



## Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti Ve Yerel Yönetimler

Mustafa ÖKMEN\*  
Abdullah YILMAZ\*\*

**Özet:** Selçuklu'dan Osmanlı'ya miras kalan birikimlerle zenginleşen Osmanlı kenti, Klasik dönemde iyi bir örgütlenmeye sahipti ve yerel yönetim hizmetleri etkin bir biçimde sunuluyordu. Klasik dönem Osman kenti ve yerel yönetim hizmetlerinin sunumu, Tanzimat'la birlikte hem örgütsel hem de işlevsel anlamda önemli değişimlere uğramıştır. Tanzimat'ın, ekonomik, mali, askeri ve idari parametreler bağlamındaki çıktılarının en somut yansıdığı alanlardan ve kurumlardan birisi, Osmanlı kentidir. Özellikle, yerel hizmetlerin sunumuna ilişkin gerek anlayış ve gerekse örgütlenme bağlamında kentler, bu dönemde yepyeni bir süreçle karşı karşıya kalmışlardır. Bu durum, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden zihinsel, örgütsel ve işlevsel birçok parametrenin şekillenmesinde de önemli olmuştur.

**Anahtar kelimeler:** Osmanlı Kenti, Klasik Dönem, Yerel Yönetimler, Tanzimat Dönemi

### Ottoman City and Local Administrations: From the Classical Era to the Reformation Era

**Abstract:** The Ottoman city, enriched by means of inheritance from the Seljoukian times, possessed an impressive local administration organization in the classical era, henceforth, local services were provided effectively. The services offered by local administrations and the Ottoman city in the classical era were subject to important changes throughout the Reformation Era in terms of organizational and functional aspects. Indeed, one vitally important and concrete impact of Reformation era, in the context of military, financial, military and administrative parameters, has been upon the Ottoman city. In particular, cities have come across a new transformation period in regard to the delivery of local services in terms of understanding and organization. This new situation has contributed to the shaping and evolution of mental, organizational and functional parameters from the Ottoman times to the Republican Era

\* Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi Salihli MYO

\*\* Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

**Keywords:** Ottoman city, in the classical era, local administrations, the Reformation Era

## GİRİŞ

Selçuklular, Anadolu Selçukluları ve Beylikler döneminde giderek gelişen ve kurumlaşan siyasi-idari sistem ve kent yönetimine ilişkin yapılanmalar, Osmanlı siyasi- idari sistemi ve kent örgütlenmeleri üzerinde oldukça etkili olmuştur. Hem geleneği hem de dini ortak paydayı içeren bu miras, Osmanlı gibi hem mekan hem de zaman boyutunda devasa bir örgütlenmenin ana referanslarından birini oluşturmuştur. Bu miras niteliğinin ötesinde, bu çalışmanın konusu klasik dönemden Tanzimat'a uzanan çizgide siyasi-idari sistemin ve yerel yönetim-kent hizmetlerinin işleyişi, örgütlenmesi ve kurumlaşması olmakla birlikte, bütüncül bir nitelikte işleyen bir sistemin diğer parametreleri olarak, sözü edilen dönemde Osmanlı toplumunun ekonomik ve sosyal yapısına da ayrıntılarına girmeden değinilecektir. Tanzimat sonrasında belirginleşen zihniyet dünyası ve kurumlaşmalarıyla bu nitelikler, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e ve günümüze kadar pek çok güncel sorunun kavranması, anlaşılması ve bu noktada çözümler üretilebilmesi açısından önem taşımaktadır.

## KLASİK DÖNEM ÖNCESİNDE KENTLERİN DURUMU VE YEREL HİZMETLER

### *Selçukludan Osmanlıya Ekonomik Yapı, Siyasi - İdari Sistem ve Kent*

Osmanlıdan Cumhuriyete yerel yönetim hizmetleri ve kent yapısının, gerek anlayış gerekse kurumlaşma anlamında oluşumunda, sözü edilen faktörlerin Osmanlı öncesi durumuna da genel olarak değinmekte yarar vardır. Bu, hem Anadolu'da yaşayan Müslüman Türklerin ekonomik, siyasi- idari ilişki ve yapılarının anlaşılması hem de o dönem yerel yönetim hizmetleri ve kent yapılarının bu bağlamdaki durumunun anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

Selçuklular döneminde Anadolu normal olarak, tarım toplumu özelliklerinin özgün bir şekilde yaşandığı bir mekan olmuştur. Bu dönemin ekonomik yapısına bakıldığında, Selçuki Türkiye'sinin iktisadi kuvvetinin, ziraat, sanayi ve ticaret gibi üç çeşit faaliyete dayandığı görülmektedir. Özellikle, miri toprak sistemine dayanan siyasi-idari ve mali sistemin ana dayanaklarının temelinde bu zirai sistem bulunmaktadır. Bu zirai sistemin işleminde daha ileriki aşmalarda ise vakıf sisteminin ağırlığı giderek artmıştır.

Bu tarım ağırlıklı yapının yanında, o dönemde Anadolu'da şehir hayatı çok gelişmiş olduğundan, tarımdan öte sanayi ağırlıklı bir yapı ve bunun normal bir sonucu olarak geniş bir ticari faaliyetin bulunduğu görülmektedir. Selçuklu Türkiye'sindeki şehirlerin içtimai- mesleki bakımdan teşkilatlanmalarına bakıldığında, iktisadi faaliyette tekeli bir zümre teşkil eden esnafın, kendi aralarında *fütüvvet* denen dini- iktisadi bir tarikat içinde birleşmiş olduğu, hiyerarşik bir teşkilatlanmaya gitmiş oldukları dikkati çekmektedir. İlim ehli ya da *Danışmend* denen dini zümre ise, müderrisler etrafında gruplar teşekkül etmiş olup, onların üzerinde de *Şeyh'ul-islam* yer almaktadır. Şehir halkı ise, semtlerine göre, mahallelerine ayrılmış bulunmaktaydı. Her bir mahallenin başında bir *iğdiş* ve onların üzerinde *iğdişbaşı* vardı. Ayan, hiyerarşide iğdişlerle beraber geliyordu ve *iğdişbaşı* onların da şefi bulunmaktaydı. Mahalli teşkilatlanma bakımından şehrin içtimai ve iktisadi yapısının genel hatları kısaca bu şekildedir. Şehirlerde son bir grup olarak ise, askerlerden, asayiş, maliye ve idare memurlarından ibaret hükümet adamlarını da kaydetmek gerekmektedir (Akdağ, 1995: 24- 27).

İslam'ı kabul ettikten ve siyasal anlamda halifelüğün merkezi olan Bağdat'ı ele geçirdikten sonra, dönemin örgütlenmiş Müslüman Türk sultanlıkları arasında en güçlü konumu elde eden Selçuklular, gerçekleştirdikleri siyasi- idari örgütlenme ile kendilerinden sonra gelen Anadolu Selçuklu ve Osmanlı yönetimlerini etkilemişlerdir. Osmanlı yönetiminin kurumları, Büyük Selçuklu, Anadolu Selçuklu ve Anadolu Türkmen beyliklerinin bir devamı olarak ortaya çıkmıştır denilebilir. Dini ve siyasi iktidarların birbirinden ayrılmaya başladığı bir dönemin ardından, X. Yüzyılda teşekkül eden Selçuklu yönetimi, İslam geleneklerini ve Türk örfünü bağdaştırarak ortaya koyduğu iktidar pratiği ile kendisinden sonra gelecek yönetimleri etkileyecek bir örgütlenme oluşturmuştur. Selçuklular, yapı ve örgütlenme itibarıyla Sasani ve Abbasi yönetimleri gibi merkeziliği ağır basan bir yönetim sistemi değil, ülke, hükümdar ailesi ve üst seviyedeki yöneticiler arasında bölüştürüldüğü için daha çok federal nitelikte bir siyasi- idari organizasyondur. Eski Türk devletlerinde hakim nitelik olan adem-i merkezilik, Selçuklu yönetiminde ve Fatih dönemine kadar Osmanlı devletinde de ağır basmıştır.

Siyasi örgütlenmenin Sasani, İslam ve Eski Türk geleneklerinin etkisi altında oluştuğu Selçukluların oldukça ileri seviyede, iyi işleyen bir siyasi sisteme sahip oldukları görülmektedir. Bu bağlamda Selçuklular yönetiminde, güçlü bir kamu bürokrasisi kurdukları gibi, orduda ve kamu bürokrasisinde görev yapan memurlara ödenecek ücretler için, Osmanlı Devletinde tımar sistemi olarak teşekkül eden sistemin benzeri olan *ikta* sistemini geliştirmişlerdir.

Vezer Nizamülmülk, *ikta* sistemini mükemmel bir şekilde örgütleyerek Selçuklu yönetiminin temel kurumlarından biri haline getirmiştir.

Dini örgütlenmeye gelince, Selçuklular zamanında İslamiyet siyasi- dini bir bütün olarak örgütlenmesini yitirmiş, söz konusu yapılar birbirinden ayrılmaya başlamıştır. Bunu, Sultanın Halife ile olan ilişkilerinde ortaya çıkan gelişmeler ve İslamiyet'in ilk dönemlerinden beri dini bir faaliyet olarak ortaya çıkan adliye hizmetlerinin, bu dönemde şer'i ve örfi diye ikiye ayrılması örneklerinde açıkça görebiliriz (Dursun, 1992a: 76- 82).

XIII. yüzyılın başlarından itibaren bütün Anadolu'yu siyasi egemenliği altına alan Anadolu Selçuklu devleti, B. Selçuklu devletinin devamı olan ve iyi işleyen bir yönetim sistemi kurmuştur. Merkezde oluşturduğu güçlü kurumlar ile buradan uzak Uç bölgelerindeki güçlerin bağımsızlık eğilimlerini kontrol altında tutmayı bilmiştir. Merkezde ve eyaletlerde örgütlenen elit tabaka, yönetici bürokratlardan, din adamlarından, tüccar ve zanaatkarlardan, yazar ve hukukçulardan oluşmuş ve toplumun yönetiminde aktif rol oynamışlardır. Devlet yönetiminde İslam normlarından oluşan bir hukuk sistemi, uygulamada olmakla birlikte Devlet kendi menfaatini ve idaresini her şeyin fevkinde tutmuştur (Dursun, 1992: 85). Bu nedenle Anadolu Selçuklularını tümüyle İslami bir devlet olarak düşünmek fazla doğru olmaz. Köprülü'nün belirttiği gibi, Anadolu'daki Selçuklu idare asla teokratik bir mahiyette olmamıştır (Ateş, 1996: 70). Bu sistemi belki, yarı-dini bir nitelikte görmek mümkündür.

Ayrıntılarına girmemekle birlikte, Selçuklu devletinin, ekonomik, siyasi- idari ve askeri örgütlenmesinin son derece birbirine bağlı bir bütün niteliğinde ortaya çıktığını söylemek gerekir. Başında Sultanın bulunduğu Anadolu Selçuklu yönetiminde kamu yönetimi, merkezde ve taşrada divanlar şeklinde örgütlenmişti. Askeri, mali, idari, şer'i- hukuki ve tahriri olmak üzere beş bölüm halinde örgütlenmiş olan kamu işlerinin askeri nitelikte olanlarından beylerbeyi, idari ve mali nitelikte olanlarından Vezer sorumluydu. Şer'i ve hukuki işler Kadıyulkutalık altında örgütlenmişti. Devletin yönetiminden birinci derecede sorumlu olan merkezdeki Divan-ı Ali, Sultan veya vezirin başkanlığında toplanır ve her türlü sorunlar burada çözüme kavuşturulurdu. Ayrıca bunun dışında ikinci derecede divanlarda vardı. Şehzade ve Atabeylerinin yönetiminde bulunan eyaletlerde ise merkezdekine benzer bir örgütlenme vardı (Dursun, 1992a: 88). Bu yönetim örgütlenmesinin yanında, mülk, vakıf ve miri ayırımına dayanan toprak sistemi ve kapıkulu, tımarlı sipahi ayırımına dayanan bir askeri örgütlenme bir bütün oluşturuyordu.

Kısaca bu şekilde özetleyebileceğimiz bir ekonomik yapı ve siyasi- idari örgütlenmeye sahip Osmanlı öncesi Anadolu Selçuklu devletinin, hem yerel hizmet sunumu hem de yönetimin bir parçası olarak kentlerine de değinmek gerekir. Bu dönem kentlerinin yapısı ile ilgili incelemeler, ekonomik ve sosyal yapının daha iyi anlaşılmasını, siyasi- idari sistemin işleyişinin daha net bir şekilde görülmesini sağladığı gibi, Osmanlı öncesi dönemde Anadolu'daki yerel yönetim hizmetleri ve yapılanmaları ile ilgili daha ayrıntılı bilgiye sahip olmamızı sağlayacaktır. Burada bir noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Bu yerel yönetim yapılanmaları, tarihi süreklilik bağlamında demokratik bir yönetim birimi olma içeriğine sahip Batı tipi bir yapılanma değil, yerel hizmetleri sunma keyfiyetine sahip bir yapılanmayı anlatmaktadır. Hem bu bağlamda hem de İslam dininin şekillendirdiği bir içeriğe de sahip Batı/Batı-dışı ayrımı bağlamında, Osmanlı öncesi Anadolu kentlerinin durumunu görmek, Osmanlıdan Cumhuriyete uzanan çizgide Türk yerel yönetimlerinin ve kentlerinin gelişim, dönüşüm çizgisini anlamakta yararlı olacaktır. Türk kentleri ve yerel yönetim hizmetlerinin gerek şekillenmesinde gerekse niteliklerini ortaya çıkmasında din faktörünün oldukça etkili olduğu gerçeği de bu şekilde görülebilecektir.

#### ***Anadolu Kentinin Durumu, Yönetim İçindeki Yeri ve Yerel Hizmetler***

Çok genel bir ayrım çerçevesinde *ekonomik dönüşüm sürecinin* ilk aşamasını teşkil eden tarım toplumunda kent, ekonominin, yönetimin ve kültürün merkezi olma anlamında ve ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve kültürel alt sistemlerin bütüncül işleyişi bağlamında ilişkilerin, yapılanmaların ve kurumlaşmaların odağında yer alır. Osmanlı öncesi Anadolu kentleri için de bu durum söz konusudur. Bu özellikler yanında, bu dönem Anadolu kentlerinin gerek işleyiş gerekse kurumlaşma nitelikleri bakımından din faktörünün oldukça etkisinde olduğu, başka bir deyişle İslam kenti özelliklerinin geleneksel değerlerle birlikte ağırlıklı bir şekilde kendini gösterdiğini de belirtmek gerekir. XIII. Yüzyılda kent merkezli bir yapıya sahip olduğu gözlenen Anadolu'da merkezle, buralardan uzak Uçlarda birbirinden farklı bir sosyo- politik yapı ve dini nitelikler dikkat çekmektedir. Merkez ve Uç ayrımı, esas itibarıyla siyasi- coğrafi bir niteleme olmakla birlikte bu konuda daha çok dini- sosyal farklı özelliklere sahip iki ayrı ve hatta, zıt toplum yapısını ifade etmektedir.

XIII. Yüzyıl Anadolu'sunun toplum yapısı üzerinde duranlar, kent merkezlerindeki hayatla, devlet merkezinden uzak, Uç diye nitelenen sınır bölgelerindeki hayatı ayrı ayrı ele almak ihtiyacını

duymuşlardır. Bu çağın Türkiye'sinde bir kent ve Uç ayrımı tabii olarak vardır. Bu gerçekten hareketle toplum yapısını kentlerde ve uçlarda ayrı ele almak daha açıklayıcı görünmektedir (Dursun, 1992b: 129). Merkez ve Uç ayrımına dayanan bir teşkilatlanma bağlamında Selçuklular, Anadolu'da başta kent yönetimi olmak üzere önemli hizmetlerin kurumlaşmasını sağlamışlardır. Merkez kentlerinin yanında, Selçuklu taşra teşkilatında Eyalet bağımsız bir birim ifade etmekte ve idari birimin esasını oluşturmaktadır. Eyalet, Şehir ve Vilayet (Kent dışında kalan alan) olarak adlandırılan yerlerin toplamından oluşuyordu (Doğru, 1995: 39).

Selçuklular, Anadolu'ya gerçekleştirdikleri akınlar ve fütühat sonrasında, dönemin şartları ve gereklerine göre son derece sağlam temellere dayalı sayılabilecek nitelikleri içeren bir sosyal yapı oluşturdular. Bu sosyal yapı, gereksiz bir takım bürokratik yığılmalardan, bölümlenmelerden ayrılmış; daha çok yaşanılan yerin halkının katılımının fazla olduğu yönetim unsurlarına ayrılan bir şehirli yapılanmayla şekillenmişti. Göz ardı edilmemesi gereken husus, elbette bunu sağlayan temel in İslam olmasıdır. Yani Müslüman Selçuklu toplumu göçebelikten ve yerleşik düzendeki mevcut dağılımdan kurtulamamış bulunan Anadolu topraklarına, önemli uygulamaları sayesinde bir şehirli sosyal hayat düzeni getirmişti. İslam devletlerinin önemli geleneklerinden olan ticari faaliyetler ve bu faaliyetleri besleyen sanayi, şehir teşkilatını zorunlu kılıyordu. Bu yüzden İslam medeniyetinde şehirlerin önemini açık bir biçimde vurgulamak gerekir. Selçuklular da bu bağlamda aynı geleneği sürdürmüşlerdir (Tabakoğlu, 1994: 82).

