nezareti yerine daha bağımsız ve tarafsız nitelikteki yargı makamına verilmesi, 1877 kanununda seçime dayalı olarak oluşması öngörülen meclisin onayına dayanan sistemin özüne en az zarar veren bir süreç dizaynı olduğu söylenebilir.

1908'de Dersaadet Belediye Kanunu'nun tümüyle yürürlüğe girmesi sonrasında Şehremaneti idari, mali ve yerel temsil bakımından daha özerk bir konuma kavuştu. Şehremaneti bütçesi, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından kabul edilmesinden sonra başkaca onaya tabi olmadan yürürlüğe giriyordu. Şehremaneti'nin merkezi yönetimin bir müdahalesi olmadan bütçe sürecini yürütebilmesi mali alanda kendisine önemli bir serbestlik sağlamaktaydı. Bununla birlikte, Şehremaneti'nin borçlanması konusunda 25 bin kuruş üst sınır olarak belirlenmişti. Bu sınırın altındaki borçlanmalarda Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kararı yeterli olurken, sınırın üstündeki borçlanmalarda Cemiyet'in kararı onaylanmak üzere Bâb-ı Âli'ye sunuluyordu (Düstûr, T. 1/C. IV: 530-538).

Şehremaneti, iç örgütlenmesinde birim oluşturulması, kaldırılması ve değiştirilmesi gibi düzenlemeler ile memur ve müstahdem (işçi) statüsünde personel atamalarını onaya tabi olmadan kendi yapabiliyordu. Şehremaneti teşkilatındaki değişiklikler ve personel kadrolarının sayısı, nitelikleri ve maaşları ile ilgili cetvellerin hazırlanması ve uygulanması konusunda Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kararı yeterli idi.

Şehremaneti 1908'den sonra daha özerk konuma sahip olmakla birlikte, özellikle organların belirlenmesi konusunda merkezi yönetimin rolünde değişiklik olmamıştır. 1855'den itibaren geçerli olan şehremini ve Şehremaneti Meclisi üyelerinin Bâb-ı Âli'nin önerisi üzerine Padişah tarafından atanması yöntemi uygulanmaya devam etmiştir. Seçimle gelen üyelerin de

bulunduğu genel karar organı olan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye dışında yürütme organı şehremini ve karar organı niteliğine sahip Şehremaneti Meclisi üzerindeki merkezi yönetimin kontrol düzeyinin yüksekliği, kurumun idari ve mali alanlarda sahip olduğu özerklik alanını uygulamada oldukça daraltıyordu. Örneğin, 1908-1923 yılları arasında yirmi iki şehremininin görev yapmış olması ve bunlardan on altısının görev süresinin bir yıldan az olması merkezi yönetimin müdahalesi konusunda bir fikir vermektedir (Oktay, 2011: 130-132).

1913 yılında çıkarılan Dahiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi'nde (Düstûr, T. 2/C. VI: 130-135) 1869 tarihli düzenlemenin aksine Şehremaneti'nin Dahiliye Nezareti ile olan bağlantısı konusunda açık bir hükme yer verilmemişti. Nizamnamenin 7. maddesinde genel bir hüküm olarak belediye ile ilgili işlerin Dahiliye Nezareti bünyesindeki "Umûr-ı Mahalliye-i Vilâyât Müdüriyeti" tarafından yürütüleceği belirtiliyordu. Bu çerçevede Şehremaneti, merkezi yönetimin diğer birimleri ile olan yazışmalarını idari vesayet makamı konumundaki Dahiliye Nezareti üzerinden yürütmeye devam etti. Dahiliye Nezareti bu idari vesayet denetimi kapsamında mülkiye müfettişlerini de kullanıyordu (DH. UMVM, 1921: 88/16; DH. UMVM, 1922: 92/19).

1920 yılına gelindiğinde şehreminliği görevinde de bulunan Cemil Paşa'nın Nafia Nazırlığı zamanında 18 Nisan 1920 tarihli bir kararnameyle Şehremaneti Nafia Nezareti'ne bağlandı (DH. UMVM, 1920: 71/19; Düstûr T.2/C. XII: 40; Düstûr T.2/C. XII: 277). Ancak, bu durum çok uzun sürmeden 5 ay sonra Şehremaneti tekrar Dahiliye Nezareti'ne bağlandı.

### **3. Belediyelerin Yeniden Yapılanması Sürecinde Şehremaneti'nin Rolü**

Devletin merkez şehri İstanbul'da ana belediye olan Şehremaneti'nin Osmanlı belediyelerinin kurulması ve gelişmesi sürecinde özel bir önemi vardı. Şehremaneti, belediye alanındaki düzenlemelerin ve yapısal değişikliklerin temel hazırlayıcısı konumuna sahipti. Bu konum, ilk dönemden itibaren merkezi yönetim tarafından üstünde önemle durulan ve kanuni bir sorumluluk olarak Şehremaneti'ne yüklenen fonksiyonlara da-

yanıyordu. Şehremaneti'nin kuruluş nizamnamesinde karar organı olarak düzenlenen şehir meclisinin belediyecilikle ilgili kanun tasarıları hazırlaması ve yasama ile ilgili merkezi meclise iletmesi öngörülmişti (Şehremâneti Nizâmname Lâyhası, 1855).

Belediye konusunda tecrübesi olan yabancı devlet vatandaşları ve gayrı Müslim Osmanlı vatandaşları belediyelerin yapılandırılmasında yararlanan diğer kesimdi (Ergin, 1996b: 1278). 1856'da bu nitelikteki kişilerden oluşturulan "İntizâm-ı Şehir Komisyonu", belediye alanında önemli ve kurucu nitelikte katkılar yaptı. Yol güzergahlarının tespiti, mevcut yol ağı ve kaldırımların iyileştirilmesi, "Cadde-i Kebir" in aydınlatılması, çöplerin düzenli toplanması, hayvan ve arabalardan vergi alınması başlıca çalışma alanları oldu. Komisyonun en önemli çalışması ise, İstanbul'daki belediye yapısı için geliştirdiği Şehremaneti yanında belediye dairelerinin kurulmasını öngören modeldi (Ergin, 1996b: 1298).

Belediyelerin yeniden yapılanması konusunda merkezi yönetimin Şehremaneti ve İntizâm-ı Şehir Komisyonu gibi yapılardan yararlanmasının temel amacı, modern belediye yapıları konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan merkezi kadroların açığını uygulamacı birimin ve uzmanların bilgi, tecrübe ve esnekliği ile aşmaktı. Sonuçta, ortaya çıkan taslak çalışmalar merkezi yönetimin onayından geçtiği için bu fonksiyonun belediye ya da uzman kişilerle paylaşılması bir problem olarak görülmemişti.

Şehremaneti, belediyelerle ilgili hazırladığı tasarıları ve önerileri ilk dönemlerde konusuna göre Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ veya ilgili nezaretlere sunuyordu. 1868'de Şûra-yı Devlet'in kurulmasından sonra, belediyelerle ilgili kanuni düzenlemelerin hazırlanması, incelenmesi ve uygulamalar konusunda içtihat ortaya konulması rolü bu kuruma geçti. Bu çerçevede, Şûra-yı Devlet'in Şehremaneti'nin de görüşlerini alarak hazırladığı 63 maddelik Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, ilk kapsamlı belediye kanunu olarak, 1877 ve 1930'daki belediye kanunlarının da temelini oluşturdu.

1868 tarihli belediye kanunu, belediyeler alanında yeniden yapılanma çalışmaları için Şehremaneti bünyesinde kurulmasını öngördüğü Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'ye özel bir fonksiyon vermişti (Düstûr, T. 1/C. II: 450-459). Yukarıda belirtildiği gibi, 1908 yılına kadar Cemiyet'in açılma imkanı bulamaması sonucu, belediye konusunda Şehremaneti bünyesinde şehremini ve şehremaneti meclisi tarafından geliştirilen öneriler Şûra-yı Devlet'e sunulmaya devam etti. 1908'den sonra ise, şehremininin ve Cemiyet-i Umumiye'nin hazırlandığı öneriler, Şûra-yı Devlet'e gönderiliyordu. Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan tasarılar da ise yine benzer bir süreçle şehremini ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin konuyu ele alarak görüş bildirdiği görülmektedir (Oktay, 2011: 120).

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'nun uygulamaya geçemediği dönemde, İstanbul'un belediye yapısının belirlenmesi ile ilgili temel rol yine Şehremaneti'ne aitti. Bu süreçte, ilk olarak Şehremaneti'nin hazırladığı teşkilat yapısı ve kadro cetvelleri Şûra-yı Devlet tarafından uygun bulunarak Meclis-i Vükelâ kararı ile yürürlüğe girdi. Daha sonra, Şehremaneti'nin İstanbul'un mülki yapısıyla ilgili önerileri çerçevesinde mülki yönetimin bürokratik yapısı Şehremaneti bünyesine alındı (DUİT, 1878: 37-1/1-26).

1877'de İstanbul'da yeni bir belediye yapısı oluşturulmasına yönelik oluşturulan komisyonda Şehremaneti ve Altıncı Belediye Dairesi'nden de üyelerin bulunduğu görülmektedir (Ergin, 1996b: 1413). Komisyon çalışmaları bir neticeye ulaşmamış ise de, daha sonra Şehremaneti mevcut duruma bir çözüm olarak yeni bir model geliştirdi. Şehremaneti ve on belediye dairesinden oluşan belediye modeli Şûra-yı Devlet tarafından uygun görülerek padişahın iradesi ile 1880'de yürürlüğe girdi (DUİT, 1880: 37-1/1-24). 1880-1908 yıllarını kapsayan dönemde İstanbul'daki belediyelerle ilgili çok sınırlı düzenleme yapıldığı, 1880'de oluşturulan yapının sürdürüldüğü görülmektedir.