Ancak, Büyük Selçukludan Anadolu Selçuklu devletine geçişte, şehir yapısı ve özelliklerine ilişkin bazı farklılaşmalar da görülmüştür. Büyük Selçuklu devletinde büyük ölçüde devam eden Arap (İslam) tarzı şehirler kurulması meselesi, özellikle Türk boylarının yoğun bir şekilde Anadolu'ya göç ettiği dönemlerden itibaren geçerliliğini kaybetmeye başladı. Anadolu Selçuklu devleti ile kendine has bir biçim almaya başlayan Anadolu kentlerindeki en kayda değer gelişme, artık yeni baştan ordugah şehirler kurmak yerine, mevcudun yeni fonksiyonlar verilerek kullanılmasına devam etmesi şeklinde kendini göstermiştir. kiliselerin camiye çevrilmesi, manastırların, tekke ve zaviye olarak kullanılması gibi uygulamalar daha sonra inşa edilen orijinal eserlere rağmen devam edegelmiştir (Gökacı, 1996: 44).

Özellikle XIII. Yüzyılda hızlanan Anadolu'daki kentleşme hareketi sonucunda, doğudan batıya doğru gittikçe gelişen, farklı büyüklükte ancak düzenli bir gelişme gösteren kentler ortaya çıkmıştır. Büyük ve önemli kentler, geniş sokakları, kalabalık çarşıları,

camii, medrese, tekke ve sarayları bulunan ve belli sanayi alanlarına sahip olan bayındır merkezler şeklinde gelişmişlerdir. Bu dönem Türk kentlerini Avrupa kentlerinde olduğu gibi birer cite veya komün saymak mümkün değildir. Ancak bu kentlerde yaşayan halk, mesleki ve dini örgütlenme veya küçük yerleşme birimleri şeklinde yönetim ilişkilerine girme durumundaki bir topluluk karakteri göstermektedir. Zaten, şehir yönetimi Bizans'tan itibaren eski Hellenistik- Roma Devrinin özerk yapısına sahip değildi. Doğu'da bunu gerektiren bir yapı da, çevre de yoktu. Şehir, eski Bizans *praefectus* veya *eparhının* yerine bir kadı, *agoranomos* yerine onun gibi görevler gören *muhtesib* (aslında İslam'da muhtesib daha geniş bir denetici, hisba işini gören birisi olması gerekirken, bizim muhtesibin görevleri dar anlamda belediye amirliğiydi) ve subaşı denen bir emniyet amiri tarafından yönetilirdi. Şehirlerde, idarecilerin görevsel yardımcıları esnaf gruplarıydı. Her esnaf sınıfının ahi denen reisleri o şehrin ahi baba dene umumi esnaf reisine tabi idi. Ahi denen reislerin yanı başında yiğitbaşı denen esnaf ileri gelenleri o iş kolunun yönetiminden sorumluydular.

Selçukilerin her şehrin ilmiye sınıfının reisine şeyhülislam denmektedir. Müderris, nakib ve talebe grubu, şeyhülislam tarafından temsil edilirdi. Selçuki şehirlerinde, özellikle ticari merkezlerde hemen hizmetlerin çoğu vakıflar tarafından yerine getiriliyordu. Anadolu'da sağlık, kentsel altyapı, imaret, eğitim hizmetlerini oluşturan bu altyapı sistemi esas itibarıyla Selçukiler ve Beylikler devrinden kalmıştır (Ortaylı, 1996: 161). Anadolu'da şehirlerin, özellikle küçük Türk şehirlerinin çeşitli faaliyetlerin merkezi olmak gibi bir fonksiyonları vardır. Bu fonksiyonlar sırasıyla ticari, dini, kültürel ve sağlık hizmetleri şeklinde kendisini göstermiştir. Yine buralardaki hizmetlerin görülmesi, oralardaki vakıflar vasıtasıyla olmaktadır.

Bütün bunları ötesinde, Selçuklularda belediye hizmetlerine ait meselelerde birinci derecede yetkili kadı olmuştur. Selçukluların yıkılmasıyla ile tarih sahnesine çıkan Osmanlı Beyliği de tabiidir ki bu geleneği devam ettirmiştir. Selçuklu'dan Osmanlı'ya uzanan çizgide, gerek Anadolu kentlerinin durumu ve yerel hizmetlerin sunulmasına ilişkin özellikleri ve gerekse ekonomik, sosyal ve siyasi-idari sistem içinde kent ve yerel yönetim birimlerinin yerini, bu şekilde özetlemenin ötesinde, bir noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Bütün bu ilişki, yapılanma ve kurumlaşmaları ele alırken, yerel yönetimin anlam ve içeriği ve yerel yönetim- kent sürekliliği bağlamında Batı/Batı-dışı ayrımı ile İslam faktörünü göz ardı etmemek gerekir. Geleneksel ve örfi değerlerin yanında, hem fiziksel hem de örgütlenme açısından o dönemlere göre son derece gelişmiş olan bir şehir yapılanmasını, hem de bir nevi belediye başkanı olan

ihtisab emini ve bir çeşit zabıta fonksiyonu gören şurta teşkilatını içeren İslam şehir geleneği, Selçuklu'dan Osmanlı'ya uzanan boyutuyla yerel yönetim ve kente ilişkin yapılanma ve örgütlenmelerin ortaya çıkmasında oldukça etkili olmuştur.

## **TANZİMAT ÖNCESİ DÖNEMDE SİYASİ-İDARİ SİSTEM, KENT VE YEREL YÖNETİM**

### ***Klasik Dönemde Osmanlı Ekonomik- Sosyal Yapısı ve Siyasi- İdari Sistem***

Toplumsal sistemin alt sistemlerini oluşturan ekonomik ve sosyal sistemin siyasi- idari sistemle bütüncül ilişki niteliği bütün toplumlar için olduğu gibi, Osmanlı toplumu için de geçerlidir. Çalışmanın sınırlılığına rağmen, siyasi- idari sistemin ve bu bağlamda kent yapısının daha da netlik kazanması açısından bu gereklidir. Osmanlı'nın kuruluşundan, İstanbul'un fethi, Kanuni Sultan Süleyman dönemi gibi dönemleri de içerecek biçimde, Osmanlı devletinin güç açısından zirvede olduğu bir zaman dilimini anlatan klasik döneme ve Tanzimat'a kadar uzanan bir dönem ayrımı içinde bu parametrelerin incelenmesi oldukça zor olmakla birlikte, yalnızca siyasi- idari sistemin ve kent yapısının örgütlenmesi, işleyişi ile ilgili noktaları aydınlatma fonksiyonunu görecektir, bu yapılacaktır. Bu anlamda, kurumlaşma ve örgütlenmeye ilişkin analitik ve ayrıntılı bir bilgilendirme yerine, özellikle, yerel yönetim ve kent bağlamında, ekonomik dönüşüm süreci ve Batı/Batı-dışı ayrımı gibi kavramlaştırmalarla ilgili analizlere yardımcı olacak temel anlayışlar/pratikler vurgulanacaktır.

Kuruluştan, klasik döneme ve Tanzimat'a kadar uzanan uzun zaman dilimi için de geçerli olmak üzere, Osmanlı iktisadi sistemi Osmanlı hayat tarzı ile yakından ilgilidir. Hayat tarzının ise toplumsal zihniyetle yakın ilgisi vardır. Zihniyet, hayat tarzını şekillendiren düşünce yapısıdır. Osmanlı düşünce yapısını ve dolayısıyla zihniyetini belirleyen unsurlar çeşitli kaynaklardan gelmektedir. Bu unsurların esasını İslam çerçevesinde inceleyebileceğimiz ilkeler oluşturmaktadır.

Osmanlı iktisadi ve toplumsal sistemini klasik ve yenileşme (Tanzimat sonrası) dönemleri olarak iki dönemde ele alabiliriz. Klasik dönemi devletin kuruluşundan hatta Türklerin Anadolu'ya geldikleri XI. Yüzyıl sonlarından XVIII. Yüzyıl sonlarındaki yenileşme dönemine kadar uzatabiliriz. Osmanlı Klasik Dönemi, oluşma, olgunlaşma ve esnekliğini kaybetme alt- dönemlerine ayrılarak ele alınabilir. Sistem esnekliğini kaybederken yenileşme ve Batılılaşma hareketleri görülmüştür. 1789'da başlayan Nizam-ı Cedid hareketi bunun ilk örneğidir. Sistem

oluşurken çok yönlü ve karmaşık bir etkileşim söz konusuydu. Evvela, zihniyet ve kurumların oluşmasında geçmiş İslam devletlerinin büyük bir önemi vardır. Hatta Osmanlı devletinin bu devletlerin mirasçısı olduğu inkar edilemez. İktâ- timar, mukataa, fütüvvet- ahilik- esnaf, hispe- ihtisap gibi kurumların büyük ölçüde, bir kısmı da Türk olan geçmiş İslam devletlerinden tevarüs edildiğini biliyoruz. Burada özellikle zihniyet açısından ahiliğin önemini belirtmek gerekir. Ahiler, özgün bir iktisat şivesi oluşmasına katkıda bulunmuşlardır. Hatta Osmanlı sistemini Batıdan ayıran en önemli özelliklerin ahilikten kaynaklandığını söylemek pek yanlış değildir (Tabakoğlu, 1994: 126). Bu özellik zihniyetten ekonomik- sosyal ve siyasi-idari örgütlenmelere kadar geniş bir alanda etkili olmuştur.

Kapitalist Batı medeniyetini şekillendiren en önemli faktör burjuva zihniyeti iken Osmanlı toplumu ve ekonomisine büyük ölçüde ahi zihniyeti yön vermiştir denilebilir. Bu zihniyetin hakim olmasından dolayı Osmanlılarda Batı kapitalizmini oluşturan sömürgeci faaliyetler, sınıf mücadeleleri görülmemiştir. Kapitalizmin oluşturup idealize ettiği homo economicus'un temel saiki ferdi menfaattir ve bunun müşahhas şekli burjuvadır. Osmanlılarda ise toplum yararını kendi çıkarından üstün tutan fakat müteşebbis insan tipi idealize edilmiştir. Anadolu iktisadi hayatının ilk örgütleyicileri olan ahiler bu tipin müşahhas örnekleri olmuşlardır. Sistem içerisinde toplumu çıkarını kendi çıkarından üstün tutan insan tipi, zaman içerisinde zayıflasa da hayatiyetini sürdürmüştür. Hatta Tanzimat döneminden beri bütün çabalara rağmen Türkiye'de kapitalizmin muharrik gücü olan burjuva sınıfının oluşmamasının en önemli sebeplerinden biri de budur.

Kuruluşundan Tanzimat'a kadar geniş bir dönemi etkileyen bu iktisadi temele ilişkin anlayışlar, ekonomik ve sosyal yapılanma ve kurumsallaşmaların yanında, kent ve yerel yönetim hizmetlerinin örgütlenmesi ve işleyişi üzerinde de oldukça etkili olmuştur. Ekonominin ve yönetimin merkezi olan kentin ekonomik ve sosyal yaşantısı üzerinde etkili olan bu temel anlayışlar yanında önemli bir faktör de gelenekçilikdir. Gelenekçilik, klasik dönem Osmanlı zihniyetini belirleyen unsurların başında gelir. Gelenek, bir başka deyişle tecrübe birikimi öncelikle yok edilmesi gereken değil değerlendirilmesi gereken çok önemli bir unsurdur. Bu birikim (Pareto'nun ifadesiyle tortular) İslam ve Osmanlı sistemine yeni şartlara intibak ve esneklik özelliği kazandırmıştır. Bu özelliği dikkate aldığımızda bu sistemin çok renkli, dinli ve kavimli bir sosyal teşkilatı nasıl asırlarca bir arada tuttuğunu, gerçek anlamıyla çoğulculuğu nasıl gerçekleştirdiğini anlayabiliyoruz. Osmanlı iktisadi yapısı gelenekçiliğini çok iyi

yansıtır. Osmanlı ülkesi, mahalli geleneklerin belirlemesiyle birbirlerinden az çok farklı birçok iktisadi bölge oluşturmuştur. Gelenegin değerlendirilmesi, merkezi devlet oluşturma örneğinde olduğu gibi, aynı zamanda onun ayıklanması anlamına da gelir. Osmanlı sistemi, tecrübe birikimini değerlendirerek en mükemmeli bulduğu kanaatindedir. Bu yüzden Aydınlanma zihniyetinin getirdiği gelişmeci- ilerlemeci yaklaşım, klasik dönem Osmanlı zihniyetinde mevcut değildir. Buna göre değişme, ancak bozulma yönünde olabilir ve bunun da çaresi kanun-ı kadime yani asıl sisteme dönüşür (Tabakoğlu, 1994: 126, 127).

Osmanlı kültür, iktisat ve sosyal sistemi, talep yönü değil arz yönü ağır basan bir niteliğe sahiptir. İnsan, toplum ve ekonomi gibi parametrelerin her biri için geçerli olan bu durum, her arzın kendi talebini oluşturacağı tezi doğrultusunda bir işleyişe sahip olan kapitalizmin Osmanlı toplumu içinde gelişmesini ve dolayısıyla bir burjuva sınıfının oluşumunu önlemiştir. Tanzimat, işte böyle ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi- idari bir kırılma noktası oluşturduğu içindir ki, Osmanlı ile ilgili sözü geçen alanlarda yapılan ayrımlarda ölçü olarak alınmıştır. Çünkü Tanzimat, mal güvenliği gerekçesiyle böyle bir sosyal sınıfın doğuşunu desteklediği gibi, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi- idari anlamdaki içeriğiyle, modernleşme, Batılılaşma gibi hareketlerle paralel yürümüştür. Tabii ki konunun diğer yönünü de, bu gelişmelerin yukarıda sayılan Osmanlı iktisadi, sosyal ve kültürel dinamiklerinde görülen gevşeme ve sistemin esnekliğini kaybetmesi sürecinde ortaya çıkmış olması gerçeği oluşturmaktadır. Bu bütüncül nitelikteki esneklik kaybı her alanda yenileşme ihtiyacını doğurmuştur.

Ekonomik anlayış ve yapılanmalar, sosyal yapı ve ilişkilerden ayrı düşünülemez. Osmanlı'da sosyal tabakalaşmayı belirleyen ana unsur, yönetenler (askeri zümre) ve yönetilenler (Reaya) ayrımıdır. Yöneten ve yönetilen şeklindeki bu ayrım Osmanlı ekonomik, sosyal ve siyasi- idari sisteminin kesişme noktasını oluşturmaktadır. Kuruluş döneminden klasik döneme doğru gelişen ve 17. Yüzyıldan itibaren ekonomik, sosyal ve siyasal birtakım nedenlerle başlayan gevşemenin ardından Tanzimat'la sonuçlanan bir gelişmenin odağında yer alan siyasi- idari sistem, Osmanlı toplumunun ekonomik ve sosyal yapısı ve işleyişinden ayrı düşünülemez. Ayrıntıları, ekonomik anlamda yukarıda ele alınan ve sosyal anlamda ise daha çok kent bağlamında ele alınacak olan bu bütünün siyasi- idari boyutunun odağını ise, yöneten- yönetilen ayrımı oluşturmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasi- idari bu işleyişin her biri hem ayrı ayrı hem de bütüncül olarak, kent olgusu ile yakından ilgilidir.

Başlangıçta savaşçı- fetihçi bir grup gazi tarafından kurulan Osmanlı İmparatorluğunun temelinde, yeniden- üleşim düzeni de denilen, askeri fetih sonrası elde edilenlerin belirli kurumlarca, askeri kahramanlık göstermiş bir savaşçı grubuna dağıtılması yatmaktaydı. Bu savaşçı grup, göçebe ruha sahip Türkmen aşiretlerinden teşekkül etmekteydi. Ancak Osmanlı devleti genişleyip daha şehirli bir karakter kazanmaya başladıktan sonradır ki, yeniden üleşim düzeni ve bu düzen üzerine kurulu sistem, yerini başka toplumsal formasyona bırakmakta gecikmedi. İbn-i Haldun'un devlet çözümlerini çerçevesinde, başlangıçta asabiyet bağları güçlü olan Türkmen savaşçıların her fetihten sonra şehirlere yerleşmek sorunu ile karşı karşıya kalmalarına paralel olarak, bürokratik işleyiş ve düzenli ordu ihtiyacı ortaya çıktı. Bu bağlamda, göçebelikten yerleşik hayata (şehir medeniyetine) geçtikçe asabiyet bağı da yavaş yavaş erimeye başladı.

Osmanlı siyasi- idari sisteminin oluşumunda etken olan çeşitli öğeler bulunmaktadır ve bu bağlamda Osmanlı yönetimi, değişik kültür ve medeniyet dünyalarından devralınan yapıların bütünleşmesiyle oluşmuştur. Şerif Mardin'e (Mardin, 1992: 80- 85) göre, "Türklerde ilk tabakalaşmanın ne gibi öğeler içerdiği ve bunun değişmesinin merkez- çevre oluşumuna katkısının ne olduğu bağlamında, kökene ait etkenlerin yeri çok önemlidir. Türklerin budunsal kökenini oluşturan Oğuzların, tepede bir han ya da aşiret başkanına, onun altında bir aristokrat tabakanın (beyler) ve son olarak da alt sınıflar ya da halkın yer aldığı bir tabakalaşma düzeni ve bu düzenin altında yer alan yeniden- üleşimci sistem, Türklerin İslam'ı kabulüyle beraber değişmeye başlamıştır. Devlet hizmetlerinde ve askeri örgütlenme işlevinin yerine getirilmesinde etkin olarak kullanılmaya başlayan bir bürokrasi mirası, sonuçta daha önce bu tür işlevleri yürüten aristokrasinin tepkisini çekmiş ve giderek bürokrasi- aristokrasi mücadelesi kızmıştır.

Osmanlı siyasi- idari sisteminin bir yönünü, eski Türk gelenek ve kurumları oluştururken diğer yönünü ise Selçuklular aracılığıyla aktarılan İslami kurum ve gelenekler oluşturmaktadır. Bu kökenler üzerinde kurulan Osmanlı Devleti, toprak açısından XVI. Yüzyılda en yüksek seviyeye ulaştığında yönetim sisteminin klasik örgütlenmesi de en olgun noktaya ulaşmış bulunuyordu. Bu yüzyılın sonlarından itibaren Klasik Osmanlı yönetim örgütünün bozulma işaretleri göstermeye başladığı görülmektedir. "Fütuhat ideali üzerine kurulu bir devletin toprak genişlemesindeki duraklama etkisini yönetim kurumlarında ve toplum örgütlenmesinde göstermekte gecikmemiştir.

Klasik Osmanlı yönetim sisteminin oluşması ve kurumlaşmasında II. Mehmed'in düzenlemeleri bir dönüm noktası teşkil edecek önemde ise de fetih öncesindeki yapı bütünüyle değişmeyip, I. Bayezid ve II. Murad tarafından geliştirilen yapılar iyice pekiştirilmiş ve klasik Osmanlı yönetim sistemi merkezi bir nitelik kazanmıştır. Bu itibarla Osmanlı Devletinde merkeziliği ağır basan idarenin iyice yerleştiği dönem II. Mehmed dönemi olmuştur. Tüm devlet yetkilerini elinde toplayan ve üç kıtaya yayılan Osmanlı ülkesini bir merkezden yöneten padişah örneğini kişiliğinde temsil eden II. Mehmed, merkezi niteliği ağır basan bir yönetim sistemi kurmuştur" (Dursun, 1992a: 142). Halil İncalcık'a (İncalcık, 1959: 575) göre ise aslında, Osmanlı İmparatorluğu gerçek ve kesin bir şekilde Fatih devrinde kurulmuştur. Olağanüstü fütuhat ve kuruculuk faaliyetine muvazi olarak kanun koymada da, onun devri misli görülmemiş bir gelişmeye şahit olmuştur. Aslında Osmanlı yönetimi baştan beri merkezi nitelikte ise de esas merkezileşme, Fatih'ten önceki dönemde başlamıştır. İlk örgütlenme döneminde taşradaki mahalli aristokrasinin yönetimdeki etkinliği büyük olmuş ve geleneksel Osmanlı siyasi-idari sistemi merkez-çevre kopukluğu üzerinde kurulmuştur. Bu yapı içerisinde merkez yerleşik kant hayatının yaşandığı yer iken çevre, göçebe unsurların yurduudur. Osmanlı Beyliğinin örgütlenmesi sürecinde görüldüğü gibi, çevre (Uc) din sapkını akımların, merkezlerden kaçan siyasi kişilerin sığındıkları, buralarda hayat buldukları bir melce işlevi görmüştür. Başka unsurları ve nitelikleri de içeren bu merkez-çevre yaklaşımının ayrıntıları, yönetim yapısı ve merkezietçi- adem-i merkezietçi yapılanmalar başlığı altında ele alınacaktır. Ancak, siyasi-idari sistemin merkezi ve yerel yapısını incelemeyden önce klasik dönem Osmanlı örgütlenmesini biraz açmakta yarar vardır.

Osmanlı siyasi- idari sistemi ve kurumları, ekonomik, askeri ve toplumsal yapı ve örgütlenmelerle bir bütün oluşturur. Yukarıda değinilen ve ekonomik, sosyal ve idari bir çok yönü bulunan yapı ve kurumlaşmalar mali, askeri ve siyasi- idari bir örgütlenmenin de esasını teşkil eder. Ahilik kurumundan Tımar sistemine kadar bütün bu yapılanmaların ötesinde asıl konumuzu oluşturan siyasi-idari sistemin örgütlenmesine bakacak olursak, Osmanlı Devletinin kamu yönetimi açısından Beylerbeylik, Sancak ve Köylere bölündüğünü görmemiz mümkündür. Klasik dönem Osmanlı idaresini ve merkezi yapısını Divan-ı Hümayun temsil etmektedir. Bütün devletlerde temel fonksiyonlar olan idare, hukuk, maliye ve bürokrasi orada en üst seviyede nihai karar verebilecek kapasite ile temsil edilmektedir. Ayrıca mükemmel bir bürokratik altyapıya da sahiptir. Klasik Osmanlı sistemi dediğimiz yönetim biçiminde İmparatorluk geniş birtakım eyaletlere ayrılmıştı.

Beylerbeyi tarafından yönetilen eyaletler birkaç sancağın bir araya getirilmesiyle oluşuyordu. Sancaklar ise Sancakbeyi tarafından yönetiliyordu. İlk dönemlerde beylerbeyinin sancakbeyi üzerinde idari-askeri denetimi söz konusuydu. Beylerbeyi eyalet sınırları içerisinde bulunan bütün sancakların tımarlı sipahilerin birinci derecede yöneticisi, komutanı idi. Ancak sivil yönetim açısından paşa sancağı denilen merkezde sancak beyi olmaktan öte yetkisi yoktu. 16. yüzyılın ortalarından itibaren bu durum değişmeye başlamıştır (Çadırcı, 1997: 10). Hem mali, hem de askeri içerikli bir takım gelişmeler mevcut sistemin işleyişinde bozulmalara yol açmıştır.

Osmanlı Devletinde, toprak rejimine dayalı, merkezi ve fakat etkin bir yönetim sistemi ağırlıklı olarak uygulanmıştır. Topraklar; mülk, vakıf ve kamusal olmak üzere üçe ayrılmıştır. Ancak toprakların büyük bir kısmı kamusal araziden oluşmuştur. Yani toprakların büyük çoğunluğu devletindir ve devlet bu toprakları özel bir şekilde işletmektedir (Cin, 1978: 67). Söz konusu bu sistem, bütün ülke düzeyinde kurulmuş olan askeri ve idari bir şebeke ile gerçekleşmiştir. Böylece merkezden çevreye doğru, kademe kademe yayılan hiyerarşik bir örgütlenme vücut bulmuştur. Böylece, ülke topraklarının belli şartlarda belli kişilerle irtibatlandırılması yoluyla, ülkenin en küçük parçasıyla merkezi yönetim arasındaki mali, askeri ve idari bağı ifade eden Tımar sistemi kurulmuştur. Tımar sistemi, ülkenin zirai iktisadiyatı ile askeri yapısının temeli olarak, klasik dönemde kendisini önemle göstermiştir (Tabakoğlu, 1997: 378). Osmanlı Devletinde Tımar bir tahsis ve havaledir. Padişahın verdiği tımar tevcih vesikası, devlete ait muayyen bir gelir toplama selahiyetini veren havale vesikasıdır. Toprak üzerinde doğrudan doğruya tasarruflar, bu sistemin soysuzlaştığı zamanlarda meydana çıkan anormal bir şekildir (İnalçık, 1996: 27).

Eyalet ve sancakları temel alan bu yapılanma yanında, en küçük yönetim birimi olan köylerde yaşayan müslim ve gayrimüslim halka reaya deniyor ve dirlik şeklinde sipahilere verilen tımarlar, vakıf ve mülk araziler üzerinde, tarımla uğraşıyorlardı. Köylerin, idari ve kazai olarak birleştirilmesiyle Kaza birimleri oluşturulmuştu. Kazalarda hukuki sorunları çözmek için merkezden atanan kadılar ve güvenlik işleriyle ilgilenen subaşılardan, devleti temsil eden görevlilerdi. Büyüklük olarak kazalardan sonra gelen idari birimler olan sancaklar, Osmanlı sisteminin taşra örgütünün temelini oluşturur.

Siyasi- idari sistemin ekonomik, askeri ve sosyal boyutları bağlamında ortaya çıkan klasik dönem Osmanlı yönetim örgütlenmesini kısaca ve konumuzla ilgisi ölçüsünde bu şekilde özetledikten sonra, yönetim yapısının merkeziyetçilik ve adem-i

merkeziyetçilik boyutlu niteliklerinin incelenmesine geçebiliriz.

### ***Yönetim Yapısı, Merkeziyetçi- Adem-i Merkeziyetçi Niteliği ve Batı/Batı- Dışı Ayrımı***

Osmanlı Devletinde sosyal tabakalaşmayı da belirleyecek bir yöneten- yönetilen ayrımı bulunmaktadır. Mali düşünce merkezli tabakalaşmanın bir tarafında, kendilerine tımar kesiminden, hazineden veya vakıflardan gelir ayrılan askeri zümre yer alırken diğer tarafta ise üretim yapan ve vergi veren reaya yer almaktadır. Askeri zümre ilmiye, kapıkulları ve tımarlı sipahilerden meydana gelmektedir. Tımarlıların bir devlet memuru olarak kalmalarına büyük bir önem verilmektedir. Devlet, bürokrat ve toprak asilleri sınıfının oluşmasını değişik yollarla önlerken yine aynı maksatla devlet kadrolarına kölelikten yetişmiş olanları yerleştiriyor, tahakküm eğilimi taşıyanları görevden alabiliyor, ortadan kaldıracılabiliyor ve mallarına da el koyabiliyordu (müsadere). Bu tür uygulamalar yönetici zümrenin bir sosyal sınıf oluşturacak devamlılıktan ve sınıf şuurundan mahrum olmalarına yol açmıştır (Tabakoğlu, 1994: 139). Osmanlı Türk sosyal tabakalaşmasını ve siyasi- idari örgütlenmesini Batı toplumlarında ayıran özelliklerden biri olan bu nitelik, bazı değişim ve dönüşümlere uğramakla birlikte, Tanzimat döneminde daha da belirginleşmiştir.

Sözü edilen sınıf yapısının oluşamamasının ötesinde, Osmanlı İmparatorluğunda toplumsal yapı, yatay ve düşey olarak iki yönde farklılaşma göstermiştir. Yatay olarak farklılaşması millet esaslı idi. Müslüman, Rum- Ortodox, Ermeni ve Musevi milletleri vardı. Her millet de kendi içinde düşey olarak *sınıfsal* farklılaşmıştı. Bu sınıflar sultana uzaklık derecelerine ya da toplumsal saygınlıklarına göre, askeri sınıf, ilmiye sınıfı, tüccarlar ve zanaatkarlar, reaya ya da köylü olarak sıralanıyordu (Tekeli, 1982: 14). Eryılmaz'a göre, *millet sistemi* olarak nitelendirilen bu sosyal, dini ve idari örgütlenme biçimi Türk yönetim ve medeniyet tarihinin en önemli konularından birini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 1982: 9). Millet sistemi Osmanlı'da hem ekonomik, hem sosyal hem de siyasi- idari yönü bulunan bir örgütlenmeyi içermektedir.

Osmanlı siyasi- idari sisteminin önemli bir yönünü de, klasik dönemdeki örgütlenmenin ve bu örgütlenmenin temelini oluşturan toplumsal tabakalaşma düzeninin meşrulaştırılmasında, imparatorluğun fikir hayatında Platoncu kalıpların önemli bir yer tutmasına ilişkin görüşler oluşturmaktadır. Platonun bu düşüncesi, Farabînin *el-Medinetül Fazıla* ve benzeri çalışmalar yoluyla Osmanlıya geçmiştir. İki yönü bulunan bu geçişin bir

yönünü, toplumun, tabii olarak üreticiler, askerler, devlet adamları şeklinde üçlü bir gruplaşmadan teşekkül ettiği ve bunların başına bir *bilge hükümdar* gerektiği fikridir. Diğer ise, hükümlarlığın özünün adalet olduğudur (Çaylak, 1998: 101). Bu bağlamda, Osmanlı sistemi; kendi öncesinden tevarüs ettiği gelenek yoluyla; Platonun ideal ütöpik devlet modelini temel siyaset anlayışının ufkuna yerleştirecektir.

Gerek millet sistemi, gerek merkez-çevre pratiğinin nitelikleri ve gerekse Osmanlının kendine özgü bazı uygulamaları, Osmanlı yönetim sisteminin merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi niteliklerin iç içe olduğu bir görünüm almasını sağlamıştır. Osmanlı devlet yönetimindeki başarının tılsımı, Cem'e (Cem, 1995: 100) göre, çok karışık ve geniş toplulukların merkeze sıkıca bağlanırken, onların ayrıcalıklarının da göz önünde tutulabilmiş olmasıdır. Kesinlikle çelişen iki özellik arasında yaratılan bu uyum, İmparatorluğun bütünlüğünü sağlamış, devlete hem otorite, hem de bir çeşit esneklik kazandırmıştır. Osmanlı devletinin gelişip güçlenmesini sağlayan bu özelliklerden ilki, miri toprak rejiminin bir sonucu şeklinde belirlemektedir.

Viyana'dan Hicaz'a, Kırım'dan Kuzey Afrika'ya kadar uzanan bir imparatorluğun var olabilmesi için, devlet en uzak köşelerde bile sözünü geçirmek, otorite sağlamak zorundadır. Osmanlılar bu otoriteyi kurmuş ve uzun süre yaşatabilmiştir. Devlet, güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olmuştur. Merkezi otoritenin gücü ve ülkedeki denetimi 1600 yıllarına kadar hemen her alanda kendini belli etmektedir. Devletin güvenlik örgütü ülkenin her yanında asayişini sağlamakta; vergiler düzenli toplanmakta; mahkemeler bütün yurtta işlemektedir. Değişik şehirlerle ilgili mahalle, nüfus, arazi ve vergi tahrirlerini içeren belgelerden, Anadolu'ya sürekli gelen göçlerin iskan keyfiyetine kadar birçok konuda devletin merkezîyetçi ve otoriter yönü açıkça görülmektedir.

Avrupa ülkelerinin genellikle yerleşmiş bir merkez otoritesinden yoksun buldukları bir dönemde, Osmanlı devleti, kendi merkezîyetçi yapısını öncelikle kendi toprak rejimine borçludur. Merkez otoritesine aman vermeyen derebeylik düzenini, Osmanlılar miri toprak rejimleriyle yıkmışlar ve yeniden filizlenmesine aynı rejim sayesinde imkan tanımamışlardır. Derebeyliğin var olabilmesi için belirli kişilerin büyük toprak parçalarının mülkiyetine, hiç değilse sorumsuz tasarrufuna sahip olmaları gerekir; Avrupa'da olduğu gibi. Oysa, Osmanlılar fethettikleri yerlerin toprağını hemen devlet mülkiyetine alarak karanlık derebeylik düzenini ortadan kaldırmışlardır. Bu tutucu düzenin var oluş nedeni, can damarı büyük toprak parçalarının

özel mülkiyeti yahut sorumsuz tasarrufu olduğundan, Osmanlılar toprak rejimleri sayesinde memleketi tehlikeye karşı adeta aşılı tutmuşlar; merkezi otoritesini sarsacak, devleti parçalayacak güçlerin oluşmasına uzun süre imkan vermemişlerdir. Bürokratik bir devlet olarak Osmanlı devletinin en belirgin özelliği merkez ile çevre arasındaki uzaklıkta yatmaktadır. Çevreden bağımsızlığı ve bu anlamda sahip olduğu otonomi, devletin kendine özgü örgütlenme ve yapılanma biçimini ortaya çıkarmıştır (Çaha, 1996: 375).

Osmanlı devletinin bu merkezîyetçi niteliğini kent bağlamında ve loncalar boyutundaki uygulamalarda da görmek mümkündür. Merkezi yönetimle loncalar arasındaki dengeler, devletin gücüne ve yerel unsurların özerklik derecesine bağlı olarak zaman içinde ve bölgelere göre farklı niteliklerde ortaya çıkmıştır. Devletin gücünün sınırlı olduğu 14. ve 15. Yüzyıllarda loncalar daha özgür ve daha güçlüydüler. Osmanlı toplumunda merkezîyetçilik eğilimlerinin güçlendiği 16. Yüzyılda ise, devlet bir yandan loncalar dışından gelebilecek tehdit ve rekabete karşı loncaları desteklemiş, loncaların koydukları kuralların uygulanmasına, geleneksel lonca hiyerarşisinin korunmasına büyük önem vermiş, öte yandan da loncaları daha yakından denetlemeye başlamıştır. Devlet, ekonomik, sosyal ve idari bir takım nedenlerle loncaları denetlerken aynı zamanda devletin korumaya ve sürdürmeye çalışıldığı geleneksel düzeninin bir parçası olarak görmüştür. Merkezi devlet tarımsal kesimde tımar düzenini ve küçük köylü işletmelerini mali ve siyasi nedenlerle nasıl destekliyorsa, kentlerdeki loncaları da benzer nedenlerle destekliyordu (Pamuk, 1993: 61).