1908'de İstanbul'da yirmi belediye dairesinin kurulması sonrasında Şehremaneti ile bu daireler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların yerel hizmetleri olumsuz etkilemesi, yeni bir belediye modeli arayışlarına yol açmıştı. Bu süreçte Şehremane-

ti, Dahiliye, Evkaf, Nafia, Orman ve Maadin ve Ziraat, Maarif ve Harbiye Nezaretleri, Meşihat-ı Celile, Defter-i Hakani Nezareti ve Emniyeti-i Umumiye Müdüriyeti temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulmasına öncülük etmiştir. Komisyonun çalışmaları sonucunda 89 maddelik bir tasarı hazırlanmış ise de Meclis-i Mebusan'da görüşülme imkanı bulamamıştı. Bunun üzerine şehremini Tevfik Bey'in İstanbul'un belediye yönetiminde şube belediyesi modeline geçilmesini öngören tasarı aşamasında kalan başka bir çalışma daha yapmıştır. Bu dönemde belediye modeli konusunda şehremini Cemil Paşa zamanında Avrupa'daki örneklerin de incelenmesinden yola çıkılarak hazırlanan diğer bir tasarı, Şûra-yı Devlet'e sunulmuş, burada uygun bulunduktan sonra Meclis-i Mebusan'da kabul edilerek 1912'de uygulamaya konulmuştu. Ana belediye olan Şehremaneti yanında belediye şubelerinin oluşturulmasını öngören Cemil Paşa'nın modeli, 1984'e kadar ana belediyedeki bazı değişikliklerle birlikte genel yaklaşım olarak uygulamada kalmıştır (Oktay, 2011: 109-116).

1908'den sonra İstanbul'da yerel hizmetler alanında belediyelerin daha fazla rol almasına karşın Emlak Vergisi'nin merkezi hazineye devredilmesi (Ergin, 1340: 53-54), esnaftan alınan patent vergisinin kaldırılması (Ergin, 1340: 55), Şûra-yı Devlet'in kantar vergisini zorunlu olmaktan çıkarması (Ergin, 1996a: 208) gibi düzenlemeler belediyelerin gelirlerini azaltmıştı. Ayrıca, salgın hastalıklar ve şehrin birçok bölgesini tahrip eden yangınların ortaya çıkardığı imar harcamaları, belediye gelirlerinin arttırılmasını zorunlu kılıyordu. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak Şehremaneti'nin II. Meşrutiyet'ten sonra ağırlık verdiği konulardan biri belediye gelirlerini arttırmaya yönelik düzenlemeler oldu.

Dersaadet Belediye Kanunu'nun 63 üncü maddesinde Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'de kabul edilen yeni vergi tekliflerinin merkezi yönetim tarafından da uygun bulunması durumunda uygulanabileceği yönünde hüküm bulunuyordu. Şehremaneti bu hükme dayanarak belediye gelirlerini düzenleyen bir kanun tasarısı hazırladı. Bu tasarı merkezi yönetim tarafından da kabul edilerek Nisan 1912'de 16 maddelik "İstanbul

Şehrinin Rûsum-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat" adıyla yürürlüğe girdi (Düstûr, T. 2/C. IV: 442-446). Belediye gelirleri ile ilgili ilk kanun olma özelliğini taşıyan düzenlemede yine Şehremaneti'nin önerisi ile 1913 ve 1914'de inşaat ruhsatı, tanzifat (temizlik) ve tenvirat (sokak aydınlatması) resimleri ile ilgili değişiklikler yapıldı (Düstûr, T. 2/C. IV: 252-253; Düstûr, T. 2/C. VI: 205; Düstûr, T. 2/C. VI: 711). 1915'de Şehremaneti'nin İstanbul için hazırladığı belediye gelirleri kanunu temel alınarak tüm ülkedeki belediyeler için "Rûsûm-ı Belediye Kanunu" (Düstûr, T. 2/C. VII: 466-474) adıyla 1924 yılına kadar yürürlükte kalacak olan bir düzenleme yapıldı. Bu kanun, Türkiye'de mevcut belediye gelirleri sisteminin de temelini atan bir kapsam ve niteliğe sahiptir.

#### **4. Şehremaneti'nin Merkezi Yönetimle İlişkilerinde Kullandığı Meşruiyet Kavramları**

Osmanlı Devleti'nde III. Selimden itibaren kamu yönetimindeki problemlerin çözümünde bir paradigma değişimi yaşanmaya başlamıştı. Devletin içinde bulunduğu problemlerin çözümünde önceki padişahların koyduğu ve "Kanun-ı Kadim" olarak adlandırılan esaslara tam olarak uyulması yerine, Avrupa'daki hukuk, metot ve uygulamalardan yararlanılması yaklaşımına inanç ve güven artıyordu. Osmanlı Devleti'nde önce askeri alanda başlayan bu yaklaşımın ilk uygulamaları, II. Mahmud döneminde etki alanını genişleterek kamu yönetimi, maliye, adalet ve eğitim gibi alanlarda da uygulama alanı buldu. Bu süreçte, "değişime karar veren" ve "değişimi uygulayan" devlet adamlarının bu yaklaşımı benimsemesi Tanzimat reformlarını ortaya çıkarmıştı.

Avrupa merkezli metotlar ve mevzuat çerçevesinde devletin modernleştirilmesi ve geliştirilmesini öngören yaklaşımı, şehirlerin gelişimi konusunda da görmek mümkündür. Osmanlı bürokratlarına göre şehirlerin ve özellikle İstanbul'un durumu, modernliğin ve gelişmişliğin simgesi haline gelmiş olan Avrupa şehirleriyle tam bir karşıtlık içindeydi. Avrupa tarzı reformlar uygulayarak "Devlet"i kurtarmak ilkesine paralel olarak İstanbul ve diğer şehirler "batı" ölçütlerine göre modernleştirilmeliydi (Kodaman, 1987: 73). Bürokratların çözüm konu-

sunda ilk adım olarak gördüğü yöntem ise, Avrupa'daki hayranlık doğuran düzenli şehirlerin uyguladığı hukuki mevzuatı ve belediye modellerini ülkeye getirmektir (Yayla, 1977: 1012).

Şehremaneti, modern belediye yapılarının kurulduğu ve geliştiği bir dönemde ülkenin en büyük ölçekli şehrindeki bir belediye olarak merkezi yönetimden birçok talepte bulunuyordu. Belediyelerin fonksiyonel alanının genişletilmesi, yeni gelir kaynaklarının temini, merkezi yönetim birimleri ile işbirliği yapılması ve mevcut düzenlemelerde aksayan yönlerin iyileştirilmesi başlıkları altında kategorize edilebilecek bu taleplerin başlıcaları yukarıda belirtilmişti. Şehremaneti, taleplerini gerekçelendirirken konunun teknik kısmını ortaya koymanın yanında, dönemin merkezi bürokrasisi katında öne çıkan, olumlu inancı içinde barındıran ve güven doğuran kavramlarını da kullanıyordu.

Kavramların en önemlisi "Avrupa Örnekleri" idi. "Bilad-ı Mütemeddine" (Gelişmiş Ülkeler), "Memalik-i Ecnebiye" (Yabancı ülkeler) ve "Avrupa Şehirleri" biçimindeki kalıplarla başlayan cümleler, Şehremaneti'nin merkezi yönetime sunduğu savların geçerliliği konusunda kullandığı meşruiyet kavramlarıydı. Arşiv belgeleri incelendiğinde Şehremaneti'nin kullandığı ikinci meşruiyet kavramının İstanbul'un "Payitaht" olması olduğu görülmektedir. Geleneksel ve karizmatik meşruiyet içinde değerlendirebileceğimiz bu kavram, "Avrupa" dan az etkili olmakla birlikte çok daha yoğun olarak kullanılmıştı. Şehremaneti'nin bu noktadaki temel söylemi; "Hilafet Merkezi", "Devlet-i Âliye" başşehrinin yerel hizmetler konusunda yaşadığı olumsuzlukları hak etmiyor olması ve bu duruma çözüm için getirilen önerilerin kabul edilmesinin gerekli olduğu idi.

Şehremaneti'nin kullandığı meşruiyet kavramları ile ilgili örneklerin yer aldığı belgelere geçmeden önce, merkezi bürokrasinin konuya bakışı ve dayandığı meşruiyet zemini konusunda, 1855'de Şehremaneti'nin kurulmasından kısa bir süre sonra merkezi bürokrasi tarafından hazırlanan rapora değinilmesi önemli ipuçları sağlayacaktır. Söz konusu raporda, temel ihtiyaç mallarının temini, esnafın denetimi ve bayındırlık alanında Şehremaneti'nin başarılı olamadığı tespiti yapılmıştı. Dünyanın



“en önemli şehirlerinden biri” olan İstanbul’un, “saltanat” ve “hilafet” merkezi olmasına rağmen sokak ve pazarlarının düzensizliği, imar bakımından istenilen seviyede olmaması eleştirilmişti. Avrupa’daki şehirler ve belediye hizmetleriyle karşılaştırma yapılarak, “tezyîn” (süsleme, donatma), “tevsî” (genişletme), “tanzîf” (temizlenme), “tenvir-i esvak” (sokakların aydınlatılması) ve “ıslah-ı usûl-i ebniye” (bina inşa yöntemlerinin iyileştirilmesi) gibi terimlerle ifade edilen daha üst düzey hizmetlerin devlete mali açıdan yük olmayan yönetim yapılarıyla yerine getirilmesi ihtiyacı üzerinde duruluyordu (DUİT, 1855: 37-1/1-44). Bu rapordan sonra yeni belediye modelini geliştirmek için “İntizâm-ı Şehir Komisyonu” oluşturulmuş ve ayrıntılarına yukarıda değinildiği gibi belediye daireleri kurulmaya başlamıştı.