Ekonomik, sosyal ve idari öğeleriyle Osmanlı merkezîyetçiliğinin temel dayanağını ise, Timur'a (Timur, 1994: 263) göre yeniçeriler ve ücretli süvari bölükleri oluşturmaktadır. Osmanlı merkezîyetçiliği kısmen içgüdüsel, kısmen de bilinçli olarak uygulanan *böl ve yönet* ilkesine dayanıyordu. Sistemin temel dengesini merkez ordusu-tımarlı sipahiler çelişkisi belirliyordu. Tımarlı sipahiler merkeze karşı feodal eğilimleri temsil ederken, birçok önem sayesinde, köylüye karşı da merkezîyetçi kuvvetleri temsil ediyordu. Feodal eğilimler ağır bastığı takdirde de yeniçeriler harekete geçiyordu. Ancak imparatorluğun Kanuni devrinde ulaştığı sınırlar göz önünde bulundurulursa, böyle bir *denge ve fren* politikasının yeterli olamayacağı açıktı. Bu yüzden devlet başka birçok denge ve fren unsurları kullanmıştır. Bunların başında *millet sistemi* gelmektedir. Bu unsurlar da güçlü bir posta ve ulaşım teşkilatı ve derbent örgütü gibi yapılanmalarla desteklenmiştir. Osmanlı devletinde, millet sistemi ve bu bağlamda oluşturulan örgütlenmeler aynı zamanda merkezîyetçilikle adem-i merkezîyetçi uygulamaların



kesişme noktasını oluşturmaktadır. Bünyesinde bir araya getirdiği halk toplulukları çok değişik renk ve büyüklükteki mozaik parçalarını andıran Osmanlı İmparatorluğu, bu ayrıcalıklı topluluklar üzerindeki merkez otoritesini, garip bir çelişmeyle, adem-i merkeziyetçiliği kullanarak sağlamıştır.

Bu karmaşık toplumda devlet büyük bir anlayışla davranıyor, her birinin temel niteliklerine, geleneklerine ve düşüncelerine en küçük ölçüde karışıyor ve hatta, kendi düzen anlayışıyla çelişen önemli yanlarını bile hemen değil, yavaş yavaş değiştiriyor. Devletin bu tutumu hem toplulukların sert müdahaleler karşısında başkaldırmalarını, merkeze kafa tutmalarını önüyor, hem de fetihlerde yerli halkın direncini azaltan bir etken oluyor. Osmanlı devletinin bu temel ilkesi iki alanda incelenebilir: Toprak rejimi ve dini hoşgörü.

Toprak konusundaki büyük merkeziyetçiliğin yanı sıra, akılcı bir esneklik vardır. İmparatorluğa yeni katılan topraklarda geleneksel sosyo-ekonomik kurumlar hemen değiştirilmemiş, zamanın akışı içinde törpülenerek temel düzene yudurulmuştur. Burada, Osmanlının fethettiği yerlerde bulduğu Derebeyi görünümündeki oluşumları, gerek vergi yükünün azaltılması gerekse hukuk dışı uygulamaları ortadan kaldırma şeklinde bertaraf etme boyutunu unutmamak gerekir. Buralarda Osmanlı uygulaması derebeylik kalıntılarını temizleme ve halkı koruyucu nitelikte gelişmiştir.

İkinci boyuta yani dini hoşgörü boyutuna bakacak olursak, Osmanlıları Selçuklu geleneklerini sürdürerek sağladıkları dini hoşgörü, çağının çerçevesinde, bir ihtilal niteliği taşımakta idi. Devletin bozulduğu 17. Yüzyıla kadar da bu uygulama devam etmiştir. Dini hoşgörü, çeşitli birimlerden kurulu İmparatorluğun dağılmasında önemli bir etken olmuştur. Merkeziyetçilikten bir çeşit uzaklaşma niteliğindeki dini çeşitlilik ve hoşgörü, gene garip bir çelişmeyle, kitlelerin devlete bağlanmalarını, baş kaldırmamalarını, merkez otoritesini kabullenmelerini sağlamıştır. Nedenleri ne olursa olsun, bir Fransız tarihçisinin belirttiği gibi, Engizisyonun resmi devlet kuruluşu olduğu ve Yahudilerle Arapların İspanya'dan kovulduğu bir çağda, Osmanlılar, Hristiyanlara karşı en küçük bir düşmanlıkta bulunmamışlardır (Cem, 1995: 101-106). İnalıcık'a (İnalıcık, 1996: 108) göre, İslam idare ananesinin ehli zimmet hakkında eski dini müsamaha ve himaye prensipleri, Osmanlı devletinde bu sayede yerleşmiş ve İmparatorluk idaresinin temelini teşkil etmiştir. Uc devletinin gaza ve cihat ideolojisi, fiilen onun, azami derecede müsamahacı, telifçi bir uc cemiyetinin realist temayüllerini benimsemesine mani olmamıştır. Hülâsa, bizzat Osmanlı Devletinin asli karakteri, yerli müesseselerle ve sınıflarla bir

uzlaşmayı kösteklemiyor, bilakis teşvik ediyordu. Bunu geniş anlamda Millet Sistemi siyaseti olarak değerlendirmek gerekir.

Osmanlı Devletinin bu hem merkeziyetçi hem de adem-i merkeziyetçi uygulamalarının bir yönünü de eyaletler ve taşra yönetimi ile ilgili bazı nitelikler oluşturmaktadır. Osmanlı devleti, idari bakımdan merkeziyetçi bir sisteme sahip olmakla beraber, eyaletler arasında özellikle yönetim biçimleri bakımından bazı farklılıklar vardı. Bu farklılıkların en dikkate değer, birçok Osmanlı eyaletinin has ve bazısının ise salyane ile idare edilmesiydi. Has ile idare edilen eyaletlerin, coğrafi bakımdan daha çok imparatorluğun iç kesimlerinde ve Anadolu ile Rumeli topraklarında toplandığı görülmektedir. Bu eyaletlerde, toprağa bağlı oturmuş bir sistem vardı. Salyane ile idare edilen eyaletlerde, Osmanlı tımar sistemi mevcut değildi. Bunlar daha çok Cezayir, Tunus gibi Osmanlının büyük askeri hareketlerinin dışında kalan uc bölgelerde yer almaktaydı. XVI. Yüzyıl Osmanlı taşrasında haslı, salyaneli ve imtiyazlı eyaletlerin dışında, başka yönetim biçimleri de vardı. Ancak bu yönetim şekilleri, bir eyalet halinde değil, normal bir Osmanlı eyaleti içinde küçük idari birimler halinde idi. Bu idari birimlerin bir kısmı, yurtluk-ocaklık statüsünde idi (Şahin, 1997: 239). Osmanlı memleketlerinin başka memleketlere benzemeyen bu bir eyaletin başka bir eyalete, belki bir sancağın başka bir sancağa benzemez (Karal, 1954: 270) niteliği o dönemin özellikleri açısından gerekli sıkı bir merkeziyetçiliğin yanında adem-i merkeziyetçi uygulamaların da var olabildiğini mümkün kılan önemli bir etkidir. Ve bunun ekonomik, sosyal, dini, kültürel, askeri ve siyasi-idari birçok yönü bulunmaktadır.

Bu, merkeziyetçi niteliğinin yanında adem-i merkeziyetçi uygulamaların da yer aldığı Klasik Osmanlı Yönetim sisteminin diğer önemli özelliği de yapıların ayrıışmamış olması hususudur. Ordunun örgütlenmesiyle yönetimin örgütlenmesi iyice iç içe girmiş bir tablo arz etmektedir. Bunun için Osmanlı toplumunda yöneticileri askeri denmektedir. Osmanlı idari sisteminin bu niteliği yalnızca askeri ve idari yapılar için söz konusu değil, aynı zamanda, dini kurumlar ile idari kurumlar için de benzer bir durum caridir.

Osmanlı siyasi- idari sistemine Batı ve Batı-dışı toplumlar ayrımı açısından bakarsak bazı noktaları tespit etmek mümkün olacaktır. Ekonomik, sosyal, dini, kültürel ve siyasi-idari parametrelerin her biri ile ilgili ve bütüncül bir nitelik taşıyan bu analiz çerçevesinde Osmanlı toplumu ve siyasi-idari yapılanması ile batılı toplumların aynı noktadaki yapılanmaları arasında bir karşılaştırma yapmak söz konusu olabilir. Kent ve yerel yönetimleri de

yakından ilgilendirir bir içerikle aynı dönem Batı toplumlarına baktığımızda feodal bir yapılanma görülmektedir. Bu dönemde kasaba ve kentler de feodal üretim tarzının bir parçası olarak ele alınabilir. Ancak, feodal üretim tarzının önemli bir özelliği kasabalarla kentlerin, kentlerde loncalar çerçevesinde örgütlenen mamul mallar üretiminin ve hem yerel hem de uzun mesafeli ticaretin feodal beylerin denetiminden büyük ölçüde bağımsız olarak gelişmesidir. Siyasal egemenliğin feodal beyler arasında parçalanmış olması, güçlü bir merkezi devletin olmaması kasaba ve kentlere bu özerkliği sağlıyordu. Kentler, zanaatlar ve ticaret, feodalizmin gelişmesi sırasında değil, daha geç aşamalarında ve özellikle bu üretim tarzının çözülüşü ve kapitalizme geçiş sürecinde önem kazanmışlardır (Pamuk, 1993: 19).

Aynı noktadan Osmanlı toplumuna baktığımızda, kent ve yerel yönetim hizmetlerinden, ekonomik ve sosyal örgütlenmeye ve siyasi-idari yapılanmalara kadar çok farklı özelliklerin ortaya çıktığını görürüz. Bütün uygulamalara genel olarak bakıldığında, örneğin, Osmanlı'da merkezi devlet gücünün doruğa ulaştığı 16. Yüzyılda, sipahilerin toprağa bağlı bir yerel aristokrasi oluşturamadıkları görülmektedir. Merkezi devlet gücü sürdükçe, sipahiler devletin taşradaki idari, mali ve askeri temsilcisi konumunda kaldılar. Devlettten bağımsız hatta devlete karşı bir yerel güç, siyasi odak, ya da bir toplumsal sınıf durumuna gelemediler. Bu nedenlerle, 15 ve 16. Yüzyıllardaki tımarlı sipahileri, sahip oldukları geniş toprakları kendileri işleyen veya başkalarına işleten toprak zenginleri veya Avrupa'daki feodal beylere benzeyen bir toplumsal sınıf olarak değil, devlet adına vergi toplayan, asker yetiştiren ve devletin denetleyebildiği görevliler olarak değerlendirmek daha yerinde olur. Bu durum Osmanlı siyasi-idari yapılanmasını ve toplumsal özelliklerini Batılı toplumlardan ayıran önemli farklılıktır.

Osmanlı toplumsal ve siyasi- idari örgütlenmesiyle batı toplumlarında ortaya çıkan yapılanmalar arasındaki fark yalnızca bunla sınırlı değildir. Şerif Mardin'e (Mardin, 1997: 106- 116) göre, Batı'da ortaçağ toplumunu ayırt eden patrimonyalizm ve feodalizm ilkelerinden Türkiye'de en ağır basan ilke patrimonyalizm olmuştur. Hatta daha da ileri gidilerek, kuruluşundan az sonra, patrimonyal bürokrasi çizgilerinin Osmanlı devletinin en ayırdedici yönü olarak belirlediği söylenebilir. Yine, padişahın, şehirlerde uyrukların babası olmak için duyduğu zorunluluk, lonca zanaatları karşısında ticareti elverişsiz bir duruma sokmuştur. Batı'da feodal beyler ve krallar çoğunlukla esnaftan çok tüccarları destekledikleri halde, Osmanlı devletinde durum tersine idi. Devlet, loncaları, tüccarların tekeli davranışlarına karşı koruduğu gibi, daha da

önemlisi, şehirlere tüzel kişilik ve bağımsız hükümet tanımayarak tüccar kapitalist oligarşilerinin kurulmasını önledi. Batıda iktisadi siyasetle karşıtlık keskin olduğu halde, Osmanlıda, Batıdaki gibi şehirlere ayrıcalıklar tanımanın yararlarını kabul etmek söz konusu olmadığı gibi ticaret azaldıkça yeni pazarlar aramayı teşvik de yoktu. Osmanlı iktisadi kontrol siyasetinin saiki, hisbe olduğu kadar, askeri yapıyı da desteklemektir.

Yine Mardin'e göre, Osmanlı devleti, hem Machiavelli, hem de Montesquieu'nin, doğu istibdadı ile Batı feodalizmi arasındaki ayrılığı meydana getiriyor diye gördükleri *ara tabakalardan* yoksundu. Hegel'in *medenî toplum* diye adlandırdığı o temel yapı unsurundan, merkez hükümetinden bağımsız olarak işleyebilen ve mülkiyet haklarına dayanan toplum bütünü burada görünmüyordu. Bu zengin tüccarlar topluluğunun zamanla oluşmuş olduğu kabul edilse bile bunlar hiçbir zaman Batı Avrupa'daki gibi kentlerin siyasi hayatını tek başına yönlendiren oligarşiler oluşturamamışlardır. Bu noktalar, Batı ve Batı dışı toplumlar içinde yer alan Osmanlı Türk toplumunun yerel yönetim ve kent örgütlenmelerinin ortaya çıkış ve gelişim keyfiyetleri ile de yakından ilgilidir. Kentler, Osmanlı'da siyasi-idari sistemin ve yerel yönetim hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası niteliğinde ortaya çıkmışlar ve bu yönde fonksiyonlar görmüşlerdir. Ancak, bu noktada Batı Avrupa kentleri ile aralarında önemli farklılıklar da bulunmaktadır.

Osmanlı siyasi- idari sitemi ekonomik, sosyal, dini ve kültürel öğelerle de bir bütünlük arz ettiği için, hem *Batı/Batı-dışı ayrımı*, hem siyasi- idari sitem içindeki yeri ve hem de yerel yönetim geleneği ve Tanzimat öncesi kentlerin genel durumunun görülebilmesi bağlamında Osmanlı'da yerel yönetim hizmetleri ve kentlerin görünümüne burada değinmek gerekir.

### ***Klasik Dönem Osmanlı Kentlerinin Durumu, Siyasi-İdari Sistem İçindeki Yeri ve Yerel Hizmetler***

Kentler, Osmanlı devletinde yerel yönetim hizmetlerinin örgütlendiği ve etkin bir şekilde sunulduğu yerler olmanın ötesinde, siyasi-idari sistemin de önemli bir parçası özelliğini taşımaktadır. Ekonomik ve sosyal tabaklaşma bağlamında ve siyasi örgütlenme boyutunda Batı Avrupa kentlerinden oldukça farklı olan Osmanlı kentlerinin bu özelliklerini bu farklı iki toplumun kurumlaşmaları ve yerel yönetimle ilgili yapılanmalarında da görmek mümkündür (Ökmen ve Parlak, 2008: 95).

Osmanlıda kentlerin işlevi ve yapısını en iyi şekilde yukarıda ele aldığımız taşra örgütlenmesi anlatılmaktadır. Osmanlı sisteminde kent, siyasi- idari sistemin bir parçasıdır ve ekonomik, sosyal, dini ve

kültürel birçok işlevin de merkezi konumundadır. Feodal Batının aksine, Osmanlı Devleti'nde de, Bizans'ta olduğu gibi köyler şehre değil, şehirler köylere hakimdi. Varlıklı sınıfların mensupları köylerde büyük mülk ya da mukataalara sahip olsalar bile şehirlerde oturuyorlardı. Bu bakımdan Osmanlı devletinde şehir olgusu, feodal çağın şehirlerinden farklı bir yapıya sahip olmuştur. Bunu Osmanlı devlet sisteminin taşradaki örgütlenmesinde somut bir şekilde görmek mümkündür (Timur, 1994: 249).

Osmanlı kentlerini, hem yerel yönetim hizmetlerinin sunulması hem de kentin siyasi-idari sistem içindeki yeri ve fonksiyonları açısından, Batı kentlerinden ayırt etmemizi sağlayan olgulardan biri de loncalardır. Ortaçağ Avrupa'sı kentlerinin yaşamında loncaların çok önemli bir yeri vardır. Kent yönetimleri veya kent devletleri hem üretime ve ticarete olan katkıları, hem ödedikleri vergiler, hem de sağladıkları siyasal destek nedeniyle loncaların varlıklarını sürdürmelerinden yanaydılar. Yerel yönetimler, loncaları ve onların tekelci konumlarını güçlerinin yettiği ölçüde desteklemişler, loncaların koydukları kural ve sınırlamaları yaşatmaya ve loncaların dışında ortaya çıkabilecek üretim faaliyetlerini engellemeye çalışmışlardır.