Şehremaneti tarafından merkezi yönetim karşısında kullanılan meşruiyet kavramları ile ilgili dönemin arşiv belgelerinde çokça örneklere rastlamak mümkündür. Burada seçilmiş örneklerle yer verilmiştir. Bunların ilki gelir kaynakları ile ilgilidir. Şehremaneti, gelir kaynaklarını arttırmak amacıyla merkezi yönetimin iznine tabi olmadan vergi koyabilme imkanının kendisine tanınmasını istiyordu. Bu konudaki taleplerini içeren bir raporda, Paris şehrinde belediyenin hükümetin iznine tabi olmadan vergi koyabilmesi örnek olarak gösterilmişti. Ayrıca, Avrupa’daki örneklerde başkent konumundaki şehirlerde, merkezi yönetimin topladığı vergilerden belli miktarını o yerin belediyesine aktardığı ve emlak vergisinin tamamının belediyelere ait olduğu örneği verilmişti. İstanbul’da merkezi vergilerden pay verilmediği gibi, emlak vergisinin tamamının merkeze ait olduğu, belli bir payın Şehremaneti’ne verilmesi gerektiği belirtilmekteydi (DH. İD, 1914: 153/8).

Mali durumu sıkıntıda olan Şehremaneti tarafından hazırlanan, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından da kabul edilen ve Dahiliye Nezareti’ne sunulan borçlanma izni konusundaki talep raporunda, mevcut gelir düzeyi ile “umran” ve “tanzim” ihtiyacı olan “Devlet-i Âliye Payitahtı”nda gereği gibi “terakki” ve “umran” eserler ortaya çıkarmanın mümkün olmadığı belirtilmişti (DH. İD, 1912: 153/8).

Şehremaneti gelirlerini arttırmak için eğlence yerlerinden vergi alınması konusunda bir tasarı hazırlamıştı. Bu tasarının gerekçe kısmında gelişmiş ülkelerde belediyelerin eğlence yerlerinden vergi aldığı, Şehremaneti'nin de İstanbul'da benzer bir uygulama yapması gerektiği savunulmuştu (DH. UMVM, 1914: 113/17).

Şehremaneti, 25 bin kuruşun üzerindeki borçlanmalar için merkezi yönetimden izin almak zorundaydı. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye bir kararında borçlanma gelirin harcanması için ilgili nezaretten onay alınması şartını, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan kurumun yetkilerinin zedelenmesi olarak değerlendirmişti. Bu görüşü desteklemek için mali kaynağı serbestçe harcama imkanına sahip Avrupa ülkelerindeki belediyeler örnek olarak gösterilmişti. Cemiyet'e göre, belediyenin devlet ile ilişkisi temel konularla sınırlıydı. Gelirin toplanması ve harcanmasında belediyelerin bağımsızlığı ilkesine uyulması gerekliydi (DH. İD, 1910: 42/1).

Şehremaneti su, ulaşım, enerji, haberleşme gibi alanlarda imtiyaz yöntemi ile hizmet yürüten özel şirketlerin gelirlerinden belli bir payın kendisine aktarılması konusunda düzenleme yapılması için Dahiliye Nezareti'nden talepte bulunmuştu. İlgili yazıda, yerel hizmetler alanında faaliyet gösteren bu tür özel şirketlerin elde ettiği menfaatten bir kısmının, gelişmiş Avrupa ülkelerinde, o yerin belediyesine aktarıldığı gerekçe olarak gösterilmişti. Ayrıca, Avrupa'daki bazı belediye bütçeleri İstanbul ile karşılaştırılarak kişi başına düşen miktarın "Payitaht" olan bir şehirde ne kadar düşük olduğu belirtilmiş ve gelirlerin arttırılması ihtiyacına vurgu yapılmıştı (DH. İD, 1913: 199/1).

İstanbul'da su isalesi konusunda Şehremaneti yanında Evkaf Nezareti ve Nafia Nezareti'nin yetkileri bulunuyordu. Şehremaneti, "Devlet-i Âliye Payitahtı" olan şehrin su hizmetinde yaşadığı olumsuzlukları ortadan kaldırmak için yetkilerin tümünün kendisinde toplanmasını öngören bir kanun tasarısı hazırlayarak Dahiliye Nezareti'ne sunmuştu. Tasarının gerekçe yazısında, Avrupa şehirlerindeki uygulamada su hizmetleri konusundaki yetkilerin o şehrin belediyesinde toplandığı, İs-

tanbul'da da bu paralelde yetkilerin Şehremaneti'nde toplanması gerektiği belirtilmişti (DH. UMVM, 1918: 100/19).

İstanbul'un su ihtiyacının karşılanması konusunda imtiyaz yöntemi ile özel şirketlere yetki verilmişti. İmtiyazın verilmesi ve denetimi Nafia Nezareti'nin yetkisindeydi. Şehremaneti, şirketlerin şehre gereğinden az ve düşük kalitede su verdiğini "Payitaht" ın bu durumunun kabul edilemez olduğunu ifade ediyordu. Şehremaneti, Nafia Nezareti'nin bu duruma müdahale etmesi gerektiğini belirttiği yazısında, savını güçlendirmek için Avrupa'daki belli başlı şehirlerde kişi başına düşen su miktarı istatistiklerini de kullanmıştı (DH. UMVM, 1918: 100/19).

Şehremaneti, şehirde etkili olamayan zabıtalardan fonksiyonlarının polise devredilmesi konusunda özellikle 1908'den sonra girişimlerde bulunmuştu. Bu girişimlerinde Avrupa şehirlerinde zabıta görevinin polis tarafından yürütüldüğünü ve İstanbul'da da benzer bir uygulamanın yapılması gerektiğini ileri sürmüştü (DH. İD, 1915: 153/11).

Esnafın kullandığı tartı ve ölçü aletlerinin ıslahı konusunda Şehremaneti bir nizamname hazırlayarak Şûra-yı Devlet'e sunmuştu. Şehremaneti bu konudaki yazısında birçok Avrupa devletinde uzunluk birimi olarak metre sisteminin kullanıldığını, İstanbul'da da bu sisteme geçilmesi gerektiği belirtilmişti (DH. İD, 1914: 218/1).

İstanbul şehrinin genel haritasının yapılması sırasında Şehremaneti, harcamaların karşılanması için vergi konulması talebinde bulunmuştu. Genel haritanın yapılması harcamalarının karşılanması için, Avrupa şehirlerinde bir defaya mahsus olarak vergi alınması yöntemi uygulandığı gerekçe olarak gösterilmişti (DH. İD, 1911: 38/1).

Şehremaneti yeni bir belediye binası yapılması konusunda hükümetten talepte bulunmuştu. İlgili raporda, Şehremaneti'nin birden fazla binada dağınık durumda hizmet sunduğu, bu mekanların hizmet için yetersiz kaldığı belirtilmişti. Avrupa'da belediye binalarının şehrin en güzel ve göze çarpan binaları olduğu ve İstanbul'da tarihi olarak önemli binaların bulunduğu tespiti yapıldıktan sonra, "Hilafet Merkezi" olan "Payitaht" a yakışan şekilde çağın mimari anlayışına uygun bir be-

diye binasının yapılması gerektiği belirtilmiş ve hükümetin desteği istenmişti (DH. UMVM, 1916: 104/26).

İstanbul'da belediye idaresi yanında vilayetin mülki idaresi de Şehremaneti bünyesinde toplanmıştı. Beledi ve mülki konulardaki görevleri ile ilgili olarak Şehremaneti tarafından bir nizamname tasarısı hazırlanarak Dahiliye Nezareti'ne sunulmuştu. Gerekçe yazısında birçok konu yanında gelişmiş Avrupa ülkeleri başkentlerindeki model ve uygulamalar anlatılmış, benzeri bir yönetim yapısının "Devlet-i Âliye Payitahtı" olan İstanbul'da kurulmasının amaçlandığı belirtilmişti (DH. UMVM, 1916: 87/7).

Şehremaneti, İstanbul'daki resmi ve özel otomobillere numara verilmesi konusunda hazırladığı bir raporu Dahiliye Nezareti'ne sunmuştu. Raporun gerekçelerinde numara verilmesinin gelişmiş Avrupa ülkelerinde kabul edilmiş bir yöntem olduğu ve daha etkin bir denetimi sağladığı ileri sürülmüştü (DH. İD, 1914: 161/2).

İstanbul'da tramvaylar 1914'e kadar hayvan ile çekilerek hizmet veriyordu. Şehremaneti, tramvayların elektrikle çalışması için bir girişimde bulunmuştu. Bu konudaki raporda "Devlet-i Âliye Payitahtı" olan bir şehirde tramvayların hayvan ile işletilmesinin teknik ilerlemeler karşısında kabul edilemez olduğu, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi elektrikle hareket eden araçlara geçiş sağlanması için izin verilmesi gerektiği belirtilmişti (DUİT, 1910: 19/2).

Şehremaneti, İstanbul'a gelen gıda maddelerinin analiz edilmesi için bir laboratuvar kurulması konusunda girişimde bulunmuştu. Bu projenin uygulanması için Şehremaneti'nin mali imkanları yeterli olmadığından Dahiliye Nezareti'ne başvurulmuştu. İlgili raporda şehre gelen gıdaların gerek kalitelerinin ve gerekse sağlık bakımından durumlarının ortaya konulması için gelişmiş Avrupa ülkelerinde olduğu gibi içinde "kimyahane"nin de bulunduğu bir müessesenin kurulması gerektiği belirtilmişti (DH. İD, 1911: 47/1).