Loncaların gelişmesi, yaygınlaşması ve çeşitlenmesi meta üretiminin yaygınlaşmasında, kentlerdeki üretim faaliyetlerinin, işbölümünün, teknolojinin ve daha genel olarak üretici güçlerin gelişmesinde belirli bir aşamayı yansıtmaktaydı. Ancak yüzyıllar geçtikçe, ortaçağın durağan koşullarında biçimlenen ve rekabeti sınırlamaya çalışan bu tekelci yapıların, üretici güçlerin daha da fazla gelişmesini engellediği ortaya çıktı.

Bu nedenle, Batı Avrupa'daki feodalizmden kapitalizme geçiş süreci, ancak loncaların siyasal ve iktisadi güçlerinin sınırlandığı, devre dışı bırakılabildiği yerlerde ilerleme göstermiştir. Yerel yönetimlerin loncaları yeterince desteklemediği veya destekleyemediği durumlarda, önceleri ticaret sermayesi, daha sonra da sanayi sermayesi, kentlerdeki loncaların katı kurallarından kaçarak tarım-dışı üretim faaliyetlerini kırsal alanlarda yeniden örgütleme yoluna gitmişlerdir. Böylece loncaların ücret düzeylerine ve üretimin nasıl gerçekleşeceğine ilişkin kuralları bir kenara itilmiş ve sermayedarlar kırsal alanlardaki emeği, örneğin parça başına ücret gibi, çok daha esnek yöntemlerle örgütleyerek Sanayi Devrimine giden yolu açmışlardır (Pamuk, 1993: 56).

Osmanlı Türk kentleri için bu sosyal, ekonomik ve siyasi- idari nitelikleri varsaymak söz konusu değildir. Merkeziyetçi bir devlet yapısının ve buna bağlı ekonomik, sosyal şartların odağında yer alan

Osmanlı kenti bu noktada Batı Avrupa kentlerinden çok farklı özellikleri içermektedir. Osmanlı kentinde devlet güçlü bir etkendir ama tek değildir; gücünün bir kısmı da teşvik ettiği dolaylı girişimlerden gelirdi. Osmanlı devleti bu özel anlayışa sahip olmadan böyle bir düzeye ulaşamaz ve vakıf kurumları, iyi veya kötü bir düzen içinde loncalarını kurmuş küçük-orta halk sınıfları ve yüksek bürokratlar ile varlıklı sınıflar bu kadar uzun süre ayakta kalamazdı. Bu üçü de devletin ve kentin yaşamını sürdürmesi için vazgeçilmez öğeleri oluşturmuştur. Diğer herhangi bir sınıf ya da kurumdan daha fazla, bu üç varlık, Osmanlı kentine bu denli kendine özgü tipolojik ve yönetici özelliklerini sağlamıştır. Onların verdikleri uzun mücadele, Osmanlı devletinin ticaret dışı zihniyetinin korunmasını ve yeni kent kurumları oluşturma karşısında yaşadığı güçlüğü açıklar. Vakıflar ve meslek loncaları, geçiş evresini gerek ekonomik gerekse kültürel yönden daha ılımlı kılarak zanaatkarları ve küçük-orta sınıfları yeni doğan kapitalizm ve yabancı ekonomik kolonializminden bir bakıma korumuşlardır (Cerası, 1999: 48).

Bu sosyal ve ekonomik farklılığın bir yönünü de, Osmanlı İmparatorluğu'nda, başta sosyo-ekonomik yapının Batıninkinden farklı oluşu, bunun sonucu olarak da iç dinamiğin yetersizliği, toplumun, Batıyla aynı zaman süreci içinde, kapitalist üretime evrilmesine engel olmuştur. Bu da, Batıda olduğu gibi bir burjuva sınıfının doğup gelişmesini de engellemiştir. Yine Batı feodal toplumu ile Klasik Osmanlı toplum yapısı arasındaki benzersizlik, son bir çözümlenme de, toprağın mülkiyet biçiminin her iki toplumda farklı oluşuna indirgenebilir. Tabakoğlu'na (Tabakoğlu, 1994: 144) göre, Osmanlılarda aristokratik gelenek bulunmadığı gibi bunun eski kalıntıları (eski aşiret aristokrasisi) temizlenmişti. Bunun başka bir şekilde oluşması de sistemli bir şekilde engellenmişti. Yeni ve imtiyazlı bir sınıf oluşmaması için de bütün tedbirler alınmıştı. Devlet, birlik için tehlike teşkil edebilecek zenginleşmelere ve siyasi güce dönüşebilecek güçlenmelere meydan vermiyordu. Bu yüzden Osmanlı sistemi burjuvaziyi ortaya çıkarmamıştır. Batı burjuvazisi ise, şehirlerde ortaya çıkmış bir sınıftır. XI. Yüzyıl Avrupa'sında klasik feodalite çözümlürken şehirler özerkliklerini kazanan tüzel kişilikler halinde etkili birer güç odağı oluyordular. Bu olguyla burjuvazinin güçlenmesi birbirine bağlıdır. İslam ve Osmanlı şehirlerinde aynı özelliklerin olmaması burjuvaziyi yaratan ortamın oluşmaması bakımından önemlidir. Yine burjuvazi oluşmamıştır ki şehirler özerk hale gelebilinler. Yine bu yüzden iktidarın bölünmemesi ve parçalanmaması devleti oluşturan ve klasik dönemi yaratan en önemli olgudur. Bu olgu, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş, yerel yönetim- kent sürekliliği ve sanayileşme- kentleşme sürekliliği gibi birçok konuda

Osmanlı Türk toplumu ile Batı toplumları arasındaki farklılıkları açıklayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Yerel yönetim hizmetleri ve kentlerin fonksiyonları ile ilgili olarak Osmanlı pratiğine ve Osmanlı kentlerine baktığımızda farklı özellikleri görmemiz mümkündür ki, bu gerek siyasi-idari sitem içindeki yeri ve gerekse yerel hizmetlerin sunulması açısından, Türk yerel yönetim geleneğinin durumu ve Batıdan farkını daha iyi kavramamızı sağlayacaktır. Daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alındığı gibi, yerel yönetim örgütleri tarihi olarak Avrupa'da 10- 16 yüzyıllar arasında ortaya çıkan bir takım anlayışlar, kurumlaşmalar ve yapılanmalara dayandırılmaktadır. Osmanlı Türk toplumunda ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasi-idari gelişmeler, yapılanmalar ise farklı nitelikleri içermektedir. Burada kendi siyasi ve idari geçmişimizin neden çağdaş yerel yönetimlerin kurulmasında etkili olmadığı sorusu akla gelmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 97). Ve bu sorunun cevabı, dünden bugüne ve Osmanlı'dan Cumhuriyet'e yaşanan birçok sorun alanı ile ilgili de ipuçları vermektedir.

II. Mahmut devrinde başlatılan reformlar öncesinde Osmanlı ve diğer İslam ülkelerindeki kentlerin kendine özgü yönetimleri vardı. Klasik İslam çağında kentlerin yönetimiyle ilgili parlak örnekler verilmiş, özellikle imar ve alt yapının tesisinde önemli başarılar yakalanmıştır. Kent yönetiminde hisbe İslam medeniyetinin kendine özgü bir kurumu olarak gelişmiştir. İslam kentlerinde haram olanın işlenmesinin önüne geçilmesi ve iyi hareketlerin kamu otoritesince teşvik edilmesi esprisine dayanan hisbe ve daha sonra mühtesip adını alan kurum, esas itibarıyla idari-mali özerkliği ve hukuki kişiliği olan bir yapı olmayıp merkezi idarenin bir tasarrufu idi. Bunun yanında bazı yerel kamusal hizmetlerin vakıflar tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Vakıfların bir hukuki kişiliği bulunmakla birlikte zaman içinde bunların bir yerel yönetim örgütüne dönüşmeleri mümkün değildi ve vakfedenin vakıfnamedeki düzenlemeleri dışında hareket edilmesi, zaman içinde gelişmesi, karar organlarının seçimle belirlenmesi de söz konusu değildi. Bu nedenle vakıfların yerel yönetimlere kaynaklık etmeleri düşünülemez. Ancak, İslam ve Osmanlı kentlerinin bağımsız ve özerk yapıları ve hukuki kişilikleri olmamakla birlikte kendilerine özgü bir yönetimlerinin olduğunu belirtmemiz gerekir (Dursun, 1998: 95).

Osmanlı kenti yönetim işlevleri ve ekonomik işlevleri iç içe olarak bünyesinde barındırmaktadır. "Kentın özerkliği ve kurumsal kimliği nasıldı?" sorusuna ise şu şekilde cevap verilebilir; Bir kale, bir kasaba, bir panayır değişik ayrıcalıklardan yararlanabilirdi; ama global özel bir statüsü olan ve gerçek anlamıyla bir

belediye kurumu ile temsil edilen bir kent, yoktur. Oysa tek tek kasabalara, devlete olan genel yükümlülüklerine karşın özel ayrıcalıkların tanındığı durumlara rastlanırdı. Kendi ekonomik koordineleri içinde değil, ancak halklara hizmet sunmak, onları korumak ve de devletin gücünü yaymak için yaşayan ve gelişen yerleşim olarak algılanan kent anlayışı çok eskidir. Orta Avrupa'da, büyük olasılıkla Osmanlı modelinden teşvik görerek geniş yayılma imkanı bulan mutlakiyetçi modern anlayışlar da bunun üstüne eklenir.

Kentin Osmanlı hukukunda yasal bireyselliği var mıydı? Yok gibi görünüyor. Eğer kent halkları özel ayrıcalıklardan yararlanıyorlarsa, buna hukuktaki özel bir madde değil, daha çok yasa koyucunun *sessizliği* neden olurdu. İmparatorluğun temel hukuki yapısı-ki kanun koyucu Sultan Süleyman tarafından düzenlenmiştir- kentlerden organik olarak değil sadece rastlantı olarak bahseder. Ana üretim aracı olan ekilebilen toprakların, onların mülkiyeti ve kullananların hak ve görevleri çerçevesinde, yasal ve kurumsal ilişkilerinin düzene konması amaçlanmıştır (Cerası, 1999: 49). Bu temel noktalarda Osmanlı kenti Batı Avrupa kentlerinden ayrılmaktadır.

Osmanlı kentlerinin bir özelliği de hem ekonomik ve sosyal örgütlenme hem de yerel hizmetlerin sunulması açısından loncaların etkinliğinin ön planda olduğu bir örgütlenmeyi içermesidir. Osmanlı kentlerindeki zanaat ve ticaret loncaları iktisadi yaşamın temel eksenini durumundaydılar. Kent çarşısının her köşesinde bir lonca oluşmuş, her loncada da aynı mesleğe mensup esnaf bir araya gelmişti. Kentler büyüdükçe işbölümü ve uzmanlaşma da derinleşir, lonca sayısı artış gösterirdi. Örneğin, 18 yüzyıl belgelerine göre Osmanlı İmparatorluğu'nda olağanüstü güçlü bir lonca örgütlenmesi vardı. Farklı kentlerdeki loncalar arasında ilişki bulunmaktaydı (Faroqhi, 1994: 193). Batı Avrupa kentlerinin örgütlenmesi ve işleyişinden oldukça farklı olan bu yapılanma büyük ölçüde Selçuklu mirasından ve hem uygulama hem de kaynak açısından İslam dininden etkilenmiştir. Zaten birçok kaynaktan, Osmanlı devletinin kuruluş ve yükselme döneminde ortaya konan kültür ve medeniyet, esas itibarıyla üç temele dayandırılmaktadır: Bunlar, Türklerin Orta Asya'dan beri yaşattıkları örf, adet ve gelenekler, İslamiyet'le birlikte kazanılan kültür ve inanç değerleri ve Ön Asya, Anadolu ve Rumeli'nde karşılaştıkları toplumlardan aldıkları kültür unsurlarıdır (Ünal, 1998: 3).

Ne özerkliğe ne de özerkliği sağlayacak kurumlara sahip Osmanlı ve İslam kentindeki loncalar, kent içi gruplaşmalar çerçevesinde ele alınabilir. Buna göre, mesleki, etnik, dini, coğrafi temelli gruplaşmalar kent

yönetiminde önemli rol oynamaktadır. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma yerel sivil toplum örgütleri idiler. Bu birliklerin birincisi içe dönük, yani iç işleyişi sağlayıcı, diğeri ise dışa dönük bir fonksiyonu bulunmaktadır. Bu ise, merkezi yönetimle halk arasında aracılık rolü oynamaları ve merkezi yönetimin taşra temsilcilerine yardımcı olmalarıdır. Bu fonksiyonlar özellikle gerileme döneminin başlamasıyla ortaya çıkan boşluğın doldurulması açısından oldukça önemli olmuştur. Loncalar, çok eski zamandan beri yönetici sınıf üyelerini içerdiklerinden ve ekonomik alanda hükümetle kent halkı arasında yönetim bağımlı oluşturuyorlar, hükümet yönetmeliklerinin uygulamasını sağlıyorlar, vergi salıp topluyorlar, enflasyonu denetim altına almak için hükümetin fiyat ve ücreti ayarlama çabasına katılıyorlar ve hükümete gereken hizmette bulunuyorlardı. Böylece loncalar, hem kendi içlerinde hem de milletlerle işbirliği yaparak son dönemlerde Osmanlı toplumunda eksikliği görülen yerel yönetimin özerk çekirdeğini oluşturuyorlardı (Shaw, 1994: 382). Bu örgütlenmelerin yerel hizmetlerin sunulmasında oldukça ağırlıklı bir yeri bulunmaktadır.

Batı tipi yerel yönetim örgütlerinin bulunmadığı Tanzimat öncesi Klasik dönemde yerel hizmetleri sunan çeşitli kurumlar bulunmaktadır. Bunların başında, hukuki ve adli konularla, şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan kadılık kurum gelmektedir. Kadılık müessesesi ve bu müessesenin temsil ettiği *kaza* adli idari daire, başka bir ara makam, veya kazayı da içine alan başka bir idari ünite olmaksızın, başşehre bağlı yegane idare cihazıdır. Kaza merkezi olan, bir taraftan hakim ve diğeri taraftan mülki amir (yani vali veya kaymakam) bulunan kadının oturduğu daire, belediye işlerinin yürütüldüğü, müzakere olunduğu bir meclis salonu halindeydi (Akdağ, 1995: 321). Bu üç ayrı görev için ihdas edilmiş üç teşkilatın başında da kadı bulunmaktaydı.

Osmanlı şehir yönetiminde, adli idari ve belediye işlevleri birbirinden ayrı değildi. Bu fonksiyonları yürüten kadının, subaşı, naib, imam, muhtesip ve mimarbaşı gibi yardımcıları vardı. Kadılık kurumu, Osmanlı devlet yönetiminin temelini meydana getirmektedir. Devletin kurucusu Osman Gazi bile ilk memur olarak kadı ile subaşını tayin etmiştir. Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiriydi. Naib, yargı işlerinde kadının yardımcısıydı ve kadının yetki alanı içinde ulaşamadığı yerlerde, onun adına hüküm verirdi. Osmanlı şehir yönetimi, esas itibarıyla mahalle düzeyinde örgütlenmiş bulunmaktaydı. Kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısı muhtesipti. Osmanlı devlet sisteminin İslam

gelenegine dayanışının bir örneği olan ihtisap kurumunun başında bulunan muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, denetlemek, tartı-ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretim ve dağıtım aşamalarında denetimlerde bulunmak vb. idi. Belediye zabıtasının gördüğü işler o dönemde tamamıyla muhtesibe bırakılmıştı. Bütün bunların yanında, Osmanlı devletinde, şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıfların da önemli rolleri bulunmaktadır. Hatta Batılı anlamda belediyelerin kurulmasından sonra da vakıflar, ikinci bir belediye yönetimi gibi çeşitli yerel hizmetleri yürütmeye devam ettiler (Eryılmaz, 1992: 164- 167).

Kısaca, Osmanlı şehir yönetimi, geleneksel toplum düzeni içinde başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte yürütülmekteydi. Aynı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan şehir yönetimi ya da belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat'tan sonra yönetim sistemimize girmiştir. Bütün bu gelişmeler ise, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari birtakım değişim ve dönüşüm süreci çerçevesinde ortaya çıkmıştır.