Arşiv belgelerinden elde edilen bilgilerde merkezi yönetimin, "Bilad-ı Mütemeddine"deki uygulamaları ve "Payitaht" ın bayındırlığı hakkındaki önerileri ilke olarak olumlu karşıladığı

görülmektedir. Ancak, taleplerin hayata geçirilmesi konusunda aynı olumlu tavrı göstermesi çok sık görülen bir durum değildi. Şehremaneti lehine olan düzenlemelerin bir çoğunun Nafia, Evkaf, Dahiliye ve Maliye gibi nezaretlerin yetki alanında daralma anlamına geldiğinden, reform çabaları merkezi bürokrasinin çeşitli engellemeleri ile karşılaşabiliyordu. Özellikle mali kaynakların geliştirilmesi konusunda Maliye Nezareti'nin muhalefeti vardı (DH. İD, 1914: 196/16). Diğer yandan, merkezi yönetim Şehremaneti'nin gerekçelerini haklı bulmakla birlikte, ilgili düzenleme ya da uygulama konusunda olumsuz karar verebiliyordu. Bu durumda genellikle "ülkenin uygulama için henüz hazır olmadığı" ya da "mali kaynakların yetersizliği" gerekçelerinin ileri sürüldüğü görülmektedir.

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Osmanlı Dönemi'nde modern belediye kurumlarının ilk örnekleri, devlet yapısının değişim ve dönüşümü yoğun olarak yaşadığı Tanzimat Dönemi'nde İstanbul ve taşranın önemli liman şehirlerinde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde geçerli olan batılılaşma, modernleşme ve merkezileşme temel eksenini belediyeleri de biçimlendirmiştir.

Şehremaneti, merkezi yönetimin bir hizmet birimi niteliği ile sınırlı bir fonksiyona sahip olarak kurulmuş iken, süreç içinde özellikle hukuki düzlemde idari ve mali özerklikler elde etti ve fonksiyonel alanını genişletti. 1908'den sonra uygulamaya da yansıyan bu duruma karşın, şehremanetlerinin padişahın atamasıyla göreve gelmesi ve görev güvencelerinin olmayışı, idari ve mali konulardaki özerk alanın tam anlamı ile işlerlik kazanmasını önleyen bir unsur oldu.

Osmanlı belediyeciliğinin gelişmesinde devletin başşehri olan İstanbul'da ana belediye yapısı olan Şehremaneti'nin özel bir konumu vardı. Şehremaneti, belediyecilik konusunda merkezi yönetim kadrolarının bilgi ve tecrübe eksikliğini, uygulamacı kurum olarak verdiği destekle kapatmaya çalışmıştı. Belediyelerle ilgili birçok düzenlemenin hazırlanmasında Şehremaneti'nin de rolü görülmektedir. Şehremaneti'nin belediye alanındaki yeniden yapılanma çabaları, organizasyon yapısının değişikliği, fonksiyonların geliştirilmesi, mali kaynakların arttı-

rılması ve hizmet niteliğinin iyileştirilmesi biçiminde dört temel noktada odaklanıyordu. İlk dönemlerde teşkilat ve belediye modeli üzerinde yoğunlaşırken, özellikle II. Meşrutiyet sonrasında bu konular yanında gelir kaynaklarının arttırılmasına yönelik çalışmaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Belediyelerin yeniden yapılanma sürecinde Şehremaneti ile Şûra-yı Devlet öne çıkan iki kurum olurken, Dahiliye Nezareti belediyelerin irtibatlı olduğu nezaret ve idari vesayet makamı olarak üçüncü önemli kurum oldu.

Şehremaneti'nin yürüttüğü reform çalışmalarının önemini arttıran diğer bir nokta, başkentteki belediyeler için kabul edilen düzenlemelerin taşra için de örnek teşkil etmesiydi. Bununla birlikte, Şehremaneti'nce geliştirilen önerilerin merkezi nezaretlerin yetki alanında daralmaya yol açması, reform çabalarının birçok noktada merkezi bürokrasi tarafından engellemesini de beraberinde getirmiştir.

Şehremaneti'nin sadece önemli kanun tasarıları konusunda değil, merkezi yönetimle ilgili yazışmalarında, hatta belediye konusundaki gazete açıklamalarında kullandığı meşruiyet kavramları, belediyelerin gelişmesi konusunda önemli role sahiptir. Şehremaneti, meşruiyet kavramlarını iki eksene oturtmuştur. Birincisi, Tanzimat Fermanı ile merkezi düzeyde başlayan ve daha sonra yukarıdan aşağıya kamu yönetimine ve topluma yayılmaya başlayan "batılılaşma" ve "modernleşme" anlayışıdır. İkincisi, daha duygusal ve karizmatik özelliklere dayanan, devletin merkezi konumundaki en önemli şehirdeki bir belediye oluşudur. Bu çerçevede, merkezi bürokrasi katında da meşruluğu yüksek düzeyde olan "Avrupa" ve "Devlet-i Âliye Payitahtı" kavramlarını, mali kaynaklarının arttırılması, fonksiyonel alanının genişletilmesi, yeni yönetim modellerine geçilmesi ve belediyelerin daha etkin hale gelmesinde önemli bir gerekçe olarak kullanmıştır.

### KAYNAKÇA

#### 1- Başbakanlık Osmanlı Arşivi:

Dahiliye İdare Tasnifi: DH. İD, 1910, nr. 42/1; DH. İD, 1911, nr. 47/1; DH. İD, 1911, nr. 38/1; DH. İD, 1912, nr. 153/8; DH. İD,

1913, nr. 199/1; **DH. İD**, 1914, nr. 161/2; **DH. İD**, 1914, nr. 196/16; **DH. İD**, 1914, nr. 218/1; **DH. İD**, 1915, nr. 153/11.

**Dosya Usulü İdareler Tasnifi:** **DUİT**, 1855, nr. 37-1/1-44; **DUİT**, 1878, nr. 37-1/1-26; **DUİT**, 1880, nr. 37-1/1-24; **DUİT**, 1910, nr. 19/2.

**Dahiliye Nezareti Umûr-ı Mahalliye-i Vilâyât Müdüriyeti Tasnifi:** **DH. UMVM**, 1914, nr. 113/17; **DH. UMVM**, 1916, nr. 87/7; **DH.UMVM**, 1916, nr. 104/26; **DH. UMVM**, 1918, nr. 100/19; **DH. UMVM**, 1920, nr. 71/19; **DH. UMVM**, 1921, nr. 88/16; **DH. UMVM**, 1922, nr. 92/19.

## 2- Kaynak Eserler:

Akyıldız, Ali (1993), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)** (İstanbul: Eren Yayınları).

“Altıncı Dâire-i Belediye Nizâmâtı” (1858), **Düstûr**, Tertip 1, Cilt II: 460-463.

“Belediye Vergi ve Resimleri Kanûnu” (1924), **Düstûr**, Tertip 3, Cilt V: 642-656.

“Beyoğlu ve Galata Dairesi’nin Nizâm-ı Umûmisi” (1858), **Düstûr**, Tertip 1, Cilt II: 464-477.

“Dâhiliye Nezâreti Teşkilât Nizâmnamesi”, **Düstûr**, Tertip 2, Cilt VI: 130-135.

“Dersaâdet Belediye Kanûnu”, **Düstûr**, Tertip 1, Cilt IV: 530-538.

“Dersaâdet İdare-i Belediye Nizâmnamesi” (1868), **Düstûr**, Tertip 1, Cilt II: 450-459.

“Dersaâdet Teşkilât-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat” (1912), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt V: 37-39.

Güran, Tevfik (2000), **Osmanlı Malî İstatistikleri Bütçeler 1841-1918, (Tarih istatistikleri Dizisi: II)** (Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü).

“İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat” (1912), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt IV: 442-446.

“İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesine Mütedâir 21 Rebiyülahır 1330 Tarihli Kanûn-ı Muvakkatın 13. Maddesini Muaddil Kanûn-ı Muvakkat” (1914), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt VI: 205.

“İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesine Mütedâir 21 Rebiyülahır 1330 tarihli Kanûn-ı Muvakkatın 16. Maddesini Muaddil Kanûn-ı Muvakkat” (1914), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt VI: 711.

“İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesine Zeyl Edilmek Üzere Tanzîm Olunan Mevadd-ı Kanûniye” (1913), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt V: 252-253.

“Kânun-ı Esasî” (1876), **Düstûr**, Tertip 1, Cilt 4: 4-21.

Kodaman, Bayram (1987), “Mustafa Reşit Paşa'nın Paris Sefirlikleri Esnasında Takip Ettiği Genel Politikası” **Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri Bildirileri** (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları): 71-75.

Oktay, Tarkan (2011), **Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti** (İstanbul: Yeditepe Yayınları).

Ortaylı, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)** (Ankara, Türk Tarih kurumu Yayınları).

Osman Nuri [Ergin], (1340), **Belediye Vergi ve Resimleri Kanûnu, Ta'limât ve Ta'rifeleri**, (İstanbul: Şehremâneti).

Osman Nuri [Ergin], (1996a), **İstanbul Şehreminleri**, Ahmed Nezih Galitekin (Haz.), (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul).

Osman Nuri [Ergin], (1996b), **Mecelle-i Umûr-ı Belediye** (İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını).

“Rüsûm-ı Belediye Kanûnu” (1915), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt VII: 466-474

“Şehremâneti'nin Dâhiliye Nezâreti'nden Fekk-i İrtibâtıyla Nâfi'a Nezâreti'ne İlhâkı Hakkında Kararnâme” (1920), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt XII: 40

“Şehremâneti'nin Nâfi'a Nezâreti'nden Fekk-i İrtibâtıyla Dâhiliye Nezâreti'ne İlhâkı Hakkında Kararnâme” (1920), **Düstûr**, Tertip 2, Cilt XII: 277.

“Şehremâneti Nizâmname Lâyıhası (1855), **Atatürk Üniversitesi Kütüphanesi Özege Koleksiyonu**, nr. 12755.

Yayla, Yıldızhan (1977), “Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu”, **Sıddık Sami Onar'a Armağan** (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını): 951-1020.