## **TANZİMAT VE SONRASINDA SİYASİ- İDARİ SİSTEM, YEREL YÖNETİM VE KENT**

### ***Klasik Dönemden Tanzimat'a Siyasi- İdari Sistem ve Yönetim Yapısında Sorunlar***

Gerek coğrafi alan ve siyasi otorite, gerekse ekonomik zenginlikler bakımından, Kanuni Sultan Süleyman döneminde gücünün zirvesine ulaşan Osmanlı Devleti, aynı dönemde, duraklama ve gerileme tohumlarının yeşermesine elverişli bir sürecin içine de girmiş bulunuyordu. Fatih döneminde ulaşılan ekonomik, sosyal ve idari boyutlu olgunlaşma, Kanuni döneminde zirveye ulaşmakla birlikte, belki de gelişmenin ortaya koyduğu imkanlar nedeniyle, bir gevşeme ve bozulmayı da beraberinde getirmiştir (Ökmen, 2001: 2). Ekonomik, sosyal, askeri, siyasal, idari ve iç-dış olmak üzere birçok nedeni bulunan bu sürecin ayrıntılarına girmemekle birlikte, Tanzimat'ı getiren yolda, konumuzla ilgili bazı temel noktalara değinmek gerekir.

Klasik dönemden Tanzimat'a uzanan çizgide Osmanlı devleti bir gevşemeyle birlikte gerileme ve bozulmayı yaşamıştır. İçte ve dışta hayranlık uyandıran klasik Osmanlı sistemi, XVI. Yüzyılın sonlarından itibaren değişen iç ve dış dinamiklere ayak uydurmakta yetersiz kalmış ve bu durum buhran döneminin başlangıcının habercisi olmuştur. Dönemin önde gelen kişilerinin durumun ıslahına ilişkin görüşlerine rağmen, bürokratik kadroların henüz böyle bir kanaati kabullenmeye hazır olmadıkları görülmüştür. Bu kadrolara göre ülkenin çeşitli bölgelerinde meydana

gelen sathi problemler, köklü temellere dayalı sistem bozukluğunun bir sonucu değildi. Bunlar geçici arızalardı ve Müslümanların Franklardan öğrenebilecekleri hiçbir şey olamazdı. Buna karşılık yer yer ortaya çıkan huzursuzluklar ve sıkıntılar Osmanlı aydın ve bürokratının bu konular üzerinde düşünmelerine sebep oldu (Çiçek, 1998: 32). Bu bağlamda, gelişmeler eski klasik sistemin terk edilmesi, rüşvet ve kayırmacılığın yaygınlaşması gibi nedenlere bağlanırken diğer yandan da dönemin bazı aydın ve bürokratlarınca yöneticilere sunulmak üzere ortaya konan çözüm önerilerini içeren siyasetnamelerin hazırlanması yoluna gidildi. Bunların farklı ve çeşitli içerikleri bulunmakla birlikte özellikle tımar sisteminin işleyişine ilişkin değerlendirmeler dikkat çekicidir. İnalçık'a (İnalçık, 1996: 114) göre, XVII. Asır başlarında İmparatorluğun çöküşünü haber veren Osmanlı siyaset-nüvislerini, bilhassa tımar sistemi üzerinde durmaları da sebepsiz değildir. Çıkışından itibaren tımar sisteminin tarihi tekamülü gösterilmekle, Osmanlı İmparatorluğunun asıl çatısı ve tarihinin esas amillerinden biri meydana çıkarılmış olacaktır.

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'la sonuçlanan yozlaşma ve gerileme sürecinin birçok nedeni bulunmaktadı ve bunların hepsi birbiri ile yakından ilgilidir. 17. yüzyıla gelindiğinde, hem merkezi idarenin hem de eyalet ve sancak yönetimini klasik şekliinden tamamen ayrılmış olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni ise tımar sisteminin niteliğindeki değişme ile ilgilidir. Harp güçlerinin oluşturulmasında artık eyalet askerleri içinde tımarlı sipahilerin yerini, valilerin kapılarında besledikleri ve çeşitli adlarla anılan askerler almışlardır.

Bu yüzyıldan itibaren ülke yönetiminin temel birimi sayılan sancaklarda da önemli sayılabilecek değişiklikler görülmüştür. Tımar sisteminin bozulup yerini iltizamla yönetime bırakması yanı sıra vezir rütbesini almış kimselerin çoğalması, bunlar için unvanlarına uygun görevlerin bulunmamasına yol açmıştı. Daha önceleri ulema sınıfı için başvuru alan uygulamaya yönetimde de yer verilmiştir. Vali olması gerekirken boş eyalet bulunmadığı için atanması yapılamayanlara duruma göre bir veya birkaç sancağın geliri arpalık olarak verilmiştir. 18. yüzyılda bu sistem iyice yer etmiş, birçok sancak arpalık olarak vekillerce yönetilir olmuştur. Bunun yanında 17. Yüzyıldan itibaren Osmanlılarda toprak, devletin denetiminden çıkarak fiilen beylerin yerli güçlü ailelerin malikaneleri durumuna gelmeye başlamıştı. 18. Yüzyılın bitiminde Doğu Anadolu'nun yanı sıra batıda da derebeyleşme eğilimleri artmıştı. 19. Yüzyılın başlarından itibaren İmparatorluk gün geçtikçe her bakımdan kötü duruma düşmekteydi. Bununla birlikte ayakta kalabilmek için önlemler düşünülme, çözümler aranmaya başlandı. Bu

çabaların en önemlilerini ise, III. Selim ve II. Mahmut'un giriştiği yenilikler oluşturmaktadır (Çadırcı, 1997: 13, 14). Ancak, bu dönemde ortaya konan bütün reform ve islah çalışmaları bu gidişi durdurmaya yetmemiştir.

Osmanlı devletini ve toplumunun 1600'lü yıllardaki sarsıntılardan sonra oluşan değişimi, 18. Yüzyıla varıldığında, çok daha değişik bir yapı ve yeni anlayışlar ortaya çıkardı. Artık ülke içinde padişahın mutlak gücünden söz etmek mümkün olmadığı gibi, dışa dönük genişleme siyaseti de geçerliliğini kaybetmişti. 18. Yüzyıldan sonra Osmanlı devleti bambaşka bir değişim içine girdi; bir zamandır baş edemediği Avrupa'nın karşısında tutunabilmek için gittikçe Avrupalılardan daha çok şey öğrenmeye, Avrupa kurumlarını kendine mal etmeye, kısacası Avrupalılaşmaya, *Batılılaşmaya* başladı. Burada vurgulamamız gereken, batılılaşma sürecine giren Osmanlı Devleti'nin 16. Yüzyıldaki devlet yapısından çok uzak olduğu, hatta bir bakıma eski güçlülüğünün arayışı içinde batılılaşma yoluna girdiğidir (Kunt, 1995: 64). Yine, Osmanlı kurumlarının iç düzende ve dış genişlemedeki etkinliği birbiriyle ilişkili olduğu gibi bu kurumların değişiminde de iç ve dış etkenlerin karşılıklı rolü etkili olmuştur. Bu etkenlerin gösterdiği ya da zorladığı ortak hedef ise, birtakım reform ve islahat çalışmalarının yapılması yönündeydi.

Bu yönde ortaya konan reform çalışmalarının ortak amacını, imparatorluğu yeniden canlandırmak ve Avrupa'nın gücü ile uygarlığının giderek artan biçimde egemen olduğu bir dünyada kendini korumak düşüncesi oluşturuyordu. Avrupa'nın mevcut konumuna karşı koymak için ilerleme kaydedilmesi gerekliliği, en belirgin biçimiyle, askeri güç alanında kendini göstermekteydi. Ancak bu alandaki ilerlemenin dayanacağı temel olarak da ekonomik ilerlemenin sağlanması gerekiyordu. Yine, eğitim sisteminde, adaletin sağlanmasında, hukukun modern yaşamın ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde yenileştirilmesinde ve kamu yönetiminin örgütlenmesiyle etkinliğinin sağlanmasında da ilerleme gerekiyordu. Reform hareketlerinin arkasındaki temel dürtü, Avrupa'nın gözünü boyamak değil, tersine, çeşitli alanlarda bazı Batılı fikir ve kurumların benimsenmesini ya da uyarlanmasını içeren iç reorganizasyon tedbirleriyle imparatorluğu yeniden canlandırmaktı (Ökmen, 2001: 5).

Osmanlı yaşamının çeşitli alanlarındaki reformlar birbirine bağlı bulunmasına ve herhangi bir alanda kaydedilecek ilerleme mutlaka diğer alanlara da yansıtacak olmasına rağmen, yönetimin reform sürecinin merkezinde yer aldığı ve bu yüzden yönetim yapısıyla idari sistemin etkinliğinde yapılacak reformların diğer alanlarda başarılabilecek

reformları büyük ölçüde etkilediği gerçeği değişmez. Her değişikliğin diğer değişikliklere bağlı olduğu bu dönüşlü süreçte, bütün alanlardaki reformların planlayıcısı ve yürütme aracı daima hükümettir. Otokratik Osmanlı geleneği ile Osmanlı toplumunun 19.yüzyıldaki yapısı göz önüne alındığında başka türlü de olamazdı. Eski idare sisteminin 16. Yüzyılın sonlarından itibaren çürümesi ve o tarihten sonra imparatorluğun iç bünyesindeki baskılar karşısında yetersiz kalması, Osmanlıların zayıflığını başlıca nedenlerinden birini oluşturur. Bu bağlamda reformlar da yukardan gelmek zorundaydı. Yukarıdan aşağıya reform Tanzimat döneminin ayırt edici özelliği idi; kaldı ki bu özelliğe o dönemden önce de daha sonra da sıkça rastlanmaktadır. İnisyatif merkezi hükümetten gelmiştir, halktan değil. Reformu yapan kurum hükümetin kendisi olduğu için, yönetim yapısını ve idari uygulamaları düzeltmekte atılan adımlar burada üzerinde durulmayı hak eden konulardır (Davison, 1997. 17, 18). Bu anlamda, hem Tanzimat'ın kendisi yönetim merkezli bir reform girişimi olduğu için hem de çalışmamızın temel konusunu yönetim oluşturduğu için, burada ağırlıklı olarak Tanzimat'ın yönetim konusunda getirdiği değişikliklere ve özellikle de merkeziyetçi adem-i merkeziyetçi anlayış ve yapılanmalara değinilecektir.

### ***Modernleşme Sürecindeki Batı, Osmanlı Toplumu ve Merkeziyetçilik Çağında Adem-i Merkeziyetçilik***

Geleneksellikten modernliğe geçiş anlamında en az dört yüzyıllık bir gelişme ve değişme sürecinin sonunda Batı, 18. yüzyıla gelindiğinde yepyeni bir döneme girerken aynı zamanda kendi iç dinamiklerinin ortaya koyduğu bir modernleşmeyi de yaşamıştır. Batı Avrupa'da 17. Yüzyıldan başlayarak bilim ve teknolojiye meydana gelen gelişmelerin neden olduğu ekonomik büyüme, toplumlari, adına *modernleşme* denilen yeni bir yaşam tarzına, kültürel ve kurumsal değişim sürecine sokarak, etkileri dünya çapında hissedilen bir sosyal ve siyasal örgütlenme biçimi yarattı. Bu süreçle insanlık, modernite denilen yeni bir yaşam biçimine ve modernizm denilen ve düne ait olmayan bir dünyada yeniden şekillenmeye başladı.

Kökeninde Batının tarihsel ve toplumsal gelişim ve değişim sürecinin bulunduğu bu yeni durumu konumuz açısından tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş olarak nitelendirebiliriz. Teknolojik, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal-idari bütün yönleriyle bu noktada Batı, dinamiklerini ve kontrolünü kendisinin belirlediği bir çerçevede içerisinde, Batı-dışı toplumlara fark atmış, bu farklılaşma ve öncülük pozisyonu nedeniyle de modernleşme ya da Batılılaşma gibi bir kavramı Batı-dışı toplumların gündemine yerleştirmiştir. Bu yeni

durumu ve gelişmeyi gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler-toplumlar şeklinde de ifadelendirmek mümkündür. Artık, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçen Batı, yönlendiren ve kendisine benzenilmeye çalışılan, Batı-dışı toplumlar da bu yeni durum karşısında kendine bir yer ve yön belirlemeye çalışan bir başka deyişle yeni durumu intibak etmeye çalışan konumundadır.

Bu çerçevede ve yukarıda ele alınan durumu ile Osmanlı Türk devletine baktığımızda, modernleşme, batılılaşma çabalarını anlamak mümkün olabilir. Ancak burada, Osmanlı devleti ve toplumunun kendi iç dinamikleri ve zaman içinde bu bağlamda ortaya çıkan değişimleri ya da değişmemeleri de göz ardı etmemek gerekir. Hem, Avrupa karşısında güçlü olmak, eski halini tekrar istirdat etmek gibi savunma ve kurtarma çabalarını hem de, güçlü hale gelen Avrupa'ya benzeyerek kurtulma gibi farklı saiklerle ortaya konan ve daha çok Tanzimat'la belirginleşen ıslahat hareketlerine tekabül eden bu çabalar, iç ve dış dinamikleriyle birlikte, bu dönem Osmanlı-Türk toplumunun ve ağırlıklı olarak siyasal-idari sisteminin tepkilerini dile getirmektedir. Sonuç ve yaşanmakta olan, ekonomiden sosyal ve kültürel yapıya ve oradan da siyasal-idari yapıya kadar bir modernleşme, batılılaşma sürecidir.

Bu süreçte, konumuz açısından ortaya çıkan iki noktayı açmakta yarar vardır. Bunlardan birincisi, bu dönemin hem Avrupa hem de Osmanlı'nın kendi dinamikleri açısından bir merkeziyet çağı olmasına rağmen uygulamada ortaya konan ve bir zorunluluğu içeren adem-i merkeziyet anlayışıdır. Diğeri ise, resmi Batılılaşma sürecine dönüşen Tanzimat ve sonrasında ortaya çıkan tepkiler ve bu tepkilerin Osmanlıdan Cumhuriyete uzanan bir çizgi oluşturur nitelikteki pozisyonu ile ilgilidir. Bu anlayışların özellikle siyasal-idari sistem içindeki ağırlıklı konumu bağlamında Tanzimat'tan Cumhuriyete ve günümüze kadar oluşan yerel yönetim ve merkeziyetçi- adem-i merkeziyetçi anlayışlar ile yapılanmalar üzerindeki etkisi yadsınmaz.

Klasik Osmanlı idaresinin zaaf ve çöküşünün her alanda iyice belirgin hale gelmesi ve reform ihtiyacını tartışmasız öncelikli sorun niteliğini kazanmasıyla birlikte, XIX. yüzyıl, Osmanlı toplumu için tam bir dönüşüm ve reform çağı olarak tarihte yerini almıştır. Bu anlamda XVIII. yüzyılda başlayan askerî alandaki yenilik girişimleri, XIX. yüzyıla gelindiğinde, malî, idarî, sosyal ve kültürel yeni içerikler kazanmıştır. III. Selimle giderek belirginleşen yenileştirme hareketleri II. Mahmut'la kendini ağırlıklı olarak belli etmeye başlamıştır. III. Selim'in reformları pek başarılı olmamışsa da, halefleri için gedikler açmış, yol göstermişti. Lale döneminde eski demir perdeyi yıkma süreci devam etmiş, Osmanlılarda bir batı

düşüncesi yerleşmeye başlamıştır. Bu dönemde özellikle yönetim alanında atılan adımlar Osmanlı kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda adem-i merkeziyetçiliğin temel kurumları olan yerel yönetimlerin ayrı ve önemli bir yeri vardır. III. Selimden sonra iktidarı devralan II. Mahmut'un diğer birçok önemli konularda olduğu gibi yerel yönetimin meydana getirilmesi sürecinin de başlatıcısı olduğu söylenebilir (Ökmen, 2001: 9).

### ***Tanzimat Döneminde Yerel Yönetim Düşüncesi, Kurumsal Yapı ve Kentler***

Osmanlı devletinde, sözü geçen nitelikleriyle merkeziyetçilik- adem-i merkeziyetçilik ilişkilerinin ilk ve en yoğun yansıdığı alan yerel yönetimler olmuştur denilebilir. Merkeziyetçilik çağında adem-i merkeziyetçi nitelikteki bu uygulamalar bazı nedenlere dayanmaktadır. Bunları ele almadan önce Batıda ortaya çıktığı anlamıyla yerel yönetimlerin nitelikleri ile Osmanlıda ortaya çıkış keyfiyetine değinmek gerekir.

Klasik Osmanlı idare sisteminde bugünkü anlamda bir yerel yönetim anlayışı bulunmamaktadır. Buna karşılık son derece iyi işleyen bir taşra yönetimi, sisteme damgasını vurmuştur. Yerel yönetim, devletin güçlenen otoritesi karşısında bir bölgenin veya şehrin idari ve mali sahalarda özerklik elde etmesi ve bunun hukuki bir varlık olarak ortaya çıkmasıyla teşekkül etmiştir. Diğer ifade ile yerel yönetimler, merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliktir. Bir şehir halkının kendi yöresel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi iradeleriyle oluşturdukları kurumlar olan yerel yönetimler, Türkiye için Batılılaşma hareketiyle birlikte gündeme gelmiştir. Osmanlı devletinde Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde teşekkül etmeye başlayan yerel yönetimler Cumhuriyet yönetimine de etki etmişlerdir.

Osmanlıda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile ilgili en önemli özelliklerden birisini, Batılılaşma sürecinde birtakım iç ve dış etkenlerin ağırlıklı rolü oluşturmaktadır. Bunu yerel yönetim geleneğine ilişkin tartışmalar bağlamında ele almak gerekir. Eryılmaz'a (Eryılmaz, 1997: 18) göre, ülkemizde, Batılı anlamda bir yerel yönetim geleneği olmadığı doğrudur, ancak, gelenek oluşturulması konusunda da müspet bir girişimin olmaması da düşündürücüdür. Osmanlı devletinde yerel yönetimlerin gündeme gelmesi, gerçek anlamda kent hizmetlerinin ve sorunlarının yoğunlaşması karşısında, bunlara bütüncül bir yaklaşım sergileme ihtiyacıyla başlamıştır. Osmanlı klasik döneminde Batılı tarzda bir yerel yönetim deneyimi mevcut değildir. Ancak, ihtisap, vakıf ve lonca sistemi gibi yerel yönetim

benzeri kurumlar, kent hizmetlerini yürütmeye çalışmaktaydı. Kentlerin sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, şehirleşmenin toplu yerleşim mekanında meydana getirdiği yapısal değişikliğin ışığında 19. Yüzyılda ortaya çıktı. Tanzimat döneminde Batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırladı. Ülkemizde ilk belediye kurulması girişimi, Kırım savaşı münasebetiyle Osmanlı devleti ile aynı safta çarpışan müttefik devletlerin etkisi sonucu İstanbul'da başladı (1855). Yerel yönetimlerin ortaya çıkışındaki temel amaç, büyüyen şehirlerin temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel altyapı ihtiyaçları ile gayr-i müslim Osmanlı vatandaşlarının yönetime katılma ve müslümanlarla eşit siyasi haklara sahip olma yönündeki taleplerini belirli ölçüde karşılamaktır. Bu süreçte, Osmanlı yerel yönetimleri hem reform hareketlerinin genel niteliği çerçevesinde ortaya çıkan bir düzenleme ve hizmet sunma ihtiyacının hem de Avrupa ile ticaret ve ilişkilerin kıyı kentlerine yansması boyutlu gelişmelerin bir ürünüdür denilebilir (Ökmen, 2008: 110).

Göymen de Osmanlı yerel yönetimlerini oluşması sürecindeki Batı etkisini şu şekilde ifade etmektedir; "19 yüzyıla birlikte geleneksel Osmanlı kurumlarında iç ve dış nedenlerle başlayan yozlaşma sonucunda, imparatorluk üzerinde Batının ekonomik etkisi ile yerel kurumları da içeren bir değişiklik başlamıştır. Özellikle kıyı kentlerinde, bazı ürünleri dış satımı, buna karşılık moda olmaya başlayan Batı kaynaklı ürünlerin dış alımı esasına dayalı bir ticaret başladı. Bu etkenle canlanan kıyı kentleri hem şekil, hem de işlev değiştirmeye başladılar. Bu yerleşim merkezlerinde değişen işlevlere koşut olarak yeni yerel gereksinimler ortaya çıktı ve bununla ilgili düzenlemeler bir zorunluluk haline geldi. Hizmet istemindeki bu nitel ve nicel değişiklikleri zaten büyük ölçüde işlevini yitirmiş geleneksel kurumların karşılaması olanağı bulunmuyordu. Bu nedenle yeni kurumların oluşturulması bir zorunluluk olarak ortaya çıktı.

Aynı dönemde İmparatorluğun savunmasını *Batıya rağmen Batılılaşmak* biçiminde gören yöneticiler bunu bir dizi Batılı kurumu ithal ederek sağlamaya çalıştılar. Belediye örgütü de bunlardan biriydi. Aynı dönemde, Batılılar, İmparatorluk yöneticilerine ülkedeki azınlıklara yerel özerklik verilmesi ve bu grupların kendi kendilerini yönetebilmelerine olanak tanınması konusunda baskı yapıyorlardı. Bununla amaçlanan açıktı. Batılılar, yerel özerkliği, ülkedeki azınlıkların tam bağımsızlığa kavuşup İmparatorluğun parçalanmasının ilk adımı olarak görüyorlardı. Dönemin yöneticileri bu baskılar altında belediye kuruluşlarını oluşturdular. Fakat bu kuruluşlar yerel özerkliğe, güçlü bir parasal tabana ve



yetişkin personele sahip kendi başlarına yaşayabilirlikleri olan kuruluşlar olarak değil, güçsüz, yetkisiz ve yalnızca merkezi hükümetin yöredeki bir uzantısı olarak ortaya çıktılar”(Göymen, 1997: 19). Bütün bunlar, Osmanlı-Türk toplumunda belediyelerin hem beliren yerel gereksinimleri karşılamak için organik olarak, hem de bazı dış baskılar sonucunda yapay olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Bu ortaya çıkışın özel koşullarının etkilerini ve uzantılarını, özellikle merkezi hükümet-yerel yönetim ilişkileri boyutunda, bugün de gözlemek mümkündür.

Türkiye’de merkezîyetçilik- adem-i merkezîyetçilik ilişkileri bağlamında yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile ilgili tartışmaların odağında yerel yönetim geleneği ya da gelenek eksikliğine ilişkin yaklaşımlar bulunmaktadır. Eke’ye (Eke, 1982: 110) göre, yerel yönetimlerin Batılı anlamda özerk, demokratik ve biçimsel kamu örgütleri olarak ülke yaşamına girişlerinin görece yakın bir geçmişi vardır ve bu bağlamda bugün yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların nedenlerinin önemli bir bölümünü yerel yönetim geleneği ve bilinç eksikliğine bağlamak yanıltıcı olmaz. Ortaylı ise bu gelenek tartışmalarına şu şekilde yaklaşmaktadır; “Mahalli idare bir gelenek sorunudur ve mahalli idare geleneğinin, ulusal demokrasi için gerekliliğini en çok vurgulayanlardanım. Ama bu konunun tarihsel bir ayrımcılık için abartılarak yorumlanmasının da sadece bir fikri sakatlık olduğu kanaatindeyim. Demokrasi her şeyden önce bir örgütlenmedir; örgüt alışkanlığı olan toplumlar için mahalli demokrasinin tarihsel gecikmişliği ve eksikliği hiç de telafi edilemeyecek bir keyfiyet değildir. Kaldı ki, demokrasiye geçişte, bu toplumların kendilerine göre bazı tarihi kurumları vardır. Bunlar el’an içimizde yaşar; ama tarihi olarak şuuruna ulaşamadığımızdan, onu göremez, kullanamaz, geliştiremeyiz ve zamanın yürütmesine terk ederiz.

Osmanlı kentinde modern belediye, 19. Yüzyılın, hatta 20. Yüzyılın bir olgusudur; ama Osmanlı, kenti örgütlemeyi, kente özgü ortak davranış kalıpları oluşturmayı ve kente hizmet vermeyi Tanzimat’tan sonra öğrenmiş değildir. Bu eski geleneğin varlığını tesbit etmek ve ona göre hareket etmek gerekmektedir” (Ortaylı, 1994: 5- 7).

Osmanlı yerel yönetimlerinin ortaya çıkışını Tanzimat ve sonrasında Meşrutiyet döneminin reform ve ıslahat çabalarından ayrı değerlendirmek zordur. Merkezîyetçilik, Tanzimat döneminin hakim özelliklerindedir. Merkezîyetçilik hem idari hem de mali alanda açık bir şekilde görülebilir. Tanzimat yönetimi, bir yandan merkezi idareyi yeniden yapılandırarak güçlendirmeyi esas alırken, diğer yandan da, 19. Yüzyılın eşitlikçi ve katılımcı

eğilimlerine, reform görüntüsü altında ayak uydurmaya çalışmaktaydı. Kentlerin altyapı ihtiyaçları ile gayrimüslimlerin yönetime katılma talepleri, Osmanlı yönetimini, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetim konusunda da yeni bir yapılanmaya zorladı. Örnek alınan ülke Fransa idi. Burada esas amaç, Batı’daki gibi özerk yerel yönetim kurumlarını yerleştirmek değildi. Daha çok merkezin yakın denetim ve gözetimi altında idari yönü ağır basan yerel yönetim modelini kurmaktı. Yerel yönetim kurumlarının yürütme organları, hep atama ile işbaşına getirildi. Merkezi yönetim hiçbir zaman yerel yönetimleri, kamu politikasını belirleyen ve yürüten özerk siyasi organlar olarak düşünmedi (Eryılmaz, 1997: 19).

Hem Tanzimat hem de Meşrutiyet dönemlerinde idarede merkezîyetçi bir devlet yapısı oluşturulmuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili teşebbüsler, esas itibarıyla bu merkezîyetçi devlet yapısının etkisi altında kalmıştır. Tanzimat yenilikleriyle ortaya çıkan yerel yönetim anlayışı, merkezi yönetim kadrolarının merkezîyetçi eğilimlerini taşımaktadır. Osmanlı belediyesi otoriter bir merkezîyetçiliğin geliştiği bir dönemde doğmuş olduğundan dolaydır ki, merkezi idarenin bir parçası olarak doğmuştur. Bu dönemde doğmuş olan vilayet, liva ve kaza idare meclisleri, bir çeşit yerel yönetim kurulları idiler, fakat bunlar hükümetin iyice etkisi altında kalmışlardır. Burada yerel temsilcilerin sadece istişari bir işlevi bulunuyordu.

İşte bu çerçevede içinde, Osmanlı devletinde ilk belediye 1854 yılında İstanbul’da Şehremaneti idaresinin kurulmasıyla doğmuş oldu. Şehrin beledi işlerini görececek, imar, ihtiyaç maddelerinin temini, fiyat kontrolü, temizlik işleri ve esnafın teftişi gibi görevler verilen Şehremaneti, Meclis-i Vala’ya bağlanmıştı. Teşkilatın başındaki şehremini Bab-ıali tarafından atanıyor ve halk arasından atanan 12 üyeli bir Şehir Meclisi, ona yardımcı oluyordu. Bu ilk belediye örgütü, bugünkü manada bir belediye özelliği taşımamaktadır. Çünkü mali ve idari özerkliği yoktu, halkın seçimiyle oluşmuyordu ve şehir halkı yönetime aktif olarak katılmıyordu. Başarılı olamayan belediyecilik teşebbüsünü diğer teşebbüsler izledi (Dursun, 1998: 15). Bu anlamda ilk önemli teşebbüs olarak 1857’de İstanbul’un Beyoğlu ve Galata semtlerinde bir (numune dairesi) açıldı. Bu dairenin kanununu ve teşkilatını yine İstanbul’da bulunan ecebiler gibi Avrupa’da yaşamış, onların lisanlarını bilen gayr-i müslimler yapmışlardır. Hatta on sene kadar dairenin muhaberat ve muamelatı Türkçe ile birlikte Fransızca ceryan etmiştir. İşte Türk belediyelerinin Fransız usulünü taklit etmeleri bu zamanda bu suretle başlamıştır (Ergin, 1932: 179).

Türk yerel yönetimlerinin kurumlaşmasında merkezîyetçi bir niteliğin oluşması bağlamında diğer etkenler yanında merkezîyetçi Fransız sisteminin bu etkisini göz ardı etmemek gerekir. Gerek İslahat Fermanının getirdiği yenilik, gerekse İstanbul'daki - kısa süre de olsa- belediyeçilik deneyimleri, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. Maddesiyle belediye kuruluşunun bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmasına yol açmış ve peşinden 1877 yılında *Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu* çıkarılmıştır. Bundan önce ise, 1864 ve 1870 Vilayet Nizamnameleri de merkezîyetçi niteliği ve doğrudan yerel yönetimlerin kurulmasını sağlamamasına rağmen yine de yerel yönetimlerin kurulmasında önemli rol oynamıştır. Ancak, 1876 Kanun-i Esasi ve ardından yayımlanan Vilayet Belediye Kanunu sonrasında Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye örgütleri kurulmaya başlanmıştır. 1877'de yayımlanan Vilayet Belediye Kanunu'na göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Bu kanuna göre, meclis tüzel kişilik sahibi olup, kentin imar, su, itfaiye gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır. Bu kanun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından da önemlidir.

1877 Vilayet Belediye Kanunu istisnalar dışında, 1930 Belediye Kanunu yayımlanıncaya kadar yürürlükte kalmıştır. İstanbul, 1912 yılında çıkarılan bir kanunla *İstanbul Şehremaneti* olarak tek belediye haline getirildi ve dokuz şubeye ayrıldı. Her şubeye hükümet tarafından bir müdür tayini yapılarak yeniden merkezîyetçiliğe dönüldü. Zaten 1876 sonrasında Osmanlı bürokrasisinde güçlü merkezîyetçilik eğilimleri görülmekteydi. Bu dönemde yerinden yönetimi savunmak zaman zaman vatan hainliği ile eşdeğerde olmuştur. Prens Sabahattin ve arkadaşlarının bütün çabalarına rağmen yerel yönetim geleneği sadece köy kuruluşlarında kendisini gösterebildi (Görmez, 1997: 93- 95). 1912 yılında getirilen statü, daha merkezîyetçi bir nitelik göstermekteydi. Örneğin dairelerin tüzel kişiliği kaldırıldı. İstanbul şehremaneti namı altında bir tek belediye dairesi dokuz şubeye ayrıldı. Her şubeye hükümet tarafından maaşlı bir müdür tayin olundu. Bu suretle 1876 kanunundaki adem-i merkezîyet yerine bu defa sıkı bir merkezîyet tatbik edilmeğe başladı (Ergin, 1936: 130). Bu statü 1930 tarihli bugünkü Belediye Kanununa yürürlüğe girmesine kadar devam etti.

Kentlerin en önemli özelliklerinden biri, ekonominin, sosyal yaşamın ve yönetimin merkezi fonksiyonunu yerine getirmeleridir. Kentli niteliği ağır basan bir toplum olan Osmanlı-Türk toplumunda da kentler bu fonksiyonları görmekle birlikte bu fonksiyonun 19. Yüzyıla geldiğinde oldukça çeşitlendiği göze çarpmaktadır. Bu çeşitliliğin artmasında iç ve dış olmak üzere birçok faktör etkili olmuştur.

İlk olarak, Avrupa'da ortaya çıkan teknolojik-ekonomik ve politik- ideolojik gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan sanayi toplumu nitelikleri, son tahlilde Osmanlı-Türk toplumu üzerinde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari boyutlu olarak etkin olmaya başlayınca, sonuçta bu süreçten en hızlı ve yoğun etkilenen birimler, kentler olmuştur. Ekonominin, yönetimin ve kültürün merkezi olarak Osmanlı kentleri, klasik dönem kurumlarının işlevsiz hale gelmesine de paralel olarak, hızla değişim sürecine girmiştir. Osmanlı sisteminin 1838 İngiliz Ticaret Anlaşması'yla simgelenen dünya ekonomisine açılışı ve 1839 Tanzimat Fermanı'yla simgelenen yeni yönetim biçimi arayışları, 19.Yüzyılın ikinci yarısında kent yapısında önemli dönüşümlere yol açmıştı. 1838 ve 1839 tarihleri önemli kurumsal değişimleri belirliyor görünse de aslında daha önceki değişim birikimlerinin sonuçlarıydı. Yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yönetim biçimi, yeni kent merkezleri, yeni bir altyapı ve yeni kurumlar gerektiriyordu. Bu dönüşüm, kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel Osmanlı idari kurumları yoluyla sağlanamaz, gerekli altyapı dini vakıflar aracılığıyla kurulamazdı. Bu ulusal kurumlara sadece yapısal açıdan yetersiz değildi; 1840'larda dönüşümlerin baskısıyla çökmüşlerdi. Hem geleneksel sistemin çöküşü, hem de yeni doğan ihtiyaçlar yeni yönetim biçimlerini ve kent gelişimini denetleyecek yeni bir sistemi gerektiriyordu (Tekeli, 1996: 19). Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari birçok yönü bulunan bu gelişme sürecinde kentler genelde yönetim özeldi ise yerel yönetim merkezi tartışmaların ve son tahlilde yapılanmaların odağı haline gelmişlerdir.

Tanzimat ve sonrasında ortaya çıkan reform ve ıslahat çabaları bu anlamda kentlerde de etkili olmuş ve sonuçta Batı Avrupa kentlerinin nitelikleri ve gündeme gelen kentleşme olgusu ile tam örtüşmesine de benzer ihtiyaçlar ve değişiklikler gündeme gelmiştir. Bu ihtiyaç ve değişiklikler ilk olarak, ekonomik, sosyal ve siyasi-idari değişime paralel olarak yerel yönetim hizmetlerinin durumu ile ilgilidir. Yukarıda sözü edilen ve Batılı anlamda yerel yönetimlerin kurulmasını gerektiren nedenlerin önemli bir bölümü kentlerle ilgilidir. Bu ilgililik daha sonraki aşamada ise, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçen Avrupa'nın Osmanlı-Türk toplumuna etkileri anlamında, kentleşme olgusu boyutunda kendini göstermeye başlayacaktır. Bu anlamda, bir geleneğe ve tarihi süreklilik niteliğine sahip olmasa da, Tanzimat sonrası dönemde bir yerel yönetim-kent etkileşimi ve sürekliliğinden söz edilebilir. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e uzanan çizgide özellikle kentlerin yönetim birimi olan belediyeler bazında gündeme gelen yerel yönetim kurumu oluşturma çabaları bu etkileşim ve sürekliliği

belirginleştirmiş ve Osmanlı-Türk kentlerinin Klasik dönemdekinden oldukça farklı niteliklere bürünmesi gerçeğini beraberinde getirmiştir.

Burada, bu değişim ve dönüşüm sürecinin bazı temel noktalarını ele almakta yarar vardır. Osmanlı kentinin 19. Yüzyılda geçirdiği dönüşümün önemli bir yanını, İmparatorluğun ekonomik yapısındaki değişimler ve buna koşut olarak gelişen *milletler* arası ve *sınıflar* arası farklılaşma biçimi ve nitelikleri oluşturmaktadır. Avrupa'da kapitalizmin gelişerek sanayi devrimini gerçekleştirmiş olması ve bu gelişmeler sonucunda Osmanlı devleti üzerinde aşama aşama kurulan emperyalist denetim, Osmanlı'nın iç dinamikleri ile birleşerek önemli yapısal değişimlere neden olmuştur (Tekeli, 1996: 27). Bu değişimlerin en etkin olarak yansıdığı alanlardan birisi ise, özellikle genelde yönetim özelde ise yerel yönetimle ilgili olarak, kentler olmuştur. Ekonomik ve ticari hayatın kazandığı yeni boyutlardan Tanzimat'ın getirdiği bürokratik yapının etkilerine, yeni ekonomik ilişkiler içinde Batı kültürüne yönelmenin getirdiği tüketim kalıpları ve yaşam biçiminden ortaya çıkan yeni nitelikli yerel yönetim hizmetleri ihtiyacına buna yönelik yapılanmalara kadar, kent bu değişim ve dönüşüm sürecinden oldukça yoğun bir şekilde etkilenmiştir. Bu bağlamda da eski kurum ve yapılar nitelik ve işlevlerindeki değişmeye paralel olarak ve reform çabalarının bir parçası olarak yeniden düzenlenmiş, modernleştirme sürecinin önemli bir boyutunu oluşturmuşlardır.

Bütün bu yönleriyle ilgili olarak diyebiliriz ki, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1839'dan itibaren devleti ve toplumu Batılılaştırma doğrultusunda girişilen ve Tanzimat olarak bilinen reformlar kent alanını da ilgilendirmektedir. Batılı ilkelere ve uygulamalara göre yapılan düzenlemeler, Osmanlı kent alanına ve bunun dönüşümüne ilişkin daha global düşüncelere varmayı sağlayacak bazı özellikler taşımaktadır (Yerasimos, 1996: 1). Bu özellikler, yerel yönetim hizmetlerinden kent mekanının şekillenmesine ve kentin ekonomik, sosyal ve siyasi-idari bütün yönlerine kadar geniş bir yelpazeye yakından ilgilidir. Özellikle bu aşamada gerek merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik ilişkileri gerekse yerel yönetim hizmetlerinin sunumu bağlamında yerel yönetim-kent birlikteliği belirginleşme sürecine girmiştir.

Kısacası, Avrupa örneğinde ülkenin belli başlı büyük kentlerinde kurulan belediye örgütleri, beraberlerinde yeni sorunlar getirmekle birlikte, dönem öncesinde, vakıflar ve yöneticiler tarafından şöyle ya da böyle yürütülen bazı önemli hizmetleri üstlenmişler, eksikliklere, imkansızlıklara rağmen, kentleşmede etkin olmuşlardır. Bu etkinlik, I. Meşrutîyet'in ilanından sonra gözle görülür şekilde karşımıza çıkmaktadır. Dönem içinde belediyeler, beledi kolluk,

imar denetimi gibi geleneksel görevlerin yanında, kentlerin ekonomik yaşantısını düzenleyen, koruyucu yapıcı hizmetleri üstlenmişlerdir. Kentlerin ekonomik hayatının düzenlenmesinde, temizlikle ilgili hizmetlerin görülerek, yasakların uygulanmasında etkili olmuşlardır. Yol, kaldırım, su yolu, kanalizasyon gibi tesislerin yapımı ve onarımı bakımından ise varlık gösterememişlerdir. Bu işler genellikle hükümetin yardımı ile az çok yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Osmanlı kentinde devletin varlığı ve gücünün hissedilirliği klasik dönemden Tanzimat'a ve geçişte ve sonrasında artmıştır. Osmanlı kentlerinin gelişimi, bütünüyle Osmanlı devlet teşkilatına bağlıdır; tabii ki lineer olarak değil, ama o düzenin bir çok çelişkisiyle birlikte: Kimi zaman zanaatkarların eski lonca düzenini ve kurumların merkezîliğini koruması için, kimi zaman uluslar arası ticaretin serbest kılınması ve yöre paşalarının özerkliği için yapılan çelişkili mücadeleler ile iç içe geçmiş olarak (Cerasi, 1999: 47). Kentlerde devletin etkinliğinin bir yönün olarak 19 yüzyılda yerel yönetim denemelerini de eklemek gerekir. Tanzimat'dan Cumhuriyete yerel yönetim kurumlarını oluşturup kurarken bile bütün merkezîyetçiliği ile devlet kente egemendir, yön verendir. Üstelik bu nitelik, merkezîyetçilik çağında adem-i merkezîyetçi uygulamalar görüntüsü verilerek suretiyle egemen kılınmaktadır.

Bütün bu iç ve dış dinamikler paralelinde ortaya çıkan gelişmelerin konumuzla ilgili önemli bir yanı daha bulunmaktadır. Bu da, tarım toplumunda sanayi toplumuna geçen Avrupa'da kentten kentleşme olgusuna geçişle birlikte Osmanlı kentlerinin karşı karşıya kaldığı durumla ilgilidir. Avrupa'da sanayileşme-kentleşme sürekliliği bağlamında ortaya çıkıp, gelişen kentleşme olgusunu bu dönem Osmanlı kentleri için varsaymak doğru olmasa bile en azından etkilenme anlamında bir hareketliliğin başladığı söylenebilir. Bu hareketliliğin temel noktalarını ise Avrupa ile ticaretin artması, yerel yönetim kurumlaşmaları ve yavaş yavaş kurulmaya çalışılan sanayi kuruluşları gibi konular oluşturmaktadır. Diğer iç ve dış etkenlerle birlikte bu dinamikler Osmanlıda kentleşmeyi başlatmamışsa da ilk belirtilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur denilebilir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Klasik Dönemden Tanzimat'a kadar olan uzun zaman diliminde, Osmanlı öncesi birikimlerin de katkısıyla Osmanlı toplumu, gerek İslam dininden gerekse İslamiyet öncesi geleneklerinden beslenen bir keyfiyette, kendine özgü ekonomik, sosyal ve siyasi-idari sistemini tesis etmiştir. Bu sistemin önemli bir yanını da, yerel hizmetlerin sunumu bağlamında kentler oluşturmuştur. Kentler, Osmanlı devletinde

yerel yönetim hizmetlerinin örgütlendiği ve etkin bir şekilde sunulduğu yerler olmanın ötesinde, siyasi-idari sistemin de önemli bir parçası özelliğini taşımaktadır. Ekonomik ve sosyal tabaklaşma bağlamında ve siyasi örgütlenme boyutunda Batı Avrupa kentlerinden oldukça farklı olan Osmanlı kentlerinin bu özelliklerini bu farklı iki toplumun kurumlaşmaları ve yerel yönetimle ilgili yapılanmalarında da görmek mümkündür.

Kent ve yerel yönetim kurumlaşması Batı-dışı bir nitelikte gelişen, diğer bir deyimle Batıdaki anlamıyla yerel yönetim ve kent olgusunun Batılılaşma süreciyle özdeş bir nitelik taşıdığı, Türk idari ve siyasi tarihinde, siyasi-idari otoritenin birliğini, bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek yönünde hakim bir görüş ve uygulama söz konusu olmuştur. Bu nedenle, merkezi idareye karşı muhalefete pek hoşgörü ile bakılmamıştır. Meşru bir muhalefet kavramı, Tanzimata kadar Osmanlı devlet yönetiminde yoktur. Bunun da sebebi bütün devlet yetkilerinin resmen padişahın şahsında toplanması, sultanın halife kişiliğiyle sahip olduğu dini kişiliğidir. Osmanlı geleneğinde yerel yönetimler, siyasi organlardan ziyade, şehrin alt yapısını inşa etmek, yerel sorunları görüşerek merkeze bildirmek gibi idari ve teknik hizmet birimleri şeklinde mütalaa edildiler. Bu bağlamda, Batılı anlamda köklü bir yerel yönetim geleneğinin olmadığı bir gerçektir.

Osmanlıda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile ilgili en önemli özelliklerden birisini, Batılılaşma sürecinde birtakım iç ve dış etkenlerin ağırlıklı rolü oluşturmaktadır. Bunu yerel yönetim geleneğine ilişkin tartışmalar bağlamında ele almak gerekir. Ülkemizde, Batılı anlamda bir yerel yönetim geleneği olmadığı doğrudur, ancak, gelenek oluşturulması konusunda da müspet bir girişimin olmaması da düşündürücüdür. Osmanlı devletinde yerel yönetimlerin gündeme gelmesi, gerçek anlamda kent hizmetlerinin ve sorunlarının yoğunlaşması karşısında, bunlara bütüncül bir yaklaşım sergileme ihtiyacıyla başlamıştır. Osmanlı klasik döneminde Batılı tarzda bir yerel yönetim deneyimi mevcut değildir. Ancak, ihtisap, vakıf ve lonca sistemi gibi yerel yönetim benzeri kurumlar, kent hizmetlerini yürütmeye çalışmaktaydı. Kentlerin sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, şehirleşmenin toplu yerleşim mekanında meydana getirdiği yapısal değişikliğin ışığında 19. Yüzyılda ortaya çıktı. Tanzimat döneminde Batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırladı. Ülkemizde ilk belediye kurulması girişimi, Kırım savaşı münasebetiyle Osmanlı devleti ile aynı safta çarpışan müttefik devletlerin etkisi sonucu İstanbul'da başladı.

Osmanlı yerel yönetimlerinin ortaya çıkışını Tanzimat ve sonrasındaki reform- ıslahat çabalarıyla birlikte değerlendirmek gerekir. Tanzimat döneminin hakim özelliklerinden birisi olarak merkeziyetçilik, hem idari hem de mali alanda açık bir şekilde kendini hissettirmekteydi. Tanzimat idarecileri, bir yandan merkezi yönetimi yeniden yapılandırarak güçlendirmeye çalışırken, diğer yandan da, 19. Yüzyılın eşitlikçi ve katılımcı eğilimlerine, reform çabaları bağlamında cevap vermeye çalışmaktaydı. Kentlerin altyapı ihtiyaçlarının yanında, gayrimüslimlerin giderek artan yönetime katılma talepleri, Osmanlı yönetimini, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetim konusunda da yeni bir yapılanmaya yöneltti. Merkeziyetçi Napolyon Fransa'sının örnek alındığı bu idari yapılanmanın temel amacı, elbette ki Batıdaki gibi özerk yerel yönetim kurumlarını yerleştirmek değildi. Merkezi yakın denetim ve gözetimi altında, idari yönü ağır basan yerel yönetim modelinin oluşturulması burada birincil derecede önemliydi ve ağırlıklı olarak buna yönelinmişti. Yerel yönetimleri, kamu politikasını belirleyen ve yürüten özerk siyasi organlar olarak görmeyen merkezi yönetim, Tanzimat ve sonrasında, idarede merkeziyetçi bir devlet yapısı oluşturmayı tercih etmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili teşebbüsler, esas itibarıyla bu merkeziyetçi devlet yapısının etkisi altında kalmıştır. Tanzimat yenilikleriyle ortaya çıkan yerel yönetim anlayışı, merkezi yönetim kadrolarının merkeziyetçi eğilimlerini taşımaktadır. Osmanlı belediyesi otoriter bir merkeziyetçiliğin geliştiği bir dönemde doğmuş olduğundan dolayıdır ki, merkezi idarenin bir parçası olarak doğmuştur. Kent yönetimlerinin ortaya çıkış keyfiyeti ile ilgili bu nokta, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e, özellikle kamu yönetimi ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında dünden bugüne yaşadığımız pek çok soruna kaynaklık etmiştir.

## Kaynaklar

- AKDAĞ, M. (1995), *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi*, 1. Cilt, İstanbul: Cem/Tarih Yayını
- ATEŞ, T. (1996), *Osmanlı Toplumunun Siyasal Yapısı*, Ankara: Ümit Yayını.
- CEM, İ. (1995), *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İstanbul: Cem/Kültür Yayını.
- CERASI, M. (1999), *Osmanlı Kenti* (Çev. Aslı Ataöv), İstanbul, Yapı Kredi Yayını.
- CİN, H. (1978), *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını.

- ÇADIRCI, M. (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: TTK Yayını.
- ÇAHA, Ö. (1996), "Osmanlı'da Sivil Toplum", *Osmanlı Toplum Yapısı Üzerine Derleme*, (Der.A. Okumuşlar), Konya: Sebat Matbaası.
- ÇAYLAK, A. (1998), *Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen*, Konya, Vadi Yayını.
- ÇİÇEK, K. (1998), "Osmanlı Yönetim Yapısında Yozlaşma ve Siyasetnameler", *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (Editör: D.Dursun, H.AI), İstanbul: İlke Yayını.
- DAVISON, R. (1997), *Osmanlı İmparatorluğunda Reform* (Çev. O. Akınhay), İstanbul: Papirüs Yayını.
- DOĞRU, H. (1995), *XIII. Yüzyıla Kadar Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Görüntüsü*, Eskişehir: Anadolu Üniv. Yayını.
- DURDUN, D. (1998), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi-İdari Gelişme", *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (Editör:D.Dursun, H.AI), İstanbul: İlke Yayını.
- DURDUN, D. (1992)a, *Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din*, İstanbul: İşaret Yayını.
- DURDUN, D. (1992)b, *Din Bürokrasisi*, İstanbul: İşaret Yayını.
- EKE, A.E (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, AÜ SBF Yayını, 1982, s.110
- ERGİN, O. (1936), *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- ERGİN, O. (1932), *Beledi Bilgiler*, İstanbul: Hamit Bey Matbaası.
- ERYILMAZ, B. (1992)a, *Osmanlı Devletinde Millet Sistemi*, İstanbul: Ağaç Yayını.
- ERYILMAZ, B. (1992)b, *Kamu Yönetimi*, Adapazarı: Erkam Matbaacılık.
- ERYILMAZ, B. (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- FAROQHI, S. (1994), *Osmanlı'da Kentler ve Kentliler*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayını.
- GÖKAÇTI, M.A. (1996), *Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik*, İstanbul: Ozan Yayıncılık.
- GÖRMEZ, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayını.
- GÖYMEN, K. (1997), *Türkiye'de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut Kitapları.
- İNALCIK, H. (1996), *Osmanlı İmparatorluğu*, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- İNALCIK, H. (1959), "Osmanlılar'da Raiyyet Rüşumu", *Bellekten*, Cilt:XXIII.
- KARAL, E.Z.(1954), *Osmanlı Tarihi*, VI. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını.
- KUNT, M. (1995), "Siyasal Tarih (1600 -1789)", *Türkiye Tarihi*, Cilt:3, İstanbul: Cem/Tarih Yayını.
- MARDİN, Ş. (1992), *İdeoloji*, İstanbul: İletişim Yayını.
- MARDİN, Ş. (1997), *Din ve İdeoloji*, İstanbul: İletişim Yayını.
- ORTAYLI, İ.(1996), *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- ORTAYLI, İ. (1994), "Mahalli İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", *Türkiye Günlüğü*, S.26, Şubat.
- ÖKMEN, M. (2001), "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik- Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 9-10, Mayıs- Ekim.
- ÖKMEN, M, PARLAK, B. (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa/Aktüel Yayını.
- ŞAHİN, İ. (1997), "XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Tahta Teşkilatının Özellikleri", *XV ve XVI. Asırları Türk Asrı Yapan Değerler* (Editör: A. Özcan), İstanbul: Ensar Neşriyat.
- PAMUK, Ş. (1993), *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- SHAW, S. (1994), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (Çev. M. Harmancı), İstanbul, e Yayını.
- TABAKOĞLU, A. (1994), *Türk İktisat Tarihi*, İstanbul: Dergah Yayını.
- TABAKOĞLU, A. (1997), "XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Devletinin Mali Yapısı", *XV ve XVI. Asrı Türk Asrı Yapan Değerler* (Editör:A. Özcan), İstanbul: Ensar Neşriyat.
- TEKELİ, İ. (1982), *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- TEKELİ, İ. (1996), "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri* /Editör:

P.Dumont, F.Georgeon), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayını.

TİMUR, T. (1994), *Osmanlı Toplumsal Düzeni*, Ankara: İmge Yayını.

ÜNAL, M. A. (1998), *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*, Isparta: Kardelen Kitapevi.

YERASİMOS, S. (1996), "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine", *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri* Editör:P.Dumont, F.Georgeon), İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayını.