

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

OSMANLI DEVLETİ'NDE TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE
YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPILARI: İSTANBUL ÖRNEĞİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Hazırlayan
Cem ÖZGİDER

Tez Danışmanı
Yrd.Doç.Dr. Esra Siverekli DEMİRCAN

anakkale – 2010

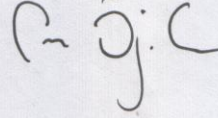
TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları: İstanbul Örneği”** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

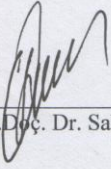
Tarih

15/02/2010

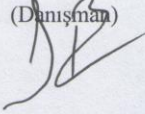
Cem ÖZGİDER



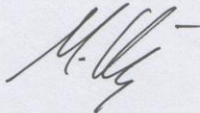
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne
**Cem ÖZGİDER'e ait "Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel
Yönetimlerin Mali Yapıları: İstanbul Örneği" adlı çalışma, jürimiz tarafından
oybirliği ile Maliye Anabilim Dalı,
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.**


Üye Yrd.Doç. Dr. Sabri Sami TAN

Üye Yrd.Doç. Dr. Esra Siverekli DEMİRCAN

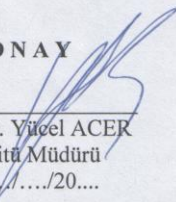
(Danışman)


Üye Yrd. Doç. Dr. Bülent ULUDAĞ



Tez No : 365513
Tez Savunma Tarihi : 15.02.2010

ONAY


Doç. Dr. Yücel ACER
Enstitü Müdürü
...../20....

ÖZET

Yerel yönetimler, sadece bu konu hakkında çalışma yapan akademik çevreleri değil, bir ülke üzerinde yaşayan bütün halkı ilgilendirmektedir. Çünkü yerel hizmetleri sunacak olan bu birimlerin karar organları halk tarafından seçilmekte ve iş başına gelenler tarafından sunulan hizmetler de halka yönelik olmaktadır. Yani yerel yönetim birimleri ile vatandaş arasında birbirini etkileyen ve birbirinden etkilenen bir döngü söz konusu olmaktadır.

Birçok yönden önem arz eden yerel yönetimler konusu bu çalışmada, Osmanlı dönemini kapsayan tarihsel süreç içerisinde mali boyutlarıyla ele alınacak ve incelenecektir. Tanzimat öncesi dönemde modern anlamda yerel yönetim birimlerinden söz edilememektedir. Ülkemizde bugünkü anlamıyla yerel yönetimler, Tanzimat' la birlikte yapılan reformların önemli bir parçası olarak ortaya çıkmaya başlamıştır.

Çalışmada, yerel yönetimler ve yerinden yönetim ile ilgili temel kavramlar ortaya konup, Osmanlı Devleti'nde yerinden yönetim uygulamasının geçerliliği çeşitli yönleriyle sorgulanacak, Tanzimat sonrası yerel hizmetleri gören birimler ilk olarak idari boyutlarıyla ortaya konulacak ve mali yapıları ayrıntılı şekilde incelenecek ve yerel yönetim birimlerinin Tanzimatla birlikte geçirdiği köklü mali değişim ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ABSTRACT

Local governments do not only concern the academic environment which is doing research on this topic, but also the whole community living in that country. Due to the fact that the administrative parts of these units providing local service are elected by the folk and services provided by those who come to power are community-oriented. In other words, there is a close loop between local administrative units and citizens which affect and are affected by each other.

In this study, the local governments' subject that is highly of importance in many aspects, will be considered and inspected in administrative and financial dimensions, within a historical period including the Ottoman Period. Before the Tanzimat Period (Administrative Reforms, 1839), there used to be no local governments in modern sense. In our country, local governments in modern sense, started to come into existence as a significant part of the reforms during the Tanzimat Period.

In this research, basic concepts about local governments and on-site administration are presented, the validity of on-site administration applications in Ottoman Empire will be questioned in various aspects, local service units after Tanzimat Period will be studied in administrative dimensions for the first time, and the essential financial change of the local administrative units by the effect of Tanzimat Period are meant to be set forth.

ÖNSÖZ

Yerel Yönetim kurumları birçok ülkede her yönüyle önemli kurumlardır. Ülkemizde modern anlamda yerel yönetim kurumlarının temelleri Tanzimat Dönemi sonrasında atılmış ve gerek idari ve gerek mali anlamda her zaman gelişim içinde olmuşlardır. Çalışma Tanzimat sonrası ortaya çıkan bu modern yerel yönetim birimlerini idari olarak ortaya koymakta ve mali açıdan incelemektedir.

Konunun araştırılmasında ve incelenmesinde her aşamada büyük yardımı olan tez hocam Yrd.Doç.Dr.Esra Siverekli DEMİRCAN' a, tez çalışmam sırasında beni yüreklendiren ve destekleyen Prof.Dr.A.Mete TUNÇOKU' ya, her zaman yanımda olan ve bu çalışmayı bitirmemde önemli katkısı sağlayan Eşim Didem Sevgi ÖZGİDER, Annem Jale ÖZGİDER, Babam Ş.Ali ÖZGİDER ve özellikle tezin basım aşamasında teknik yardım sağlayan kardeşim Arş.Gör.Can ÖZGİDER'e teşekkürü bir borç bilirim.

Cem ÖZGİDER
İZMİR, 2010

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM, YEREL YÖNETİM VE OSMANLI

DEVLETİNDEKİ GÖRÜNÜMÜ

1.1.Yerinden Yönetim Kavramı ve Yerinden Yönetimin Türleri.....	6
1.1.1.Yerinden Yönetimin Türleri.....	7
1.1.1.1. Siyasal Amaçlı Yerinden Yönetim.....	8
1.1.1.2. Yönetimsel Amaçlı Yerinden Yönetim.....	8
1.1.1.2.1. Hizmet Yerinden Yönetimi.....	9
1.1.1.2.2. Yerel Yerinden Yönetim.....	10
1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	11
1.2.1. Siyasal Nedenler.....	11
1.2.2. Yönetimsel Nedenler.....	12
1.2.3. Toplumsal Nedenler.....	13
1.2.4. Ekonomik Nedenler.....	13
1.2.4.1. Kamusal Mal ve Hizmetler.....	14
1.2.4.1.1. Ulusal Kamusal Mal ve Hizmetler.....	15

1.2.4.1.2. Bölgesel Kamusal Mallar.....	15
1.2.4.1.3. Tiebout modeli ve Optimum Hizmet Alanı.....	16
1.2.4.2. Yarı-Kamusal (Karma) Mal ve Hizmetler.....	17
1.2.4.2.1. Ulusal Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler.....	18
1.2.4.2.2. Bölgesel Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler.....	18
1.3. Yerel Yönetim Uygulamasının Yararları ve Sakıncaları	18
1.3.1. Yerel Yönetimin Yararları.....	19
1.3.1.1. Demokratik İlkelere Uygunluk.....	19
1.3.1.2. İhtiyaca Göre Hizmet Üretimi.....	19
1.3.1.3. Bürokrasinin Azalması.....	20
1.3.1.4. Sosyo-ekonomik Gelişmede İtici Güç Olma.....	20
1.3.2. Yerel Yönetimlerin Doğurabileceği Sakıncalar.....	20
1.3.2.1. Ülke Bütünlüğünün Bozulma Tehlikesi.....	21
1.3.2.2. Hizmetlerin Dengeli Biçimde Sunulamaması.....	21
1.3.2.3. Partizanca Uygulamalara Yol Açabilmesi.....	21
1.3.2.4. Mali Denetimde Yaşanan Zorluklar.....	22
1.4. Yerel Yönetimin Osmanlı Devleti’ in deki Görünümü.....	22
1.4.1. Kavramsal Boyut.....	22
1.4.2. Kurumsal Boyut Tanzimat Öncesi Dönem Kurumları.....	24
1.4.2.1. Ferdi Belediyecilik Anlayışı ve Vakıf Kurumu.....	24
1.4.2.1.1. Vakfın Tanımı ve Kuruluşu.....	25
1.4.2.1.2. Vakıflar ve Belediye Hizmetleri.....	26
1.4.2.1.2.1. Su Yolları.....	27
1.4.2.1.2.2. Çeşme ve Sebiller.....	27
1.4.2.1.2.3. İmar Faaliyetleri.....	28
1.4.2.1.2.4. Konut Açığına Yönelik Katkı.....	29
1.4.2.2. Kadılık Kurumu ve Kadı’nın Beledi Görevleri.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yeni Yerel Yönetim Birimlerinin Ortaya Çıkma Nedenleri.....	34
2.2. Belediye Teşkilatı.....	36
2.2.1. İstanbul Şehremaneti.....	36
2.2.1.1. Beledi Görevleri.....	37
2.2.1.2. Organları.....	38
2.2.1.2.1. Şehremini.....	38
2.2.1.2.2. Şehir Meclisi.....	39
2.2.1.2.3. Komisyon.....	40
2.2.1.3. Şehremaneti Personeli.....	40
2.2.1.3.1. Şehremaneti Mühendisleri.....	41
2.2.1.3.2. Şehremaneti Kavasları.....	41
2.2.1.3.3. Şehremini Muavinleri.....	41
2.2.2. Altıncı Daire- i Belediye.....	43
2.2.2.1. Görevleri.....	45
2.2.2.2. Organları.....	47
2.2.2.2.1. Daire Müdürü.....	47
2.2.2.2.2. Daire-i Belediye Meclisi.....	48
2.2.3. İstanbul Şehremaneti'nin İdari Anlamda Yeniden Düzenlenmesi.....	51
2.2.3.1. 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinin Getirdikleri.....	52
2.2.3.2. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu'nun Getirdikleri.....	54
2.2.3.3. 1913 Tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkındaki Muvakkat Kanunun Getirdikleri.....	55
2.3. İl Özel İdaresi Teşkilatı.....	55
2.3.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi.....	55
2.3.2. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi.....	57
2.3.3. 1876 Kanun-u Esasi'si.....	57
2.3.4. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

3.1. Tanzimat Öncesi Dönem Kurumlarının Mali Yapısı.....	60
3.1.1. Osmanlı Vakıflarının Mali Yapısı.....	60
3.1.2. Genel Olarak Kadıların Mali Durumu.....	64
3.2. Tanzimat Sonrası Dönem Kurumlarının Mali Yapısı.....	66
3.2.1. Belediye Teşkilatı.....	67
3.2.1.1. İstanbul Şehremanetinin Mali Yapısı.....	67
3.2.1.2. İstanbul Şehremanetinin Mali Anlamda Yeniden Düzenlenmesi.....	68
3.2.1.2.1. 1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu.....	69
3.2.1.2.1.1. Kantar ve Çeki Rüsumu.....	69
3.2.1.2.1.2. Kontrato Hasılatı.....	69
3.2.1.2.1.3. İhtisap Resmi.....	70
3.2.1.2.1.4. Patent Resmi.....	70
3.2.1.2.1.5. Esnaf Vergisi.....	70
3.2.1.2.1.6. Mütenevvi ve Olağanüstü Gelirler.....	70
3.2.1.2.2. 1912 Tarihli İstanbul Şehremanetinin Rüsumu Belediye	
Kanun-u Muvakkatı.....	74
3.2.1.2.2.1. Temettü Vergisine Karşılık Belediye Resmi.....	74
3.2.1.2.2.2. Patent Vergisine Karşılık Belediye Resmi.....	75
3.2.1.2.2.3. Mücevher ve Evani Müzayede Resmi.....	75
3.2.1.2.2.4. Şirketlerden Alınacak Menfaat Payı.....	75
3.2.1.2.2.5. Motorlardan ve buhar Kazanlarından Alınacak	
Ruhsatiye Resmi.....	75
3.2.1.2.2.6. Özel Kaplarda Taşınan Memba Sularından	
Alınacak Resim.....	76

3.2.1.2.2.7. Gazhane Resmi.....	76
3.2.1.2.2.8. Fenni Tephir ve Tathir Ücreti.....	76
3.2.1.2.2.9. Nakil Vasıtaları Resmi.....	76
3.2.1.2.2.10. Levha Ruhsatiyesi Resmi.....	76
3.2.1.2.2.11. Tente ve Siper Ruhsatiyesi ve Resmi.....	77
3.2.1.2.3. 1914 Tarihli Rüsumu Belediye Kanunu.....	77
3.2.1.3. İstanbul Şehremaneti'nin Giderleri ve Bütçe Yapısı.....	80
3.2.1.4. Altıncı Daire-i Belediye'nin Mali Yapısı	84
3.2.1.4.1. Altıncı Daire-i Belediyenin Gelirleri.....	84
3.2.1.4.1.1. Olağan Gelirler.....	85
3.2.1.4.1.1.1. Tenvirat Vergisi.....	85
3.2.1.4.1.1.2. Tanzifat Vergisi.....	85
3.2.1.4.1.1.3. Kontrato Harcı.....	85
3.2.1.4.1.1.4. Mizan ve Ölçü Resmi.....	85
3.2.1.4.1.1.5. Yapı Ruhsatiye Harcı.....	86
3.2.1.4.1.1.6. Patent Resmi.....	86
3.2.1.4.1.1.7. Emlak Vergisi.....	86
3.2.1.4.1.2. Olağanüstü Gelirler.....	86
3.2.1.4.1.2.1. Bağışlar.....	86
3.2.1.4.1.2.2. İstikraz Geliri.....	87
3.2.1.4.1.2.3. Devlet Yardımı.....	87
3.2.1.4.1.2.4. Mülklerden Emlak Vergisi Haricinde	
Alınan Gelir.....	87
3.2.1.4.2. Altıncı Daire-i Belediye'nin Giderleri ve Bütçe Yapısı.....	89
3.2.1.5. Altıncı Daire-i Belediyenin Mali Yapısındaki Gelişmeler.....	90
3.2.1.5.1. 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi.....	90
3.2.1.5.2. 1293 Belediye Kanunu.....	91
3.2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı.....	91
SONUÇ.....	94
KAYNAKÇA	
EKLER	

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 3.1: Osmanlı Devleti'nin 1527–1528 (933–934) Mali Yılına Ait Bütçesine Göre Vilayetlerin Toplam Geliri İçinde Vakıf Gelirlerinin Payı

Tablo 3.2: 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nde Kaynaklarına Göre Vakıf Gelirleri

Tablo 3.3: 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti'ndeki Vakıfların Gördükleri Hizmetlere Göre Giderleri

Tablo 3.4: 1478 Yılında Çıkan Kanuna Göre Kadılık Harç Tarifesi

Tablo 3.5.1287 (1881) Tarihli Tanzifat Resmi Tarifesi

Tablo 3.6. İlk Çıkan Zephiye Tarifesi

Tablo 3.8. 1914 Tarihli Rüşumu Belediye Kanunu ile İstanbul Şehremanetine Tahsis Edilen Gelirler

Tablo 3.7. İstanbul Şehremaneti 1908 yılı Gelir Kalemleri

Tablo 3.9. İstanbul Şehremanetine Sağlanan Diğer Gelir Kaynakları

Tablo 3.10. İstanbul Şehremaneti 1917 Yılı Masarîf Bütçesi

Tablo 3.11. Altıncı Daire'nin 1867 Yılı Gelir Bütçesi

Tablo 3.12. Altıncı Daire'nin 1867 Yılı Gider Bütçesi

Şekil 1.1. Yerinden Yönetim ve Türleri

GİRİŞ

Küreselleşen dünyada, ulus devletin etkisinin zayıflamaya başlamasıyla birlikte, yerelleşme ve yerel yönetim birimleri önem kazanıp ön plana çıkmaya başlamışlardır. Bunun etkisi son yıllarda Türkiye’de de görülmektedir. Son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili birçok önemli düzenleme yapılmış ve kimi düzenlemeler de yapılmaya devam etmektedir. Bu düzenlemelerle yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında kısmen bir yetki aktarımı kısmen de yerel yönetimler üzerindeki denetimin azaltılması söz konusu olmaktadır.

İşte bu gelişmelerin yaşandığı bir dönemde Türkiye deki yerel yönetim kurumlarının köklerini ve oluşum süreçleri ile idari ve mali yapılarını araştırıp ortaya koyan bir çalışmanın önemi de artmaktadır. Çünkü içinde bulunulan zamanı ve bu zamandaki gelişmeleri sağlam bir şekilde yorumlamak ve geleceğe dair doğru çıkarımlar yapabilmek için, geçmişte ne gibi gelişmeler yaşandığı iyi bilinmelidir.

Ülkemizde modern anlamda yerel yönetim birimleri ve modern yerel yönetim anlayışı Tanzimatla birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Tanzimat öncesi yerel hizmetleri karşılayan birimler ile Tanzimat sonrası yeni oluşturulan birimler arasında hem büyük bir anlayış, hem de kurumsal açıdan büyük farklılıklar vardır.

Tanzimat öncesi Osmanlı Devletinde yerel hizmetler vakıflar ve kadılık kurumu vasıtasıyla yerine getirilmekteydi. Bu kurumlardan vakıf, doğrudan merkezi yönetim dışında örgütlenmiştir. Kadı ise merkezi yönetimin bir memuru olmakla birlikte yerel hizmetleri kendi bünyesindeki organlar ve personel ile görmeyip, hizmetlerin yaptırını ve denetleyeni konumundadır. Bu anlatılanlar Tanzimat Öncesi Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin merkezi yönetim tarafından ve merkezi yönetim bütçesinden değil, fertler tarafından ve fertlerin yaptığı harcamayla karşılandığını ortaya çıkarmak içindir. Ferdi belediyecilik anlayışı veya sistemi denilen bu sistem Tanzimat’ın ilanıyla yeni yerel yönetim birimleri ortaya çıkıncaya kadar devam etmiştir.

Tanzimat öncesi yerel hizmetlerin birçoğunu yürüten kurum vakıftır. Gerçekten Osmanlı Devleti'nde vakıflar günümüzde beledi hizmet sayılan birçok hizmetin büyük bölümünü üstlenmişlerdir. Camiler ve külliyelerinde bulunan medreseler, hamamlar, imarethaneler, çeşmeler, hanlar ve ayrıca farklı birçok eser ve hizmet vakıflar tarafından yapılmıştır.

Vakıfların işleyişi Osmanlının son zamanlarında çeşitli sebeplerden dolayı bozulmaya başlasa da Tanzimat'a kadar ve hatta Tanzimat' tan sonra modern yerel yönetim birimlerinin kurulmasına karşın, bunlarla birlikte yerel hizmetlerin bir bölümünü sürdürmeye devam etmişlerdir.

Tanzimat öncesi yerel hizmetleri gören diğer kurum kadılık kurumudur. Bu dönemde kadı hem adli, hem idari hem de beledi yetkileri elinde bulunduran ve atamayla iş başına gelen bir devlet memuruydu. Resmi bir kadılık bürosu veya dairesi yoktu. Kadı'nın özel konutu aynı zamanda mahkeme, belediye binası ve hükümet konağı özelliğindeydi. Kadı devletten maaş da almaz, baktığı davalardan aldığı kapı hasılatıyla geçimini sürdürürdü. Kadı'nın görevlerini yerine getirirken faydalandığı, semtlerde ayak naibi, mahallelerde ise imam adında yardımcıları vardı.

II. Mahmut döneminde Yeniçeri Ocağının kaldırılması Kadı'nın yukarıda sayılan yardımcılarının yok olmasına ve beledi görevlerin sekteye uğramasına yol açmıştır. Bundan sonra 1826 yılında İhtisap Nazırlığı ve İhtisap Müdürlükleri kurulmuş fakat bu kurumda başarılı olamayarak yavaş yavaş yok olmuştur.

Tanzimatla birlikte Osmanlı Devleti'nde hemen hemen her alanda modernleşme ve batılılaşma hareketi başlamıştır. Bu modernleşme ve batılılaşma hareketi yerel yönetimler üzerinde de etkili olmuş ve bugünkü yerel yönetin birimlerinin temelleri o dönemlerde atılmıştır.

Batıda bulunmuş olan Osmanlı aydınları, Avrupa şehirlerindeki kentsel hizmetleri yürüten yerel yönetim teşkilatlarının Osmanlı Devleti'nde de kurulmasını

istiyorlardı. İlk yerel yönetim birimi olan Belediye bu koşullar altında 1854 yılında Fransız komün idaresi örnek alınarak İstanbul Şehremaneti adı altında kuruldu.

Şehremaneti, modern belediye özelliklerini taşımamaktaydı. Gerek başkan, gerekse üyeler atamayla iş başına gelmekteydi. Ayrıca Şehremanetinin tüzel kişiliği ve mali bağımsızlığı da söz konusu değildi. İstanbul Şehremaneti bilgisiz ve tecrübesiz kişilerin elinde başarı sağlayamadı. Bunun üzerine Bab-ı Ali yeni belediye örgütü düzenlemesi için önerilerde bulunma ve bir çalışma yapma göreviyle İntizam-i Şehir Komisyonunu kurmuştur. İntizam-i Şehir Komisyonu 1857 yılında dağılmış ve dağılmadan önce bir bildiri yayınlayarak kurulması gereken örgüte ait bazı hususları saptamıştır. İntizam-i Şehir Komisyonunun yayınladığı bildiriye göre Paris Belediyesi örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu belediye teşkilatı Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayacak şekilde kurulmuş olup bir pilot daire niteliğindedir. Kendi gelir kaynaklarına ve personeline sahip olması bakımından Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim sürecinde çok önemli bir yere sahiptir.

Kısmen başarı sağlayan Altıncı Daire-i Belediye Teşkilatı, belediye teşkilatının İstanbul ve Taşrada yaygınlaştırılması çabalarına öncülük etmiştir.

Belediyeler konusunda bu gelişmeler yaşanırken, Tanzimat sonrası ortaya çıkan bir diğer yeni yerel yönetim birimi de il özel idareleridir. Tanzimat öncesi eyalet sistemine dayanan Osmanlı Yönetiminde il esaslarının benimsenmesi Tanzimat sonrası 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle olmuştur. 1864 tarihli nizamname il esasının benimsenmesinin yanında il özel idarelerini de kurmuştur. 1864 Nizamnamesiyle kurulan il özel idareleri daha sonra 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatıyla tekrar düzenlenmiştir.

Osmanlı Devleti’nde il özel idareleriyle ilgili en son düzenleme olan 1913 tarihli geçici kanunla il tüzel kişilik tanınmış ve kendisine özgü gelir kaynakları oluşturulmuştur. Bu nitelikleri dolayısıyla esasen il özel idareleri bu yasayla tam olarak bir yerel yönetim birimi haline gelmiştir.

Genel olarak sınırları çizilen Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler konusu genel hatlarıyla Tanzimat öncesi de ele alınarak ayrıntılı olarak incelenecektir. Üç ana bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramları açıklanıp, incelenerek, yerinden yönetim ve yerel yönetimin Osmanlı Devleti'ndeki genel görünümü kavramsal ve kurumsal olarak iki ayrı boyutta ele alınacaktır.

İkinci bölüm olan Tanzimat sonrası dönemde, ilk önce Osmanlıda modern yerel yönetimlerin kurulma nedenleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra kurulan belediye teşkilatları olan, İstanbul Şehremaneti ve onun bir alt dairesi olan Altıncı Belediye Dairesi çıkarılan nizamnameler ve yasalar temel alınarak ele alınacak ve bu teşkilatların görevleri, organları, personeli incelenecektir. İl özel idaresi başlığı altında da il özel idaresinin kuruluşu, nizamname ve yasalara dayanarak ele alınacak, gelişmelerin il özel idaresi teşkilatında meydana getirdiği değişiklikler incelenecektir.

Üçüncü bölüm olan Tanzimat Sonrası Dönemde Mali Yapıda ise Tanzimat öncesi dönem kurumlarının mali yapıları genel olarak ortaya konulduktan sonra, Tanzimat sonrası dönemde kurulan yeni yerel yönetim birimleri gelir ve gider yapıları ile bütçeleri de göz önüne alınarak ayrıntılı şekilde incelenecektir. Bu dönem içinde yapılan bazı düzenlemelerle yeni yerel yönetim birimlerinin mali anlamda geçirdiği değişiklik ve gelişmeler tartışılacaktır.

Bu çalışmada incelenecek kurumlar konunun çok geniş olması ve ülke genelinde standart uygulamalar olmaması nedeniyle tüm Osmanlı Devleti coğrafyasında değil, Osmanlı Devleti'nin başkenti İstanbul esas alınarak ortaya konulacaktır. Çalışmanın İstanbul'u esas almasının diğer bir nedeni de yerel yönetim birimlerinin kuruluşu açısından bir laboratuvar niteliği taşıması ve temel uygulama alanının burası olmasındandır.

Çalışma, Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin geçirdiği evreleri mali boyutuyla irdeleyerek ortaya koymak istenmiştir. Bu arada batılılaşmanın başladığı Tanzimat Döneminin Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetleri ve bu hizmetleri gören kurumları mali açıdan nasıl etkilediği yaşanan kırılma noktaları da incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ulaşılan sonuç ve değerlendirmeler aktarılacaktır. Tezin bu yönleriyle yerel yönetimlerin gelişmesinin idari ve mali boyutlarıyla, toplumdaki etkisini göstermek açısından az da olsa bir katkı getirmesi hedeflenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM, YEREL YÖNETİM VE OSMANLI DEVLETİ'NDEKİ GÖRÜNÜMÜ

İncelemenin konusu olan yerel yönetim kavramı esas olarak yerinden yönetim kavramının içinde yer almakta ve yerinden yönetimin bir türü olarak incelenmektedir. Bu yüzden çalışmada ilk önce genel olarak yerinden yönetim kavramını ve türlerini kısaca açıklamakla ve yerel yönetim kavramını da burada inceleyip diğer yerinden yönetim türleri arasındaki ayrımı belirtmekle çalışmaya başlanacaktır. Bu önemli incelemeyi yaptıktan sonra yerel yönetimlerle ilgili temel kavramlardan; yerel yönetimin varlık nedenleri, yerel yönetimin uygulanmasının yararları ve sakıncaları anlatılacaktır. İlk bölümün son kısmındaysa Osmanlı Devletinde yerinden yönetimin söz konusu olup olmadığı ile yerel yönetim kuruluşlarının varlığı kavramsal ve kurumsal olarak tartışılacaktır.

1.1.Yerinden Yönetim Kavramı ve Yerinden Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim organları ve hiyerarşisinden ayrı olarak, başka tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir (Dönmez 1996: 5). Yerinden yönetimden söz edilebilmesi için kamu hizmetlerinin düzenlenmesi alanında anayasa ve diğer ilgili mevzuatta, merkezden yönetimin organları ve görevleri haricinde yerel nitelikteki organ ve yetkililere de bir tüzel kişilik olarak yer verilmiş olması gerekir. Yerinden yönetimde, yasalara göre oluşturulmuş yerel yönetim organlarının, yine yasalar tarafından belli başlı bir takım yetkilerle donatılması gerekmektedir (Keleş 2000: 19).

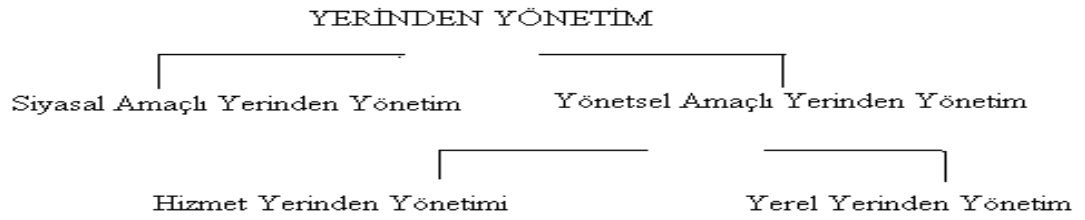
Fakat bu merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirinden tamamen bağımsız şekilde hareket ettikleri anlamına gelmemektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında mali açıdan güçlü bir ilişki mevcuttur. Bu ilişkiye göre bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunları yerine getirmek için ihtiyaç duyulan

giderlerin, diğ er taraftan bu giderleri karşılayan gelirlerin belli kurallara bağlı olarak ve sistemli bir tarzda paylaşımı söz konusudur (  ncel 1992 : 21-23)

1.1.1.Yerinden Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim, siyasal amaçlı yerinden yönetim ve yönetsel amaçlı yerinden yönetim olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır. Yönetsel amaçlı yerinden yönetim de kendi içinde hizmet yerinden yönetimi ve yerel yerinden yönetim olarak iki alt başlık altında incelenmektedir (Türkoğlu 2009: 10-13)

şekil 1.1: Yerinden Yönetim ve Türleri



Kaynak: Türkoğlu,   rfan. Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali   zerklik ve Belediye Başkanlarının Mali   zerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 2009/389, Ankara, 2009

1.1.1.1. Siyasal Amaçlı Yerinden Yönetim

Siyasal amaçlı yerinden yönetim aslen federalizm kavramıyla örtüşmekte olup, federal devleti oluşturan her bir ayrı federe devletin normal idari yetkileriyle birlikte

belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olmaları anlamına gelmektedir (Günday 2002: 61). Siyasal amaçlı yerinden yönetimde siyasi güç merkezi idare ile yerel yönetim arasında bölüşülmüştür. Bu sistemde siyasi otorite merkezi yönetimde toplanmamış, çeşitli üniteler arasında paylaşılmıştır (Eryılmaz 1998: 61).

Bu sistem, büyük coğrafi alanlar üzerine kurulu ülkelerde ya da kültürel ve sosyo-ekonomik açıdan farklı örgütlenmelere sahip ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Federal devlet sisteminin oluşmasını sağlayan unsurlar içinde coğrafi alandan kaynaklanan nedenler, dil, din ve etnik yapıdaki farklılıktan daha az öneme sahiptir. Nitekim ABD ve Rusya gibi, çok büyük coğrafi alanlar üzerine kurulu federal devlet olduğu gibi, İsviçre gibi çok küçük coğrafi alan üzerine kurulmuş federal devletler de olabilmektedir (Eryılmaz 1993: 63).

1.1.1.2. Yönetimsel Amaçlı Yerinden Yönetim

Yönetimsel amaçlı yerinden yönetimde, yerel yönetim birimlerinin yetkileri sadece yönetim alanındadır. Bu birimler yasama ve yargı yetkisine sahip değildirler. Kendi hukuki statülerini de kendileri belirleyemezler. Yasama ve yargı yetkileri merkezi yönetime ait olup, yerinden yönetim birimlerinin hukuki statülerini de tümüyle merkezi idare belirler.

Ayrıca bu birimler merkez teşkilatından ayrı bir teşkilata sahiptir ve bu birimler personeli ve organlarıyla merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalmaktadırlar.

Bu yönetim şekli çoğu ülkede yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Yönetimsel amaçlı yerinden yönetim sistemine gidilmesindeki amaç, aşırı merkeziyetçiliğin zararlarını hafifletmek, halkın yönetime katılımını arttırmak, yerel ihtiyaç ve hizmetler arasında bir denge noktası bulmak ve kamu hizmetlerindeki verimlilik ile etkinliği arttırmaktır (Eryılmaz 1998: 63).

Yönetimsel amaçlı yerinden yönetimde iki farklı sınıflandırma söz konusudur. Bu sınıflandırma yetkiyi kullanan birimlerin niteliğine göre hizmet yerinden yönetimi ve yerel yerinden yönetim adlarını almaktadır. Aşağıda bunlar sırasıyla incelenecektir.

1.1.1.2.1. Hizmet Yerinden Yönetimi

Hizmet yerinden yönetimi, esas olarak yürütülmesi için teknik özellikler gereken kamu hizmetlerinin, bu konuda uzmanlaşmış bir kamu kurumu tarafından yürütülmesidir (Çukurçayır 2000: 101–102).

Hizmet yerinden yönetiminde, belirli bir kamu hizmeti, bu hizmetin merkezi dışında bağımsız bir örgüte bırakılarak, yerine getirilmektedir. Merkezi hiyerarşinin dışında olan bu örgüt, kendisine verilmiş bulunan hizmetle ilgili konularda, yürütme ile ilgili kararları verme yetkisine haizdir (Nadaroğlu 2001: 24).

Esasen daha geç uygulama alanı bulan bu yeni yerinden yönetim uygulaması ülkemizde Osmanlı döneminde bazı hizmetlerin (havagazı, telefon, ulaştırma... vs.) imtiyaz adı altında yabancılara verildikten sonra, Cumhuriyetin ilk yıllarında millileştirilmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu hizmetler millileştirildikten sonra da devletin bu hizmetleri yerine getirecek teknik bilgi ve uzmanlık ile sermayesinin yeterli olmaması sebebiyle merkezi yönetim teşkilatı dışında bir yönetim teşkilatı benimsendi. (Günday 2002: 64).

Türkiyede bu kuruluşlara örnek olarak eğitim alanında üniversiteler, ekonomik alanda kamu iktisadi kuruluşları, yayın alanında TRT verilebilir (Gözübüyük ve Akılhoğlu 1992: 119).

1.1.1.2.2. Yerel Yerinden Yönetim

Yerel yerinden yönetim, bir kısım idari görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idare dışındaki, karar organları demokratik yöntemlerle ve seçime dayanarak belirlenen bölge, il, belediye, köy gibi faaliyet alanları belirli bir coğrafi alan dâhilinde olan yönetimlere verilmesi demektir (Eryılmaz 1998: 66). Bir başka tanıma göre yerel yerinden yönetim, belli bir bölgede yaşayan topluluklara, o bölgede yaşayan topluluğu ilgilendiren bazı kararları kendi belirledikleri organlar vasıtasıyla yerine getirmeleri için özerklik verilmesidir (Nadaroğlu 2001: 24). Görüldüğü gibi yerel yerinden yönetimde önemli olan hizmetin niteliğinden çok coğrafi alan belirleyici rol oynamaktadır (Tortop 1996: 4).

Hizmet yerinden yönetim anlayışı sonucu oluşturulan kuruluşlarda amaç, sadece belirli bir hizmeti tüm ülkede ya da kendi bölgesinde yerine getirmek iken, yerel yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan kuruluşlarda amaç yerel nitelikteki birden çok hizmeti kendisine ayrılmış coğrafi alanda yerine getirmektir. Örneğin hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan kamu iktisadi teşebbüslerin kurmuş olduğu müesseseler belli bir malın üretimi gibi tek bir hizmet yaparken, yerel yerinden yönetim kuruluşu olan belediyeler, beledi sınırlar içinde, halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetler üretmektedirler.

Günümüzde yönetim biçimi ne olursa olsun hemen her ülkede yerel yerinden yönetim uygulama alanı bulmaktadır. Bu yönetimler her ülkenin yapısına göre değişik biçimler ve adlar alabilmektedirler. Mesela ABD’de yerel yerinden yönetim biçimi olarak Counties, Municipalities, Townships, School District ve Special Districts’ler sayılabilir. İngiltere’de ise bunlar County ya da Shire, District ya da Hundred , Township ya da Paris adını almaktadırlar. (Görmez 1997: 43) Fransa’da ise Les Regions (Bölge), Les Departments (il), Les Communes (komün) olarak ayrılan ve adlandırılan yerel yönetim birimleri, ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç ayrı biçimdedir (Görmez 1997: 63).

Yerel yerinden yönetim kavramı, yerinden yönetim kavramı içinde en eski uygulama imkânı bulan ve yerinden yönetim deyince ilk akla gelen kavramdır. Aslında yerel yönetim dendiği zaman çoğu kez yerel yerinden yönetim kavramı

anlatılmak istenmektedir. Çalışmanın da asıl inceleme konusu olan yerel yerinden yönetim kavramı ve Osmanlı Devletinde uygulama alanı bulan kurumlarından çalışmanın devamında yerel yönetimler olarak söz konusu edilecektir.

1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin var oluş nedenlerinin kesin olarak belirlenmesi, tam olarak sınırlarının çizilmesi mümkün gözükmemektedir. Ayrıca bahsedilecek nedenler arasında da hangi nedenlerin ağırlığının daha baskın olduğunu ölçmek zordur. Çünkü yerel yönetimler, insanlık tarihi için çok eski kurumlardır. Bugünün yerel yönetimlerinin sahip olduğu özelliklerde olmamakla beraber yerel yönetim birimleri ilk defa merkezi otoritenin yetkilerinin bazılarını yereldeki bir takım gruplara devretmesinin ve bir takım yerel topluluklara bazı haklar tanınmasını bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetim anlayışının varlığını antik sitelere ve Roma imparatorluğu dönemine kadar götürmek mümkün gözükse de Roma'daki bu özerk gözükten bölgeler adli, idari ve mali yönden merkezin baskısı altındadır. Bu yüzden Roma şehrinin bağımsız hukuki şahsiyetinin sınırları tartışmalıdır (Ortaylı 2000a: 2).

Bugünkü anlamda tüzel kişiliğe, özerk bütçeye mal varlığına sahip olması, karar ve yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi gibi birtakım temel özellikleri bünyesinde bulunduran yerel yönetim birimleri ilk defa Fransa'da 1789 Döneminden sonraki senelerde ortaya çıkmışlardır (Nadaroğlu 2001: 17).

1.2.1. Siyasal Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler eskiden bu yana demokrasinin temel yapı taşlarından biri olarak kabul görmüşlerdir (Nadaroğlu 2001: 27).

Yerel yönetimler kamusal hizmetlerin görülmesi anlamında merkezi yönetimin ortağı konumundadırlar. Fakat bu ortaklık bir rakip niteliğinde değildir. Yerel yönetimler yetki itibariyle merkez yönetimlerin tamamlayıcısı konumundadırlar. Bu

konumlarıyla yerel yönetimler ülke bütünlüğünü sağlamaya yardımcı olan birleştirici unsurlar olarak kabul edilmektedir (Yayla 1982 : 418)

Yerel yönetimler gerçekleştirdikleri hizmetlerle merkezin yükünü hafifletmekte ve merkezi yönetime yardımcı olmaktadır. Bu birimler yerel sorunları daha iyi kavrayıp değerlendirme imkanına sahip olmakta ve yerel sorunlara daha hızlı bir şekilde tepki verebilmektedirler (Arslan 2008 : 269)

Yerel yönetimlerin yararları ve sakıncaları alt başlığında da inceleneceği gibi yerel yönetimlerin varlığı ve ne derece etkin olduğu ulusal birlik kavramıyla yakından ilgilidir. Ulusal birliğin kuvvetli olduğu yerlerde yerel yönetimler etkin ve güçlü, ulusal birliğin zayıf olduğu yerlerdeyse etkinliği az olan birimler olarak kalmıştır. Örneğin İtalya’da yerel yönetimleri düzenleyen yasa ancak ulusal birlik sağlandıktan sonra çıkarılabilmektedir (Yavuz ve Keleş 1983: 33).

1.2.2. Yönetimsel Nedenler

Yaşamın gereği olarak devletin geniş sınırları içinde yürütmesi gereken bazı hizmetler vardır. Bu hizmetlerin bir kısmı Monako, Singapur, Vatikan gibi küçük kent devletleri dışında hiçbir yerde tek elden yürütülemeyecetir ve merkezden yönetme imkânı olsa dahi, hizmetin dengeli bir biçimde ve etkin olarak yürütülmesi çok zordur. Öte yandan yerel nitelikte olan bazı hizmetler vardır ki, bu hizmetlerin merkezden yürütülmesi, öneminin merkezi yönetim tarafından değerlendirilmesi imkânsız gibidir. Bu hizmetler merkez tarafından yerine getirilebilse dahi çoğu zaman ortaya çıkan sosyal fayda çok büyük bedeller karşılığında olur (Tortop 1984: 25–26).

1.2.3. Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme bir bölgede her yönde etkili olduğu gibi o bölgenin yönetimi ve tabi yerleşme ve yerel yönetimler üzerinde de etkili olmaktadır. Toplumsal gelişim ve yerel yönetimler birbirini destekleyen ve olumlu olarak etkileyen iki kavramdır. Toplumsal gelişmeyle birlikte okuryazarlık oranı artmakta, okuryazarlık oranı artan toplum daha çok talep edip siyasal katılımını arttırmakta ve yerel yönetimler daha sağlam kurumlar haline gelmektedir.

Belli bir bölgede yaşayan halkın daha demokratik ve eşitlikçi eğilimlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkilemektedir. Örneğin Fas'ta Berberi kökenli halkın bulunduğu yerlerde yerel yönetimler, Arap kökenli halkın bulunduğu yerlerdeki yerel yönetim birimlerinden daha gelişmiş durumdadır (Keleş 2000: 25).

1.2.4. Ekonomik Nedenler

Kamu hizmetlerinin bir kısmı yerel bir kısmı ise merkezi nitelik taşımaktadır. Bu iki tür kamu hizmetinin de merkezi yönetim tarafından yerine getirilemeyeceği yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin en önemlisinden biridir (Arslan 2008 : 269)

Yerel nitelik arz eden bir takım ihtiyaçların, merkezi yönetim dışında yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesinin ekonomik nedeni; doğada kıt olan kaynakların en uygun şekilde dağıtılması ve optimal faydanın sağlanmasının uygun bir yolu olmasıdır. Yerel yönetimler kendi bölgelerinde yaşayan halk tarafından kendilerine iletilen ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların öncelik sırasını, merkezi yönetime göre daha etkin biçimde saptayabilmektedirler. Bu şekilde bölgelerindeki halkın ekonomik taleplerini daha iyi karşılayabilmektedirler (Demircan 2007: 139)

Yerel yönetimlerin, ortak ihtiyaçların karşılanması için hizmet üreten birimler olması, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen tüm altyapı yatırımlarının (fiziksel ve kültürel) o bölgede yaşayan tüm halk için yapıldığı, ekonomik bir içerikteki bu faaliyetlerin yerel yönetimlerin varlığının bir sebebi olduğu anlamını birlikte getirir (Güneş 2010 : 1).

Kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin kendi arasında bir takım bölümlere ayrılması bu mal ve hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağını, kamu kesiminde üretim ve kaynak tahsisinde etkinliği amaçlayan mekanizmalardan, sosyal mal ve hizmet kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kamu ekonomisinin ekonomik açıdan, ortaya çıkış nedeni ve görevi, piyasada optimum kaynak dağılımında ve tam rekabette sapmalar nedeniyle ortaya çıkan sorunları gidermek ve etkinliği azaltmaktır. Kamu ekonomisinin ortaya çıkışının diğer nedeni de mal ve hizmetlerin özellikleridir. Bu anlamda mal ve hizmetler 3 ana başlıkta toplanabilir: (Güneş 2010: 2)

1. Sosyal (kamusal) mal ve hizmetler
2. Yarı-sosyal (Karma) mal ve hizmetler
3. Özel mal ve hizmetler

Konu sınırları içerisinde, sosyal mal ve hizmet ile yarı sosyal mal ve hizmetler incelenecektir. Özel mal ve hizmetler çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır.

1.2.4.1. Kamusal Mal ve Hizmetler

İhtiyaçları karşılayan bir takım mal ve hizmetler kendi özellikleri nedeniyle piyasada üretilmezler. Aynı zamanda bölünmezlik özellikleri de bulunan bu mal ve hizmetlerin, sağladığı fayda, kişilere ayrı ayrı dağıtılamamakta ve genellikle bu fayda ülkenin veya bir bölgenin tamamına yayılmaktadır. Bunun sonucunda ise bu mal ve hizmetlerin tüketiminde belirli kişilerin dışlanamamaktadır. Belli bir fiyatı ve bedeli de olmayan kamusal mal hizmetler taşıdıkları bu özelliklerden dolayı piyasa tarafından üretilmezler. Bu nedenle kamusal mal ve hizmetler sadece kamu ekonomisinin üreticileri tarafından üretilmektedirler (Nadaroğlu 1986: 44).

Kamusal mallar, ulusal ve bölgesel kamusal mallar olarak incelenebilir. Ulusal düzeydeki mal ve hizmetler, özelliklerinden dolayı ağırlıklı olarak merkezi yönetimce sağlanmaktadır. Bölgesel düzeydeki kamusal malların yönetimler arasında paylaştırılabilmesi ve bu tip mal ve hizmetlerin yerel çevre ile olan yakın ilişkileri nedeniyle, yerel yönetim literatüründe bölgesel düzeydeki sosyal mal ve hizmetler üzerinde yoğun bir şekilde durulmuştur. Bu nedenle, sosyal malların incelenmesinde bölgesel sosyal mal ve hizmetler üzerinde ağırlıklı olarak durulacaktır.

1.2.4.1.1. Ulusal Kamusal Mal ve Hizmetler

Faydaları genellikle ülke sathının tümünde etkili olan ve ulusal düzeyde bölünemez nitelik taşıyan ulusal güvenlik, adalet gibi hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kurumlar tarafından üretilmesi mümkün olmamaktadır. Bu ekonomik faktörlerin yanısıra, gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer yasal faktörler de bu hizmetlerin merkezi yönetimin dışında, kalan birimlerce üretilmesine olanak vermez (Nadaroğlu 1986:45).

1.2.4.1.2. Bölgesel Kamusal Mallar

Bir takım kamusal malların faydaları ise, bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bu mal ve hizmetlerin faydası tüm ülke için değil sadece belli bir bölge için geçerlidir. Bir bölgedeki çevre kirliliği, bir sokağın aydınlatılması vb. hizmetlerin faydalarından, ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü faydalanamaz. Sadece o bölgede yaşayan insanların tümü bu hizmetlerden yarar sağlar (Nadaroğlu 1986:45).

1.2.4.1.3. Tiebout modeli ve Optimum Hizmet Alanı

Bölgesel sosyal mal ve hizmetler için faydalanmayı olumsuz etkileyen etmen, hizmetin geniş bir alana dağılmış olmasıdır. Yapılan teorik çalışmalarda her hizmetin görülebileceği optimum yönetim alanı belirlenmeye çalışılmaktadır. Optimal yerinden yönetim ile ilgili çalışmalarda üzerinde en çok durulan model Tiebout modelidir. Tiebout modelinin temeldeki dayanağı, yerel nitelikteki kamusa mallara olan tercihin açıklanması ve yerel nitelikteki kamusal malların etkin sunumunun sağlanmasıdır.

Tiebout modelinin dayandığı varsayımlar:

- Bireyler, yerel vergiler, gelir ve harcama yapıları hakkında her türlü bilgiye sahiptir,
- Tüketicilerin aralarında seçim yapabileceği çok sayıda topluluk vardır ve bu topluluklar arasındaki göçlerin bireylere maliyeti yoktur,
- Kamu hizmetleri dışsallıklara sahip değildir,
- Topluluklara sunulan her hizmete karşılık gelen optimal bir topluluk büyüklüğü vardır. Bu optimum, her hizmet demetinin üretilebildiği en düşük ortalama maliyet ile belirlenmektedir,
- Optimum büyüklüğün altında kalan yerleşim birimleri yeni sakinleri kendi birimlerine çekmek isterlerken, optimum büyüklüğün üzerinde kalanlar ise tam tersini yapacaklardır.

Tiebout modelinde bu eş tercihli toplulukların büyüklüğünün sınırlarını kalabalıklaşma maliyeti belirlemektedir. Bu şu şekilde açıklanabilir: Belli bir bölgede topluma bölünmez nitelikte bir kamu hizmetinin sunulduğunu ve bu hizmetin maliyetinin sabit olduğunu varsayılırsa bu durumda her ilave nüfus, kişi başına ve ortalama marjinal maliyetin düşmesine sebep olacaktır. Buna karşılık nüfusun sayısı arttıkça, bu artış sunulan hizmetin kalitesini düşerecektir. Kalabalıklaşma maliyeti olarak isimlendirilen bu durum aslında bir negatif dışsallıktır (Nadaroğlu 1994:42).

Tiebout, böyle bir mekanizmanın daha çok kırsal yerleşmelerde mümkün olacağını söylerken R.Musgrave ve P. Musgrave metropolitan alanlar içerisinde de yer seçimi kararlarının, bu kararları etkileyen diğer faktörlerin aşağı yukarı aynı olması durumunda uygulanabilir olacağını belirtmektedir. Tiebout modelinde, kişi başına gelirlerin eşit olduğu, devletin yeniden gelir dağılımı fonksiyonunu yerine getirmediği ve devletin ister merkezi ister yerel düzeyde olsun, fonksiyonun yalnızca kaynak dağılımına ilişkin olduğu varsayılmaktadır. Tiebout modeli gerçekçi olmayan varsayımlar yapmakta ve devletin fonksiyonlarını oldukça sınırlı bir şekilde ele almaktadır.Devlet fonksiyonlarının geleneksel kaynak dağılımı gelir bölüşümü ve istikrar amaçlarını içerecek şekilde genişletilmesi gözardı edilmektedir (Musgrave 1991:2-5)

1.2.4.2. Yarı-Kamusal (Karma) Mal ve Hizmetler

Piyasada koşullarında üretilmesi pazarlanması mümkün olan aynı zamanda fiyat karşılığı tüketiciye sunulabilen, üretim ve tüketimlerinde ortaya çıkan dışsallıklar nedeni ile aynı zamanda kamu üretim birimlerince de üretilen mal ve hizmetlerdir. Piyasa tarafından üretilebilmekle birlikte, uygulamada bazen tümüyle veya kısmen kamu tarafından üretilmekte veya türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olmaktadır. Bunun nedeni, bu mal ve hizmetlerin faydası, onu tüketen kişilerin dışına da yayılması yani dışsallıklarının olmasıdır. Toplumun bütünü bundan yarar sağlayabilir. Toplumun sağladığı yarar için de bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan bu malı üretebilecek piyasa aktörleri, kar maksimizasyonu nedeni ile faydayı yansıtan kişisel talep oranında, üretim faaliyetlerini ayarlayacaktır. Bu durumda da sosyal fayda dikkate alınmadığından, üretim yetersizliği olabilecektir. Yarı kamusal mal ve hizmetleri de ulusal ve bölgesel düzeyde ele almak mümkündür (Güneş 2010: 6)

1.2.4.2.1. Ulusal Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Bazı mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketiminde ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin tümüne yayılabilir (koruyucu sağlık hizmetleri gibi). Bu nedenle bunların merkezi yönetim tarafından yönetilmesi gerekir (Nadaroğlu 1986: 55).

1.2.4.2.2. Bölgesel Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bazılarının üretim veya tüketiminin neden oldukları dışsallıklar, bölgesel sınırlar içinde kalır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. hizmetler bölünebilir ve fiyatlanabilir özelliği nedeniyle özel firmalarca üretilebilmekle birlikte, yarattığı dışsallıkların, toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle genellikle kamu sektörü tarafından üretilir. Faydası bölge düzeyine yayıldığından da yerel yönetimler bu hizmetleri daha etkin yapabilir. Ancak bu durum mal ve hizmetlerin ücretsiz sunulması anlamına gelmez, hizmetten yararlananlar bunun karşılığında bir bedel ödeyebilir. Ancak bu bedelin maliyet ve kar esasına dayalı bir piyasa fiyatı olması gerekmez (Nadaroğlu 1986: 55).

Yukarıda anlatılmaya çalışılan kamusal mal ve hizmetler ile ilgili çerçeve içerisinde, yerel yönetimlerin hangi mal ve hizmetleri üretebileceği konusu ekonomik nedenlerin de temelini oluşturmaktadır.

1.3. Yerel Yönetim Uygulamasının Yararları ve Sakıncaları

Yerel yönetim sisteminin uygulanması, uygulandığı ülke açısından bir takım yararları ve sakıncaları da bünyesinde bulundurmaktadır. Şöyle ki sistem iyi uygulanırsa dahi ülkenin ekonomik, kültürel ve etnik şartları bu sistemin uygulanmasında aksamalara yol açabilmekte ve beklenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bunun yanında yerel yönetim sisteminin uygulanmasının özellikle son iki yüzyılda uygulandığı ülkeler açısından pek çok önemli fonksiyonu yerine getirdiği görülmektedir. Şimdi sırasıyla yerel yönetim uygulamasının yararları ve sakıncaları üzerinde durulacaktır.

1.3.1. Yerel Yönetimin Yararları

Yerel yönetim uygulamasının yararları arasında başlıcaları; Demokratik ilkelere uygunluk, ihtiyaca göre hizmet üretimi, bürokrasinin azalması, sosyo-ekonomik gelişmede itici güç olma şeklinde sıralanabilir.

1.3.1.1. Demokratik İlkelere Uygunluk

Yerel yönetimlerin demokrasi anlayışının ülkede yerleşmesi açısından büyük katkıları olmaktadır. Bir toplumda demokrasi anlayışının ve bilincinin gelişmesi için gereken özgürlük, eşitlik, teslim ve katılım gibi şartların oluşumunda yerel yönetimler önemli görevler üstlenir (Görmez 1997: 51).

Yerel yönetimler uygulamada hizmetlerin yürütülmesinde toplumun katılımına daha çok imkân tanıdığından ve organlarının seçimle iş başına gelmesinden dolayı demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir (Derdiman 2003: 89).

Siyaset Bilimi ve İdare Hukukunda yeni geliştirilen teorilere göre liberal demokrasinin temelinde beledi özgürlüklerin, yaşadığınız çağdaki özgürlükçü demokrasinin temelinde de yerel özgürlüklerin yattığı söylenmektedir. Yerel yönetimler özgürlükler konusunda, eğitim kurumları içinde ilkokullara benzetilmektedir (Nadaroğlu: 2001: 27)

1.3.1.2. İhtiyaca Göre Hizmet Üretimi

Belli bir bölgede yaşayan insanlar yerel yönetimler sayesinde kendi ihtiyaçlarını kendileri tespit edebilmekte ve bu ihtiyaçların hangi hizmetler ile giderileceğine yine kendileri karar verebilmektedir. Tüm ihtiyaçları merkezden saptayıp, yine hepsini merkezden gidermek zaten gerçekte hem daha masraflıdır, hem de pratik değildir.

1.3.1.3. Bürokrasinin Azalması

Ülkedeki tüm hizmetleri yerine getirmek merkezi yönetime verilmiş olsaydı, bu hizmetleri gerçekleştirmek için hem yoğun bir bürokrasiye katlanılacak, hem de çok büyük bir zaman kaybıyla karşı karşıya kalınacaktı. Merkezi yönetimin bazı yetkilerini yerel yönetimlere devretmesiyle; bu birimler kendilerini ilgilendiren hizmetlerle ilgili kararları alabilecek ve merkezi hiyerarşisinin ve bürokrasisinin içine girmeden daha az zamanda yürütmeye geçebileceklerdir. Böylece ihtiyacın ortaya çıktığı andan, hizmetin görülüşüne kadar olan zaman kısalmakta, aradaki gereksiz bürokrasi önlenmiş olmaktadır (Yıldırım 2002: 30).

1.3.1.4. Sosyo-ekonomik Gelişmede İtici Güç Olma

Yerel yönetimler hem yerel hem ulusal bazda sosyo-ekonomik gelişmede itici güç olmaktadır. Özellikle az gelişmiş ülkeler için söz konusu olmakla beraber tüm toplumlarda yerel yönetim kuruluşları gelişme ve kalkınmada önemli katkı sağlayan kuruluşlar görülmektedir. Yakından bakıldığında yerel yönetim kuruluşlarının içinde bulundukları topluma göre çoğu zaman etkinliği sağlayan, insan gücü kullanımı rasyonelleştiren, gerçekleştirdiği altyapı faaliyetleriyle kalkınma ve gelişmeye zemin hazırlayan kuruluşlar olduğu göze çarpmaktadır (Görmez 1997: 48).

1.3.2. Yerel Yönetimlerin Doğurabileceği Sakıncalar

Yerel yönetim uygulamasının sakıncaları; ülke bütünlüğünün bozulma tehlikesi, hizmetlerin dengeli biçimde sunulamaması, partizanca uygulamalara yol açabilmesi ve mali denetimde yaşanan zorluklar olarak sıralanabilir.

1.3.2.1. Ülke Bütünlüğünün Bozulma Tehlikesi

Bu tür bir tehlike daha çok büyük bir coğrafi alana yayılmış ve farklı kültürel, etnik yapılara sahip insanların yaşadığı ülkeler için söz konusu olmaktadır. Bunun

için bu tip ülkelerde yerel yönetim ağırlıklı bir sistemin uygulanması ülkenin birlik ve bütünlüğü üstünde bir tehdit unsuru oluşturabilecektir. Yönetimde önemli olan, aşırı merkeziyetçiliğin zararlarını hafifletecek bölgesel platformda bağımsızlığa, kargaşaya ve çatışmaya mahal vermeyecek, merkezi ve yerel yetkilerin dengeli biçimde tanımlandığı bir yapı oluşturmaktır (Eryılmaz 1998: 67)

1.3.2.2. Hizmetlerin Dengeli Biçimde Sunulamaması

Merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimlere bırakılmış hizmetlerin sunumunda, yeterli mali kaynakları ve teknik eleman sıkıntısı olan yerel yönetim birimleri yetersiz kalabilmektedirler (Derdiman 2003: 90). Mali kaynaklar ve teknik uzman bakımından yeterli büyük yerel yönetim birimleri ihtiyaçlarını rahat bir şekilde karşılarken, yeterli imkânı bulunmayan yerel yönetim birimleri ise temel hizmetleri dahi yerine getirmekte zorluk çekmektedirler (Eryılmaz 1998: 67).

Bu koşullarda kamu hizmetlerinin ülkenin tamamına dengeli bir biçimde dağılması sekteye uğrayabilir, Bunun sonucunda da zaten daha az gelişmiş bölgelerin, gelişmiş bölgelere göre daha da geri kalması ve aradaki gelişmişlik farkının kapanacağına daha da açılması söz konusu olabilir.

1.3.2.3. Partizanca Uygulamalara Yol Açabilmesi

Seçimle işbaşına gelen yerel yönetim birimleri, ellerinde bulunan kaynakları, gereksinimleri karşılayacak hizmetlerin sunumundan ziyade, bir daha ki dönem yerini koruma kaygısıyla gösterişli ve pratikte çok da yararı olmayan harcamalara yönlendirebilmektedir (Günday 2002: 66).

Buna ilaveten, yerel yönetim organlarının bir parti mensubu olmasından dolayı vatandaşlar arasında ayırım yapılmasına ve vatandaşların parti mensubu veya parti mensubu olmayan şeklinde değerlendirilip eşitliğe uygun olmayan işlemler yapılmasına neden olabilmektedir (Günday 2002: 66).

1.3.2.4. Mali Denetimde Yaşanan Zorluklar

Yerel yönetim kuruluşlarının mali denetimi, merkezden ayrı bir şekle tabidir. Bunların denetimi farklı ve karışık bir prosedüre tabi olmakla birlikte bu prosedürlerde de çokça değişiklikler olmaktadır. Bunlarla birlikte Yerel yönetim birimlerinin birçoğunun mali denetimden kaçınma eğilimi de hesaba katılırsa, denetimin ne denli zorlu olduğu ortaya çıkmaktadır (Derdiman 2003: 90).

1.4. Yerel Yönetimin Tanzimat Öncesi Osmanlı Devleti'ndeki Görünümü

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılışına kadar katı bir merkeziyetçilikle yönetildiği görüşü hâkim görüştür. Genel kabul gören görüş bu olmakla birlikte Osmanlı Devleti'nde, özellikle bazı bölgelerde tam olarak yerinden yönetim uygulaması denilemese de, buna benzer birtakım uygulamalar görülmektedir. Konuyla yakından ilgili olması itibariyle bu görünüm kavramsal olarak tartışılacak ve hizmetlerin görülmesi bakımından da bu hizmetleri yürüten kurumlar, kurumsal olarak anlatılacaktır.

1.4.1. Kavramsal Boyut

Osmanlı Devleti'nde kuruluştan itibaren varlığı görülen, ama esas olarak I. Bayezid ile başlayan ve II. Mehmet'le birlikte bütün kurumlarıyla işlemeye başlayan bir merkeziyetçilik uygulaması söz konusuydu. Bu sistem en temel biçimiyle 17. yüzyıl başlarına kadar varlığını devam ettirebilmişti. Fakat 17. yüzyılla birlikte bu sistemde birtakım bölgesel unsurların ağırlık kazandığı bir görünüm ortaya çıkmıştı (Yücel 1974: 657).

Tabi ki, bölgesel unsurların önem kazanmasıyla birlikte tam olarak bir yerel yönetim uygulanmasına gidildiği anlamına gelmemektedir.

Bu konuyla ilgili önemli bir yapı da tımar sistemidir. Tımar sistemi çoğu zaman Osmanlı Devleti'ndeki merkeziyetçi yapıyı kanıtlamanın bir aracı konumunda olsa

da, aslında içinde tam tersi bir durumu da barındırmaktadır. Tımar sisteminin uygulamasının temel sebebi, devletin çok güçlü olmayan bir merkezi yönetim teşkilatına sahip çıkmasıdır. Merkezi yönetim, tüm ülkeyi kapsayan bir maliye teşkilatından ve bu maliye teşkilatının vergi tahsili gibi önemli bir takım görevleri yerine getirmesini sağlayacak güçten yoksundur. İşte bu yüzden tımar sistemi hayata geçirilmiştir (Ortaylı 1976a: 2).

Bunun yanında Osmanlı şehirlerinde eşraf ve ayan denilen bir grup, şehirle alakalı tüm konularda söz sahibiydi. Bu grup esas olarak devlet ile halk arasında, bir nevi halkın temsilcisi rolünü üstlenmiştir.

Bir diğer önemli konu da Osmanlıda valiler ve sancak beylerinin merkezi yönetimle ilişkileri hakkındadır. Genelde kabul edilen görüş vali ve sancak beylerin, merkezi yönetim karşısında tam bir itaat ilişkisi içinde bulunduğudur. Fakat bu birimler Osmanlı yönetiminin temel birimleri değildir. Küçük birimler arasında koordinasyon görevi üstlenmiş görevlilerdir. (Ortaylı 1976a: 3–4).

Buraya kadar yapılan açıklamalar ve verilen örnekler esasen Osmanlı Devleti'nde çok güçlü bir merkeziyetçi yapının olduğu ve bunun dışına kesinlikle çıkılmadığı genellemesinin istisnalarını ortaya koymaktadır.

Bununla beraber yerel yönetim sadece bir idari örgütlenme değildir. Yerel yönetimin özünde siyasal katılma bilinci yatmaktadır. Yerel yönetimin merkezden ayrı bir kurum olarak var olması ve merkezi yönetiminde yerel yönetimi tanıması gerekmektedir (Ortaylı 2000a: 15). Bu tip bir yerel yönetim Osmanlı da ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren söz konusu olmuştur. Osmanlı yönetimi 19. yüzyıla kadar demokratik ve özgürlükçü bir yerel yönetimi düşünmemiştir. Zaten böyle bir istek Osmanlı halkı tarafından da talep edilmemiştir (Ortaylı 1985: 15).

1.4.2. Kurumsal Boyut- Tanzimat Öncesi Dönem Kurumları

Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin görülmesinde görev alan kurumlar açısından da Tanzimat öncesi ve sonrası dönemde büyük farklılıklar olmuştur. Tanzimat öncesi bu hizmetleri gören kurumların bir kısmından bu yetkiler alınmakla birlikte bir kısmı Tanzimat sonrasında da yerel hizmetlerin görülmesinde etkili olmuşlardır. Tanzimat sonrası dönem kurumları ikinci bölümde daha ayrıntılı olarak inceleneceği için bu bölümde sadece Tanzimat öncesi dönem kurumları incelenecektir.

Tanzimat öncesi dönemde yerel ve beledi nitelikteki hizmetler çeşitli kurumlar tarafından yerine getiriliyordu. Bu hizmetler, Osmanlı şehir yönetiminin geleneksel toplum düzeni içinde, başta vakıflar ve kadılık kurumu tarafından yerine getirilmekteydi (Eryılmaz 1998: 167).

Bu kurumlar esasında modern anlamda yerel yönetim birimlerinin taşıması gereken özellikleri taşıyorlardı. Bu kurumlar ne idari ne de mali özerkliğe tam olarak haiz değillerdi. Ayrıca tüzel kişiliklerinin de olduğu söylenemezdi.

Fakat kendilerine has özellikleri olan bu kurumlar Osmanlı Devleti’nin şehir hayatında yerel hizmetleri görmekteydiler. Yani kurumsal olarak yerel yönetim sayılamayacak bu kurumlar, hizmetlerin niteliğine bakılacak olursa bir yerel yönetim birimi olarak nitelendirilebilmektedir.

1.4.2.1. Ferdi Belediyecilik Anlayışı ve Vakıf Kurumu

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat öncesinde beledi hizmetler bizzat merkezi yönetim tarafından yerine getirilmemiş, halk bu hizmetleri görmekte serbest bırakılmıştır. Merkezi yönetim, beledi nitelik taşıdığı söylenebilecek temizlik ve aydınlatma, kaldırım inşaatı, yabancılar ve yolcular için konaklama yerleri yapımı, mezarlık alanlarının tespiti ve yapımı gibi bir takım işleri kendi görev alanında saymayarak, bunların yerine getirilmesini belli kişilere yüklemişler ya da kişiler bunları kendi istekleriyle üzerine almışlardır. Ferdi belediyecilik diye tanımlanabilecek bu anlayış, Osmanlı Devleti’nde Tanzimat’ta ilk belediye

teşkilatının kurulmasıyla beledi hizmetleri bu teşkilatın görev alanına alınıp, devlet eliyle yapılmaya başlamasına kadar geçerliliğini korumuştur. Buraya kadar açıklamaya çalışılan ferdi belediyeçilik anlayışı vakıf kurumu ile uygulama alanı bulmaktadır. Yukarıda sözü edilen birçok beledi nitelikte hizmette vakıflar yoluyla yapılmaktadır. Bu yönüyle vakıf kurumu Osmanlı Devleti'nin Tanzimat öncesi döneminde beledi hizmetleri gören en önemli kurumdur. Hatta Osman Nuri Ergin'in deyiimiyle "Türklerin eski belediye sistemi baştanbaşa vakıf usulüyle idareden ibarettir" (Ergin 1936: 46).

Gerçekten vakıf sistemi Osmanlı Devleti'nde çok önemli bir yere sahiptir. Bugün dahi ayakta duran köprü, çeşme, han, hamam, kütüphane, imarethane gibi birçok eser vakıflar eliyle yapılmıştır. Ayrıca Osmanlı toprakları içerisinde hiç de azımsanmayacak oranlarda alanlar vakıf toprağı statüsündeydi. Örneğin 16. yüzyıl başlarında Osmanlı Ekonomisinde toprakların % 20 si vakıf sistemine dâhildi (Tabakoğlu 2003: 211).

1.4.2.1.1. Vakfın Tanımı ve Kuruluşu

Vakfın aslı, taşınır ya da taşınamaz malı, insanların faydalanması amacıyla, Allah'ın mülkü olarak, kişisel alanından çıkartmaktır (Tabakoğlu 2003: 210). Bir başka tanıma göre vakıf; bir kişinin, diğer insanlara faydalı olması gayesiyle, bir hayır işi niteliğinde kurduğu tesis demektir (Falay 1980: 25). Vakıf kurmanın nedeni olarak görünen hayır işleme ve insanlara faydalı olma isteğinin dışında birkaç başka nedeni daha öne sürülmektedir. Bu nedenler malvarlığının müsadereden korunması ve aile üyelerine yeterli servet bırakabilme gibi nedenlerdir, fakat esas amaç bu olsaydı vakıfların ortaya koyduğu eserler toplumsal faydaya yönelik hayır eserleri değil, gelir getirmeye yönelik eserler olurdu (Tabakoğlu 2003: 14)

Osmanlıda kurulan vakıflara bakıldığında gelir ve servet düzeyi yüksek olan hükümdar ve yakın çevresi, şehzadeler, idare erkânı, vezirler gibi mevkilerdeki kişilerin vakıf kuranlar arasında olduğu görülmektedir (Öztürk 1999: 8).

Herhangi bir vakıf kurulurken, nasıl yönetileceğine dair kurallar ve vakfın devamına ait bir takım tedbirler, vakfın kuruluş senedi diyebileceğimiz vakfiye adındaki belgede toplanırdı. Vakfiyeler, kadılık siciline geçtiği zaman geçerli olarak yürürlüğe girerlerdi. Vakfiyelerde, vakfın nasıl yönetileceği, ne gibi harcamalar gerektireceği, ne özellikte ve ne kadar personel çalıştıracağı, bu personelin hangi işlerde çalıştırılacağı, bunlara hangi kaynakta ne kadar maaş verileceği, vakıftan kimlerin ücret ödemediği yararlanabileceği gibi konular ayrıntılı bir şekilde yazılırdı (Ergin 1936: 48). Vakfiyeler, bir anlamda her vakfa ait özel bir kanun niteliği taşımakta idiler. Bu anlamda özerk olarak nitelendirilebilecek vakıflar tamamen denetimden uzak ve başıboş bir yapıya sahip değildi.

1.4.2.1.2. Vakıflar ve Belediye Hizmetleri

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye teşkilatı oluşturulup, yaygınlaştırılana kadar merkezi idarenin şehir hayatına pek bir katkısı yoktu. Şehrin yerel nitelikteki cami, okul, kitaplık, hastane, çeşme, sebil, su getirilmesi gibi hizmetleri vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi (Şen 1995: 179). Gerçekten de Osmanlı vakıfları, hemen hemen tüm sosyal ve beledi hizmetleri kapsamış ve sahip olduğu nitelikler, belediye kuruluşu gibi değerlendirilmesine neden olmuştur (Karaman 1994: 55).

Özellikle günümüzde belediyecilik anlayışının gelişmesiyle sosyal yardım olarak görülen birçok faaliyette artık belediyeler tarafından yerine getirilen yeni bir takım hizmetlerinde tarihte vakıflar eliyle yürütüldüğü görülmekte ve vakıflarla beledi hizmetler daha çok ilişkilendirilmektedir (Koyunoğlu 2002: 227).

Aşağıda vakıfların gördüğü önemli beledi hizmetleri ayrı başlıklar halinde incelenecektir.

1.4.2.1.2.1. Su Yolları

Şehirlerin su ihtiyacını karşılamak çoğu zaman vakıfların yerine getirdiği bir hizmetti. Suyun sağlanmasının yanında, taksimi de vakıfların kontrolüne bırakılmıştı (Bizbirlik 1999: 4).

Sular, vakıflar eliyle sağlandığı ve dağıtıldığı zaman da mütevellilerin sorumluluğu altındaydı. Sularla ilgili tasarruflar mütevellinin iznine bağlıdır ve verdiği emirle yapılır. 1835 yılında Su Nezareti kurulana kadar bu böyle devam etmiştir (Kal'a ve Diğerleri 2003: XII.).

İstanbul'a göz atılacak olursa önce su temini, sonra da kuşatma anında su depolama ihtiyacının karşılanması için büyük çabalar harcanmıştır. Fatih tarafından birçok su yolu yaptırılmış, birçok yere çeşme ve kuyular açılmıştır. Bunların birçoğu da vakıflar tarafından ya da vakıf şeklinde işletilmiştir (Çeçen 1999: 35).

Örnek verilecek olursa İstanbul Üsküdar'ın suyunu sağlayan en az 18 tane ayrı bağımsız vakıf su yolu vardır. (Çeçen 1999: 198).

1.4.2.1.2.2. Çeşme ve Sebiller

Osmanlıda şehir hayatında halkın su ihtiyacını karşılayan en önemli iki hizmet çeşme ve sebillerdir. Halkın su ihtiyacını karşılayan çeşme ve sebillerinde birçoğu vakıf şeklinde kuruluyor ve işletiliyordu. Çeşme ve sebillerin işletilmesi için vakıflar kurulduğu gibi başka kişiler tarafından yapılan tesislerin bakımı ve onarımı içinde vakıf kurumundan yararlanılmıştır (Koyunoğlu 2002: 229).

Vakıf suyollarından beslenen çeşmeler hariç, tek çeşme olarak yapılanlarda vakıf olarak işletilmekteydi. Tek çeşmelerde dâhil olmak üzere Kanuni döneminde Üsküdar'da toplam 144 çeşme bulunmaktaydı (Çeçen 1999: 200).

1.4.2.1.2.3. İmar Faaliyetleri

Vakıfların imar faaliyetlerini hem şehir içinde hem şehir dışındaki yerleşim merkezlerinde yürütmüşlerdir. Vakıfların yaptığı kurumlar şehirlerin büyümesinde ve gelişmesinde çok önemli görevler üstlenmişlerdir. Vakıfların bir kısmı, daha önce kurulmuş vakıfların onarımı ve bakımını yaparak, onların devamını sağlayarak imar faaliyetleri gerçekleştirmişlerdir. Diğer bir kısım vakıf da daha önce kurulup yıkılan vakıfların arsalarında yeni binalar yaparak imar faaliyetlerine katkıda bulunmuşlardır (Koyunoğlu 2002: 230).

Vakıfların gerçekleştirdiği şehir içi imar faaliyetlerinin temel kurumu külliyelerdir. Külliyeler cami merkez olmak üzere etrafında medrese, imarethane, hamam, kütüphane, sebil gibi çeşitli işlevleri olan binalardan meydana gelmiş bir merkezdir (Şen 1995: 179). Bu merkezler gerek kendi varlıklarıyla gerekse etrafında oluşturduğu yaşam alanıyla şehir içindeki imarı büyük ölçüde etkilemişlerdir.

Vakıfların gerçekleştirdiği şehir dışı imar faaliyetlerinin temelinde de kervansaraylar bulunmaktadır. Önemli yollara yapılan kervansaraylar sayesinde yolcular barınma ve konaklama ihtiyaçlarını güvenli bir şekilde karşılamışlardır. Yolcularından 3 gün süreyle hiçbir ücret talep etmeden onları ağırlayan kervansaraylar Anadolu'nun iktisadi ve sosyal yaşamına önemli katkılar sağlamışlardır (Şen 1995: 180).

Buna ilaveten vakıflar, şehir dışında kervansaraylar dışında, ana ve tali yollar üzerinde ya da ülkenin herhangi sapa bir yerinde de yol, köprü, han, su kuyusu, sarnıç, namazgâh, sebil inşa ederek buralara yolu düşenlerin ihtiyacına sunmuşlar; bu yapılan tesisler ülkenin imarına katkıda bulunmuşlardır. İssiz yerlerde yapılan bazı tesislerin çevresinde daha sonra yerleşim merkezleri meydana gelmiştir (Koyunoğlu 2002: 231).

1.4.2.1.2.4. Konut Açığına Yönelik Katkı

Vakıflar konut açığının kapatılmasına yönelik büyük katkılar sağlamışlardır. Vakıfların bu açığın kapanmasında iki şekilde katkıda bulunmuştur. İlk olarak vakıf kuruluşlarının giderlerini karşılamak için yapılan veya kiraya verilen konutlar bu açığın kapanmasına yönelik olumlu katkı yapmıştır. İkinci olarak ise vakıflarda çeşitli görevlerde bulunan şahıslara tahsis edilen lojmanların yaptığı olumlu katkıdır. Birçok vakfın muhasebesinde görülen “meşruta” kavramı bu lojmanları ifade etmektedir (Koyunoğlu 2002: 232).

Osmanlı Devleti’nde birçok önemli hizmeti yerine getiren vakıf kurumu , 1854 yılında İstanbul’da modern belediye teşkilatı kurulup bazı hizmetleri üzerine alıncaya kadar yerel ve belediye niteliğindeki birçok hizmeti görmüştür. Modern belediye teşkilatları kurulduktan sonra da, asıl yetkili bu teşkilat olmasına karşın, vakıflarda ikinci bir yerel hizmet üretim birimi gibi çalışmaya devam etmiştir (Ergin 1936: 59).

1.4.2.2. Kadılık Kurumu ve Kadı’nın Beledi Görevleri

Tanzimat öncesi Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin görülmesinde pay sahibi olan diğer önemli kurum kadılık kurumudur. Kadılık Kurumu Osmanlı Devleti’ne Arap-İslam Uygarlığından geçmiştir (Ergin 1936: 77). Zaman içinde yetki ve görevlerinde meydana gelen değişikliklere rağmen, Osmanlı Devleti’nde Tanzimat öncesinin temel kurumlarından biri olmuştur.

Tanzimat öncesi dönemde şehir yönetiminde belediye, mülki ve adli fonksiyonlar birbirleriyle bütünleşik bir yapıya sahip olup, kadılar tarafından yerine getirilmekteydi. Kadılar şehrin yargı mercii olduğu kadar, asayişin amiri, vakıfların deneticisi, belediye kolluk ve hizmet görevini yürütenlerinde amiri konumunda idiler (Tekeli ve Ortaylı 1978: 17). Kadı bu görevleri sadece şehirlerde değil, şehrin çevresindeki köy ve nahiyelerinde de yerine getirmekteydi ve kadının yetkili olduğu bu alana kadının kaza dairesi ya da bölgesi denilmekteydi (Ortaylı 2000a: 12).

Bu dönemde İstanbul da belediye ve adliye işleri bakımından dört bölgeye ayrılmış olup, bu dört bölge de kendi içinde kırk şubeye ayrılmıştı. Bu dört bölgeden

biri İstanbul' un merkezi konumunda olan Dersaadet diye adlandırılan bölgeydi. Burası diğer üç bölgeden üstün sayılıp Sedaret ile doğrudan bağlantı sağlama yetkisine sahipti. Bilad-ı Selase denilen diğer üç bölge ise Eyüp, Galata ve Üsküdar kadıları da bulundukları bölgelerin başkanları konumundaydılar (Sunay 2002: 127).

Kadılar ilmiye sınıfından olanlardan seçilirdi. İlmiye sınıfından olmayanlar kadı olarak atanamazdı (Bülbül 2000: 124). Kadılar, Kazaskerlerin arzı üzerine Padişah tarafından verilen “Berat” ile atanmaktaydı ve kadılık kurumu kazaskerlere, kazaskerlerde doğrudan sadrazama bağlıydılar (Çadırcı 1991: 84). Bu nitelikleri itibariyle kadılar beyden bağımsızdılar ve padişaktan emir alıp padişaha doğrudan arzlarda bulunabilmekteydiler (Toraman 2002: 191). Hatta kadılar beylerbeyinden bağımsız olmakla birlikte, beylerbeyinin kanuna aykırı olan hareketlerinin önüne geçmekle mükellef kılınmıştır. Kadıların, Beylerbeyinin kanuna aykırı hareketlerinin merkeze ihbar etme yetkisi bulunmaktadır (Altundağ 1967: 353).

Kadıların görev süresi yüksek makamlardaki Kadılar için 1 yıl, kaza Kadıları için ise 20 ay olarak belirlenmişti (Shaw 1994: 195). Bu hizmet süresini tamamlayan Kadılar, İstanbul'a dönmekte ve yeni görevine atanana kadar burada beklmekteydi. Bu süre içerisinde kadılar kendilerine tahsis edilen ve “Arpalık” adı verilen bir ücretle geçiniyordu (Yerasimos 2000: 314-315).

Kadılar, devlet binası niteliğinde belediye ya da mahkeme binasına sahip değildi. Kendi özel mülkleri belediye ya da mahkeme binası sayılıp işlerini burada görmekteydiler. Bu durum başkent İstanbul da dahi II. Mahmut Dönemine kadar böyle devam etmiş, İstanbul kadısı ancak II. Mahmut Döneminde sürekli bir kadılık ofisine yerleştirilebilmiştir (Ortaylı 2000a: 225).

Kadılık kurumunun, Tanzimat öncesi Osmanlı Devleti'nde oldukça çeşitli ve geniş yetki ve görevleri vardı.

Kadı, oturduğu kaza merkeziyle bunlara bağlı köy ve nahiyelerde yargı alanında yetkiliydi. Kazanın merkezinde bir şer'i mahkeme bulunmakta ve halk arasındaki her

türlü hukuki ve cezai anlaşmazlıklar bu mahkemede kadı tarafından çözülmekteydi. (Dursun 1989: 192).

Osmanlı Devleti'nde noterlik hizmetleri de kadılar tarafından yerine getirilmekteydi. Vakfiyelerin düzenlenmesi ve tescil edilmesi, mukavele, borçlanma vasi tayini gibi akid ve senetlerin düzenlenmesi kadılar tarafından yapılmaktaydı (Ortaylı 1976b: 97).

Kadı ilmiye sınıfına mensup olması dolayısıyla, kaza dâhilindeki ilmiye mensubu görevlilerin tayin ve azilleri işlemlerini yapmaktaydı; Ayrıca dini görevlilerin devlet gelirlerinden ödenek alması konusunda arz yetkisine sahipti (Yücel 1974: 667).

Kadıların bir de mali görevleri vardı. Bu görevler avarız vergilerinin toplanması ve bu vergilerin merkeze ya da seferde bulunan orduya ulaştırılmasıydı (Dursun 1989: 193). Kadıların bir mali diğer mali görevi de para rayicine dikkat etmek, rayiciden fazla sikke müdahalesini engellemek; dolanımdaki kalp ve kırkık sikke bulundurulmasını önleyerek, sorumluları cezalandırmaktır (Ortaylı: 1976b: 103).

Kadı aynı zamanda sultanın diğer mali emirlerinin yerine getirilmesini gözetmekle de görevli kılınmıştır. Bu niteliğiyle mali işlerin denetçisi sayılmaktaydı (İnalçık 2003: 122).

Adli, mülki ve beledi birçok yetkiye sahip olan Kadı'ların tüm yetkilerine değinmek hem çalışmanın amacını aşmakta hem de kapsamına uygun düşmemektedir. Bu yüzden yukarıda bahsedilen başlıca önemli görevlerden sonra Kadı'nın beledi nitelikteki görevlerinin incelenmesine geçilebilir.

Kadı'nın belediyecilik alanında en çok meşgul olduğu iş, bugünkü belediye zabıtasının yerine getirmekte olduğu görevlerdi. Bir meslek grubunun başı olan Kethüda'yı esnaf kendi seçer fakat Kadı bu Kethüda'nın göreve başlamasını onaylamadan, Kethüda işe başlayamazdı. Esnaf arasında çıkan uyuşmazlıklarda Kadı

hakem rolü oynar ve bu ihtilafları hallederdi. Esnafla ilgili çeşitli yasaklara uymayanlara ceza verme yetkisi de Kadiya aitti. Yeme ve içme maddelerinin hükümetin emirlerine ve konulan narha uygun olarak satılıp satılmadığını denetleme yetkisi de Kadi'nın yetkileri arasındaydı. Kadi bu yetkileri kullanırken tam bir serbestlik içindeydi (Ergin 1936: 80).

Şehrin imar düzeninin denetimi de Kadi'nın görevleri arasındadır. Suyolları ve surlar ile yol üzerlerine bina yapılmaması, sundurmaların sokağa sarkmaması, azınlık semtlerindeki evlerin içine hamam yapılmaması, mezarlık ve pazaryerlerinin yer değiştirmesi Kadi'nın iznine ve onun yapacağı işlemlere bağlıydı. Bunlardan özellikle kurulacak pazaryerlerinin belirlenmesi ve pazaryerlerinin değiştirilmesi Osmanlı Devleti'nde merkeziyetçi ekonomik yönetime bağlı olarak yapıldı. Pazaryerleri ile ilgili bu kararlar, Kadi'nın geçerli sebepleri merkeze arz etmesi ve merkezden çıkacak izin ile yerine ile yerine getirilirdi (Ortaylı 1976b: 104–105).

Şehrin düzeni ve temizliğini sağlamak ve denetlemek de Kadi'nın beledi görevleri arasında sayılmaktadır (Akdağ 1995: 68).

Esas olarak devlet sınırları dâhilinde beledi hizmetlerin yerine getirilmesi, Osmanlı'nın geleneksel yönetim anlayışına uygun olarak, merkezi hükümetin göreviydi ve bu görevler onun atamış olduğu görevliler tarafından yürütülmekteydi. Bu görevlilerin başında da Kadi bulunmaktaydı (Yücel 1974: 668–669).

Kadi belediye işlerini ilgilendiren görevleri açısından bir çeşit belediye meclisinin başkanı konumunda bulunuyordu. Belediye meclisi, şehir kethüdası, muhtesip, pazarbaşı, mimarbaşı, çöpsubaşısı, esnaf kethüdaları gibi yerel görevlilerden oluşmakta ve Kadi bunlar üzerinde bir başkan konumunda bulunmaktaydı (Akdağ 1999: 68). Tabi burada yapılan bir benzetme olmakla beraber sayılan kişiler modern anlamda bir yerel yönetim birimi oluşturmamaktadır. Çünkü işlerin yerine getirilmesinde asıl yetkili merkezden atanan Kadiya aitti.

Kadi'nın beledi nitelikli görevlerini yürütmesi için kendisine yardımcı olan başka görevliler ve kuruluşlar da vardı. Ama her şeyden önce şehir halkı ve esnaf

grupları bazı hizmetleri görmekle sorumluydular. Bu anlamda kadı ve yardımcıları şehrin beledi hizmetlerini görmekten ziyade, hizmetleri yaptırmak ve bunun için şehir halkını örgütlemek görevini yerine getirmekteydi. Belediye hizmetleri yaptırmak için kullandıkları araç ne kurumsallaşmış bir belediye örgütü ne de düzenli bir bütçeydi. Geleneksel Osmanlı şehrinde beledi hizmeti yürütmenin anlamı, şehir halkına beledi nitelikteki bazı hizmetleri yürütmek için yaptırım yetkisi uygulamak, yeni kolluk görevi yapmaktı. (Ortaylı 1985: 7–8).

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yeni Yerel Yönetim Birimlerinin Ortaya Çıkma Nedenleri

19. yüzyıla gelinceye kadar Osmanlı Devleti idaresi, yerel nitelikli hizmetleri kadılık kurumu denetiminde vakıf ve bazı yerel gruplara bırakmıştı. Tanzimat döneminde yönetime gelen kadrolar bu hizmetleri olabildiğince merkeze devretmeye çalışmışlardır. İlk önceleri uygulamada başarısızlıklarla karşılaşılrsa dahi Tanzimat dönemi kadroları merkeziyetçi devlet yapısını güçlendirmekte önemli bir yol aldılar. İşte bu modern merkeziyetçi anlayış güç kazandığı ölçüde, Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlerin çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı görülmektedir (Ortaylı 2000b: 227).

Tanzimat Dönemi yöneticileri yaptıkları yönetsel reformlarla, Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır. Fakat bu idari reformların yapılması ve yerel yönetim birimlerinin yavaş yavaş ortaya çıkmasının nedeni Tanzimat dönemi devlet adamlarının yerel demokrasi, siyasal katılma gibi kavramlara ilke olarak benimsenmesini ve gerçekleştirilmeye çalışması değildir. Aksine bu tür gelişmeler onları korkuturdu. Onların istediği kanuni ve adaletli bir yönetim şekli oluşturmaktı (Ortaylı 2003: 161).

İşte bu değişim döneminde, Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin kesişme noktası olan liman şehirleri, önemli yapısal değişiklikler geçirmekteydi. Ülkenin iktisadi, sosyal ve yönetsel yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve beledi hizmetleri yerine getiren teşkilatlar da sarsıntı içindeydi. Bu gelişmeler ise şehir yönetimi ve belediye hizmetlerini yürüten birimlerde çeşitli değişiklikler yapılmasını gerektirecekti (Tekeli ve Ortaylı 1978: 16).

Tanzimat dönemi yeni yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasını hem iç hem de dış dinamikler beslemekteydi.

Ülkede, daha önce çoğu batıda çeşitli ülkelerde öğrenim görmüş kadrolar iktidardaydı. Bu kadrolar batı ülkelerinde gördüğü birçok sistemi kendi ülkelerinde uygulama isteği içindeydiler. Bunların en önemlilerinden birisi de belediye teşkilatı hakkındaydı. Çünkü Tanzimat'ın devlet adamları Osmanlı şehirlerindeki düzensiz yapıdan rahatsız oluyorlar ve bunu düzeltmek istiyorlardı. Tanzimatçı devlet adamı Mustafa Reşit Paşa daha Avrupa'da elçilik görevinde iken merkeze yazdığı bir raporda Avrupa gazetelerinin Osmanlı Devleti'nin başkentinde çıkan yangınları anlatıp, binaların ahşap olmasının eleştirildiğini söylemiş ve imar işlerinin gelişmesi için Avrupa'ya gençlerin eğitime gönderilmesini tavsiye etmiştir. Kısacası, Tanzimatçılar, büyük şehirlerde şehir hizmetlerinin modern bir şekilde yerine getirilmesini arzulamakta ve bunun için çalışmaktaydılar (Ortaylı 2000a: 130).

Eski sistemi işlemez hale sokarak, modern yerel yönetim birimlerinin kurulmasına yol açan diğer neden de başkent İstanbul'daki hızlı nüfus artışıydı. Ticaretin gelişmesine paralel olarak artan nüfusa kaybedilen topraklardan geçen nüfus eklenince şehir hizmetleri nüfusa yetmemeye başlamış ve iyice aksamıştı. Eski şehir sisteminin de işlevini yitirmesiyle bu aksaklığı düzeltecek bir yapı kurulması şart olmuştu (Ortaylı 1985: 120).

Bu dönemde Osmanlı'nın başkenti İstanbul bakımsız, harap ve kargaşa içinde bir şehir görüntüsündeydi. Bu görüntü daha çok modern belediye teşkilatlarına sahip ülkelerden gelen yabancıları rahatsız etmekteydi. Yabancılar bu rahatsızlığı çeşitli vesilelerle belirtiyordu. Örneğin 1864 yılında İstanbul'a gelmiş olan Fransız şair Teophile Gautier yazdığı mektupta; "Yürüyecek kaldırım, binecek araba, letafet-i manzara ve havasından bir seyyah müstefid olabilir" demiştir (Ergin 1995: 1269).

Bir başka örnek de 1876 yılında İstanbul'u ziyaret etmiş olan Marquis Salisbury'nin Galata Köprüsünden arabayla geçerken söylediği sözdür; "Bu köprüye tahammül eden bir halk her türlü kötü idareyi mütehammil olur" (Ergin 1995: 1269).

Osmanlı'nın başkenti İstanbul bu sorunlarla uğraşırken bir de Kırım savaşı'nın çıkması her şeyi daha zor duruma soktu. Savaş sonucunda İstanbul'a her gün birçok gemiyle asker ve malzeme geliyordu. Bunları taşıyacak olan arabalar dar yollarda kalıyor, hastane, otel ve pansiyon ihtiyacı karşılayamıyor, baş gösteren salgın hastalık tehlikesi önlenemiyordu. Başkent tam bir kargaşa havası yaşamaktaydı. Başkentteki yöneticiler çaresiz kalmış, yabancı diplomatların tenkit ve istekleri bu kaosu artmasına sebep olmuştur. Sonunda Bab-ı Ali şehir yönetimi ve yerel hizmetleri yürütecek, İstanbul'a modern bir hava getirecek bir örgüte gereksinim duydu. 16 Ağustos 1854 de (2 Zilhicce 1271) tarihinde yayımlanan resmi bir tebliğ ile ilk olarak modern anlamda bir yerel yönetim birimi denilebilecek İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ortaylı 1985: 121).

2.2. Belediye Teşkilatı

Belediye Teşkilatı incelenirken ilk önce İstanbul Şehremaneti'nin kuruluşu, daha sonra İntizam-ı Şehir Komisyonu, Altıncı Daire-i Belediye ve son olarak İstanbul Şehremaneti'ndeki gelişmeler üzerinde durulacaktır.

2.2.1. İstanbul Şehremaneti

16 Ağustos 1854'te yayımlanan tebliğ ile İstanbul ve bağlı semtlerinde Şehremaneti adında yeni bir kurumun kurulduğu ve şehir meclisinin kurulmasının Meclis-i Ali'yi Tanzimat da kararlaştırıldığı, İhtisap Nezareti'nin de lağvedildiği duyuruluyordu. İhtisap Nezareti bu dönemde zaten fonksiyonunu kaybetmiş durumdaydı. Güvenlik ile ilgili görevleri Zaptiye Nezareti'ne devredilmiş, mali görevleri de elinden alınmıştı. Şehremanetin kurulmasıyla beledi görevleri de bu kuruma devredilmiş ve ihtisap kurumu tamamen ortadan kalkmıştır (Ortaylı 2000a: 133). Yeni kurulan bu yerel yönetim birimine şehremaneti adının verilmesi bazı yazarlarca Fransızların "prefecture de la ville" sisteminden taklit edildiği şeklinde yorumlanmıştır (Ergin 1995: 1268).

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye yeni kurulan Şehremanetinin görevlerini ve statüsünü 13 Haziran 1854 (27 Ramazan 1271) tarihinde çıkardığı bir nizamname ile düzenledi. Nizamnamede Şehremanetinin Meclis-i Vâlâ'ya bağlı olduğu açıkça belirtilmişti, yani şehremaneti Bab-ı Ali'nin merkezi hükümetin hiyerarşisi altında kurulmuştu. Ayrıca bazı nezaretlerde emanetin üst organı niteliğindeydi. Şöyle ki; Şehremaneti vergi koymak ve toplamak için Maliye Nezaretine, kaldırım yapım ve onarımı için Umur-u Natia Nezareti'ne, güvenlik işleri için Zaptiye Nezareti'ne, esnafın teftişi ve fiyat kontrolü için. Ticaret Nezareti'ne başvurması gerekiyordu. Çok yazışmalı, geniş görevli ve az yetkili bu kurum, adeta başarısızlığa mahkûm olarak kurulmuştu (Ortaylı 2000a: 133–134).

Yeni kurulan Şehremanetinin başına Şehremini sıfatıyla, ilk Zaptiye Müşiri, Tırhala Valisi Mehmet Paşa'nın oğlu Amasya eski Mutasarrıfı Salih Paşa getirildi ve yanına da iki yardımcı atandı (Ergin 1995: 1271).

2.2.1.1. Beledi Görevleri

Şehremaneti yukarıda da belirtildiği gibi çok geniş görevli bir kurum olarak doğmuş, fakat aynı oranda yetki kendisine verilmemiştir. Birçok görevini yapması için, farklı Nezaretlerden izin alması gerekmektedir. Ayrıca Şehremaneti bu görevleri yaparak araç ve gereç ile nitelikli personelden de yoksundu.

Şehremanetinin görevleri, şehremaneti nizamnamesine göre düzenlenmiş olup şu maddelerden ibarettir (Tümerkan 1946: 14):

- İstanbul'da yaşayan halkın zorunlu ihtiyaçları olan eşyaların kolaylıkla bulunmasını sağlamak
- Narh işlerini yapmak
- Yol ve kaldırım yapmak
- Şehrin temizlik işlerini yerine getirmek
- Çarşı ve pazarları denetlemek

- Bundan önce İhtisap Nezareti tarafından toplanmakta olan devlet vergi resimlerini tahsil edip hazineye teslim etmek

Burada sayılan son görevin belediyelikle ilgisi olmadığını görülmektedir. Bu son görevin şehremanetine verilmesi, Bab-ı Ali'nin Şehremanetine, eski kadıların ve ihtisap nazırlarının görevini devrettiği anlamını taşımaktadır (Ortaylı 1985: 121).

2.2.1.2. Organları

Şehremanetinin organları, bu organlarda görev yapan kişilerin göreve gelme biçimleri ve organların çalışma şekilleri geleneksel anlayışın devam ettiğini göstermektedir. Şehremaneti, şehremini ve şehir meclisi denen, karar ve yürütme organlarından oluşmaktaydı. Şehremaneti bünyesinde ayrıca bir de komisyon yer almaktaydı. Şehremini Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle atanmakta, aynı zamanda da Meclis-i Vâlâ'nın doğal üyesi sayılmaktaydı. Şehremininin Bab-ı Ali ve padişahın ortak işleriyle göreve getirilmesi merkezi yönetimin eskiden olduğu gibi hala başkent İstanbul'un beledi işlerini bizzat yürütmek ve yönetimine müdahale etmek isteğinde olduğunu göstermektedir (Ortaylı 2000a: 135).

2.2.1.2.1. Şehremini

İstanbul Şehremaneti'nin başkanı olan şehremini, yukarıda da belirtildiği gibi merkezi yönetim tarafından atanmaktaydı ve merkezi yönetimin bir memuru niteliğindeydi. Şehremini'nin 2 muavini vardır. Bu muavinler de Bab-ı Ali tarafından atanmakta ve meclisinin doğal üyesi sayılmaktaydılar (Ortaylı 1985: 121). Şehremini muavinleriyle beraber çarşı pazar ve sokakları teftiş etmekteydi. Şehremini'nin temel görevi ise şehir meclisine başkanlık etmek ve alınan kararları yürütme organı olarak uygulamaktı (Tümerkan 1946: 14).

Şehremini, meclisin aldığı bazı kararları doğrudan uygular, bazısını da padişahın onayına sunar, onamadan sonra uygulardı. Nizamnamede, narh koyma, yol ve kaldırımın inşası gibi içeriği itibarıyla yerel nitelikli hizmetlere ilişkin ve “umur-u hayriye” olarak geçen kararlar şehremini'nin doğrudan uygulayacağı kararlardır.

Meclisin aldığı kararlardan “umur-u külliye” denen ve devlet işlerini ilgilendiren vergi tahsilâtı gibi kararlarda ise şehremini’nin padişah onayını alması gerekmektedir (Tümerkan 1946: 13).

2.2.1.2.2. Şehir Meclisi

Şehremanetinin diğer organı da şehir meclisidir. Şehir meclisinin kuruluş biçimi de Tanzimat öncesi dönemi hatırlatmaktaydı (Ortaylı 1985: 122). 13 Haziran 1854 tarihli nizamnamenin 5. maddesine göre şehir meclisi; İstanbul’da yaşayan her sınıf tebaadan ve esnaf temsilcisinin ileri gelenlerinden oluşan 12 kişiyle birlikte şehremini ve 2 şehremini muavininden oluşmaktaydı (Seyitdanlioğlu 2005 : 1).

Meclis üyeleri Meclis-i Vâlâ kararı ve padişahın onayıyla atanmakta ve üyelerin 4 ü her yıl kur’a yöntemiyle yenilenmekteydi (Ortaylı 2000a: 135).

Şehir meclisi olağan olarak haftada 2 gün toplanacak, ayrıca önemli bir konunun görüşülmesi söz konusu olduğunda şehremini tarafından yine şehremininin belirleyeceği herhangi bir günde toplantıya çağırılabilirdi. Meclise şehremini başkanlık ediyordu. Şehremini bulunmadığı zamanlarda ise muavinlerden biri onun yerine başkanlık görevini yürütüyordu (Tümerkan 1946: 14).

Şehir meclisinin görevlerine bakılacak olursa; yol ve kaldırımların yapımı ile temizlik işlerini ilgilendiren hizmetleri düzenlemek ve bunlarla alakalı nizamname taslakları hazırlayarak Bab-ı Ali’ye sunmak başlıcalarıydı. Bununla birlikte şehir meclisi esnaf arasında çıkan davaları çözmekte ve esnafılık kurallarına uymayanları cezalandırmaktaydı (Ortaylı 2000a: 135). Ayrıca zorunlu ihtiyaçların zamanında temin edilmesi ve narh koyma işleri de şehir meclisine ait görevlerdi. Şehir meclisi, şehremaneti bünyesindeki müstahdemleri atama yetkisine de sahipti (Tümerkan 1946: 14).

Şehir meclisinin alacağı kararlar özelliklerine göre iki farklı türdeydi. Meclisin beledi işlere ait alacağı yol kaldırım yapımı gibi kararlara umur-u Hayriye denmekte

ve bu kararları Şehremini doğrudan uygulayabilmekteydi. Umur-u külliye adı verilen ikinci tür kararlar ise vergi toplamak ve nizamname hazırlamak gibi devletin genel idaresine ait karar olarak nitelendirilmekteydi. Bu kararlar doğrudan şehreminince yürütülemiyor, ilk önce Bab-ı Ali'nin onayına sunulması gerekiyordu (Ergin 1995: 1273).

2.2.1.2.3. Komisyon

Şehir meclisini incelerken, görevlerinden birinin de esnaf arasında çıkan ihtilafları çözmek ve esnaflık kurallarına uymayanlara ceza vermek olduğu ifade edilmişti. Şehir meclisi bu görevini kendi içinden çıkardığı bir komisyon aracılığı ile yapmaktaydı (Ortaylı 1985: 123).

Bu komisyon 1854 tarihli Şehremaneti nizamnamesinin 10. maddesine göre şehremini muavinlerinden birisi ile şehir meclisi üyelerinden 2 kişinin birleşmesinden oluşmaktaydı. Komisyon her gün toplanmakta ve divan üyelikleri her gün sırayla değişmekteydi. Komisyon tarafından kararlaştırılan cezalar ise zabıta tarafından infaz olunmaktaydı (Tümerkan 1946: 15).

2.2.1.3. Şehremaneti Personeli

Bir belediyenin, kendisine düşen işleri yerine getirebilmesi için mutlaka teknisyenlerden ve beledi kolluk görevlilerinden oluşan bir personele sahip olması gerekir. İstanbul Şehremanetinde ise hazırlanan nizamnamede mühendislerden bahsedilmesine rağmen, böyle bir personelin varlığına rastlanmamaktadır. Nizamnameye göre zaten şehremanetinin kendi personeli olan mühendisleri atama yetkisi hükümete aitti (Ortaylı 1985: 125). Şehremanetinin diğer görevlileri ise şehremaneti kavaslarıdır. Şehremaneti Kavasları, şehremanetinin beledi kolluk görevlileriydi (Ortaylı 2000a: 138). Mühendislerin ve kavasların dışında şehremaneti personeli sayılan diğer görevliler şehremaneti muavinleridir. Bu personel ayrı başlıklar halinde incelenecektir.

2.2.1.3.1. Şehremaneti Mühendisleri

Şehremaneti mühendisleri, yol, kaldırım yapımı ve onarımı işleriyle, su yolları ve lağımların bakımı işlerini yürütür ve denetler. Bu görevlerle ilgili olan ve haritaları düzenlemekte şehremaneti mühendislerinin sorumluluk alanı içindedir. Şehremaneti Mühendisleri hükümet tarafından tayin edilir, maaşları ise şehremaneti tarafından karşılanırdı (Tümerkan 1946: 17–18).

2.2.1.3.2. Şehremaneti Kavasları

Şehremaneti kavasları, şehir meclisi tarafından atanmaktaydı. Bunlar için özellikle bir sayı belirtilmemiş lüzumu kadar atama yapılacağı belirtilmiştir (Ergin 1995: 1274). Şehremaneti Kavasları iki çeşit görevi yerine getirmekle sorumluydular. Bir kısmı yazı ve kayıt ile ilgili işlere bakarken, diğer bir kısım Şehremaneti kavası da belediye zabıtası görevini görmekteydi. Belediye zabıtası görevini yerine getirenlere “tebdil” deniliyordu. Tebdil kadrosu ilk defa 30 iken 1858 yılında 10’ a indirilmiştir (Tümerkan 1946: 18).

2.2.1.3.3. Şehremini Muavinleri

Şehremanetinde, şehreminine yardımcı olarak 2 şehremini muavini bulunmaktaydı. Muavinler, atama yoluyla iş başına gelmekte ve memur sayılmaktaydı. Muavinlerin başlıca görevleri şehremini adına çarşı ve pazarları denetlemek, şehremini bulunmadığı zamanlarda şehir meclisine başkanlık etmektir. Ayrı zamanda şehir meclisinin doğal üyeleri olan muavinler, komisyonda da değişerek başkanlık görevini yürütmekteydiler (Tümerkan 1946: 17).

İstanbul Şehremaneti bir süre bu düzenlemeyle devam ettiyse de başarısız olmuş ve bu başarısızlığın nedenlerini ortaya koymak ve belediye örgütünün yeniden meydana getirilmesi için öneri ve projeler üretmek için 9 Mayıs 1855 (1271) tarihli irade-i senniye ile resmen kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu toplanmıştır. Bu yüzden komisyonun, batılı belediyeye yabancı olmayan, beledi konuları bilen

kişilerden kurulması gerekmekteydi. Komisyon Osmanlı uyruğundan yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş kişilerle, İstanbul'da oturan bazı tanınmış yabancılardan oluşmuştu. Komisyonun gerçekleştirilmesi gereken işler olarak cadde ve sokakların düzenlenmesi, temizlik aydınlatma gibi bir takım beledi hizmetler sayılmıştır (Ortaylı 2000a: 140).

Komisyonadaki üyelerin kompozisyonuna bakılacak olursa nüfuz sahibi zengin yabancılarla, üst düzey Osmanlı memurlarının ağırlıklı olduğu görülmektedir. Komisyonun yabancı üyeleri Antuan Aylan, Revalaki, Avram Kamanda Efendi, Ohannes Çamiç Efendi, Cezayirlioğlu Mıgırdiç Efendi, Harmanos Veled-i Yusuf Sava, Franko Bin Brikola'ydı. Müslüman üyeler ise Mehmet Salih Efendi, Refik Mustafa, Ferhat ve Hüseyin Hüsam Efendiydiler (Ergin 1995: 1278).

İntizam-ı Şehir Komisyonu bir süre sonra Ticaret Nezaretine nakledildi. Komisyon burada çalışmalarına devam etti ve birkaç yıl sonra 1857 yılında bir mazbata yayımlayarak dağıldı. Bu mazbata, İstanbul'un çağdaş bir düzeye çıkması için öngörülen tavsiyelerden oluşmaktaydı (Ortaylı 2000a: 140).

Komisyonun, belediye teşkilatında yapılması gereken ilk iş olarak hükümete tavsiye ettikleri şunlardan oluşmaktaydı (Ergin 1936: 124):

- Kaldırımlarla, lağımların ve suyuollarının yapılması
- Sokakların temizlenmesi
- Sokakların aydınlatılması
- Sokakların mümkün olduğunca genişletilmesi
- Belediye kanun ve kurallarını uygulamaya komisyonun memur edilmesi
- Belediye bünyesinde daimi bir muhasebe teşkilatının oluşturulması
- Bu işleri yapmak için halktan belediye adına bir vergi alınması.

İntizam-ı Şehir Komisyonu ayrıca İstanbul için yeni bir belediye yönetimi modeli önermekteydi. Buna göre İstanbul, 14 belediye dairesine ayrılmaktaydı.

Komisyon bunun için bir nizamname hazırlayarak Bab-ı Ali' ye sundu ve Padişahın onayladığı bu nizamname 1857 (1273) yılının Aralık ayında yürürlüğe girdi (Ortaylı 1985: 127).

Nizamnamede belirtilen 14 daire birden aynı anda kurulamamıştır. Çünkü bunun birden yapılması, o zaman semtler arasındaki gelişmişlik farkı da hesaba katılırsa çok zor gözükmekteydi. Bu yüzden bir pilot daire seçilmeliydi. Bu pilot daire çok sayıda ev ve ticarethanenin bulunduğu ve Avrupa görmüş, belediye teşkilatını daha iyi tanıyan bir kesimin yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire olarak saptanmıştır. Belediye teşkilatı ilk önce burada denenecek; daha sonra diğer semtlere yaygınlaştırılacaktı (Ergin 1995: 1310).

2.2.3. Altıncı Daire- i Belediye

Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmuş olduğu Beyoğlu ve Galata, Osmanlı Devletinde yaşanan batılılaşmanın her alanda en çok görüldüğü semtlerdi. Bu semtler de ki yaşam İstanbul'un diğer semtlerinden çok farklıydı ve buralar Osmanlıdan çok Avrupa Şehirlerini andırmaktaydı. İlber Ortaylı bunu şöyle ifade etmiştir:

“ Kargir binalarıyla ahşap İstanbul'a tepeden bakan, sokaklarında farklı giyimde insanların gezindiği, değişik eğlenilen, yabancı dillerin koşulup yabancı kitap ve gazetelerin satıldığı, fakat aslında herhangi bir Fransız ya da İtalyan taşra şehrinden farklı olmayan bu bölgede; elçilikler, yabancı bankalar, yabancı okullar ve Osmanlı Hristiyanlarıyla ilgisi olmayan Hristiyan Cemaatlerin kiliseleri vardı. Avrupalılar, Avrupa himayesine girmiş Osmanlı Hristiyanları zenginleşip Balat ve Samatya'yı terk eden Musevi veya Ermeniler burada yaşıyordu. Yabancı restaurantlar, biraneler, genelevler, ikinci üçüncü sınıf grupların temsil verdiği tiyatrolar, şık kulüpler, cafeler birbiri ardına açılıyordu. Osmanlı aydınının Avrupa'ya baktığı pencere de bu Semtti. ... Karşı kıyıda ki İstanbul için henüz bir fantezi olan; kaldırımlı havagazlı, akarsulu bir şehir haline dönüşmek, bu bölge için acil bir ihtiyaçtı”

(Ortaylı 2000a: 142).

Beyoğlu ve Galata' nın pilot seçilmesinde Avrupalılara yaranmak ve Avrupa yaşam tarzına özentiden çok; belediye hizmetlerine ihtiyacın ve bunu karşılayacak mali gücün sadece burada olması rol oynamıştır. Ayrıca bulundukları semt düzenlenirse yabancı misyonların şikâyetlerinin de önüne geçilebilirdi. Bu yüzden akıllı davranan Osmanlı yöneticileri bütün İstanbul'u birden düzeltmek yerine belediyenin daha çok talep edildiği ve bunu karşılayacak paralı insanların yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerinden işe başladılar (Ortaylı 1985: 130).

İlk olarak kurulan belediye dairesine birinci değil de Altıncı Belediye Dairesi denilmesinin nedeni, Tanzimat'ın hazırlayıcıları olan Mustafa Reşid Paşa ile Ali Paşa'nın, Paris'in seçkin ve modern bir semti olan "Sixieme Arondissement" (Altıncı Bölge) denilen bölgesinde kısa süre oturmuş olmalarından ileri gelmekteydi (Eryılmaz 1992: 205).

Altıncı Daire-i Belediyenin yazışma dilinin Fransızca ve Türkçe olması karar bağlandı. Belediye bünyesinden yazışmaları yürütmek ve toplantı kararlarını Fransızca ve Türkçe' ye çevirmek için mütercimler görevlendirildi (Eryılmaz 1998: 169). Dairenin başına da Fransızca bilmesi nedeniyle Hariciye Teşrifatçısı Kâmil Bey atandı (Ergin 1995: 1308).

Altıncı Daire-i Belediye bir pilot daire olarak kurulmasının ötesinde ayrıcalıklara sahipti. Bunlardan en önemlisi; Şehremanetinin bir şubesi olarak kurulduğu için Şehremanetine bağlı olması gerekirken, Altıncı Dairenin doğrudan Sadarete bağlanmış olmasıydı (Ergin 1995: 1495).

Altıncı Dairenin diğer dairelerden farklı noktaları çalışmanın ilgili bölümlerinde yeri geldiğinde anlatılacaktır.

Altıncı Daire-i Belediye için 27 Ocak 1858 (11 Cemaziyülâhır 1274) tarihinde 19 maddelik bir nizamname hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu nizamnameyle

dairenin görevleri, organları, personeli ve gelirlerine dair hükümler belirlenmiştir (Ergin 1995: 1314).

2.2.3.1. Görevleri

27 Ocak 1858 tarihli nizamname, Altıncı Daire ile Bab-ı Ali arasında farklı ilişkiler kurmaktaydı. Daire görevlerini Bab-ı Ali'nin gözetimi altında yerine getirecek, fakat hareket serbestliği verilmiş bir merkezi hükümet ofisi gibi çalışacaktı. Bab-ı Ali ve padişahın onayıyla yürürlüğe giren daire nizamnamelerinin çizdiği sınırlar içerisinde, kararlar almak daire meclisine aitti. Bu kararlar daire müdürünün onayı ile yine daire müdürü tarafından yürütülecekti (Ortaylı 1985: 133).

Altıncı Daire-i Belediye' ye ait 27 Ocak 1858 tarihli nizamnameye göre daireye verilen görevler temel olarak 4 madde de toplanmıştı. Bu görevler şunlardır (Tümerkan 1946: 20):

- Daire içindeki mahalle ve sokaklarla kaldırımların, su yolu ve lağımaların tamiri ve yapımı, bunların iyi bir şekilde bulundurulması.
- Sokakların aydınlatılması.
- Sokakların temizliğinin sağlanması.
- Sayılan hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan masrafları karşılamak için sağlanacak gelirin tahsili.

Aynı nizamnamenin 15. maddesi Altıncı Daireye gıda kontrolü gibi belediye denetim yetkisi yanında, itfaiye kurma yükümlülüğü de getirmişti. Fakat dairenin kendine ait özel kolluk teşkilatı mevcut değildi ve devlet zabıtası da bu görevinde daireye yardımcı olmuyordu (Ortaylı 1985: 135).

Sayılan bu görevlere ek olarak 7 Haziran 1858 (24 Şevval 1274) tarihinde çıkarılan “Devairi Belediyeden Altıncı Daire İtibar olunan Beyoğlu Galata Dairesinin Umumi Nizamnamesiyle” de Daireye bazı görevler verilmiştir. 93 maddeden oluşan

Nizamnamenin 59. maddesiyle belediye sınırları içerisindeki bütün emlakın; değeri ve gelirini, yapım şeklini, tasarruf sahiplerinin isimlerini de içermek kaydıyla tahriri görevi Altıncı Daire'ye verilmiştir. Bu tahrir, dairenin alacağı emlak vergisinde kullanılmıştır. Aynı nizamnamenin 53. maddesinde zehair ve esarın tahkik ve tecessüsü görevi de belediye meclisinin görevleri arasında sayılmakta, böylece ölçü ve kantarların teftişi ve narh verme de Altıncı Dairenin görevleri arasına sokulmaktaydı. Bu nizamnamenin 73. maddesiyle son olarak yangın söndürme işleri belediye hizmetleri arasına katılmıştır (Tümerkan 1946: 20).

Geleneksel beledi hizmetlerden olan temizlik işleri ise ayrı bir nizamname ile düzenlenmiştir. 25 Eylül 1859 (17 Ramazan 1275) tarihli “Sokaklara Dair Nizamname” ile Altıncı Daire Sokakları üç sınıfa ayrılmış ve bunların ne aralıkta temizleneceği belirlenmiştir. Buna göre 1. sınıf sokaklar normal olarak günde 1 kere, yazın ise 2 kere; 2. sınıf sokaklar yaz ve kış günde 1 kere; 3. sınıf sokaklar ise haftada 1 kere süpürülecekti. Nizamnamede sokakların yaz ve kış aylarında günün hangi saatinde süpürüleceği de gösterilmiştir. Ayrıca dükkân sahipleri ile evlerde ikamet edenler yaya kaldırımlarının temizliği ile yaya kaldırımlarının temizliği ile sorumlu tutulmuş ve çöpçülerin, çöp tenekelerini her evin kapısını çalarak alacakları, başka zamanlarda evlerin dışında çöp tenekesinin bulundurulmaması gerektiği nizamnamede belirtilmiştir (Tümerkan 1946: 21).

Altıncı Daire kurulduktan yaklaşık 10 yıl sonra kendi bölgesinde yapı işleri ve imar kontrolü hakkında da söz sahibi olmuştur. Yapı işleri ve imar kontrolü 1868 yılına kadar padişaha bağlı Ebniye-i Hassa Müdüriyeti tarafından yerine getirilmekteydi. 1868 yılından sonra ise bu görevi Şehremaneti devraldı. Fakat Altıncı Daireye bu konuda bir ayrıcalık tanındı. Buna göre Altıncı Daire kendi bölgesinde yapı işleri ve imar kontrolü konusunda bağımsız olmuş ve bu konudaki işleri kendi ayrı imar örgütü vasıtasıyla yürütmüştür (Ortaylı 2000a: 148–149).

Altıncı Dairenin görevlerinden bahsedilirken son olarak değinilmesi gereken konu dairenin beledi yargı yetkisinin olmasıydı. Altıncı Dairede, Daire müdürü başkanlığında beledi cezalara hükmedebilecek bir sulh mahkemesi kurulacaktı. Bu

yetki de Altıncı Daire'nin diğer dairelerden ayrıcalıklı konumda olduğu yetkilerdendir. Çünkü diğer dairelere para cezası verebilme yetkisi tanınmışsa da; mahkeme niteliğindeki böyle bir kurulun kurulması hiçbir dairede söz konusu olmamıştır (Ortaylı 1985: 136).

2.2.3.2. Organları

Altıncı Daire-i Belediye'nin organları 27 Ocak 1858 tarihinde çıkarılan nizamnamenin 3. maddesinde belirtilmiş olup; bunlar daire müdürü ile daire müdürünün başkanlığında toplanacak olan daire-i belediye meclisidir (Tümerkan 1946: 21).

2.2.3.2.1. Daire Müdürü

Daire müdürü, Bab-ı Ali'nin seçimi ve Padişahın iradesi ile atanacaktı. Statüsü ise devlet memuru olacaktı. Bir kimsenin daire müdürü olabilmesi için belediye dairesinin sınırları içerisinde 140.000 kuruşluk emlakı olması gerekmektedir (Ortaylı 1985: 132).

Daire müdürünün yanında 2 de vekil görev yapmaktaydı. Bu vekiller meclis içinden yine meclis üyeleri tarafından 3' er yıl için seçilmekte ve fahri olarak görev yapmaktaydılar (Ortaylı 1985: 153).

Altıncı Dairenin yürütme organı olan Daire Müdürünün görevleri 7 Haziran 1858 tarihinde çıkarılan Devair-i Belediyeden Altıncı Daire itibar olunan Beyoğlu, Galata Dairesinin Genel Nizamnamesinde şöyle sıralanmıştır (Tümerkan 1946: 22):

- Meclise başkanlık yapmak.
- Meclis ile hükümet arasında arabuluculuk yapmak.
- Daire Belediye Meclisinin kararlarını yürütmek ve meclis adına tüm senetleri, memur atamasına ilişkin evrakları imzalamak.

- Gerek görürse meclisi normal toplantılar dışında, olağanüstü toplantıya çağırarak.

Altıncı Daireye müdür olarak atanan ilk kişi alafranga özellikleriyle tanınan Hariciye Teşrifatçısı Kamil Beydi. Daha sonraki müdürleri de ya dışişlerinden, ya yabancı dil bilen ya da zaten Avrupa menşeli Osmanlılardı (Ortaylı 1985: 132).

2.2.3.2.2. Daire-i Belediye Meclisi

1857 yılında çıkan nizamnameye göre Daire-i Belediye Meclisi, Daire müdürü dışında 7 üyeden oluşuyordu. Bu üyeler Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayıyla atanmaktaydılar. Bu 7 üye meclisin asli üyeleridir. Asli üye seçilebilmek için daire sınırları içinde en az 100.000 kuruşluk emlak sahibi olmak ve yine en az 10 yıldır İstanbul'da ikamet etmiş olmak şartı aranmaktaydı (Ergin 1995: 1314).

Nizamname de ikinci tür bir üyelik şekli de belirtilmiştir. Buna göre belediye hizmetlerinin nizamnameye dönüştürülmesi sürecinde görüşmelere katılmak üzere dört üyelik daha öngörülmüştü. Müşavir denilen bu üyeler de, asil üyelerle aynı şekilde atanmaktaydı. Müşavir üyeliğe atanmak için ise kişinin kendisinin veya en yakın akrabasının daire sınırları içerisinde en az 500.000 kuruş değerinde emlak olması ve en az 10 yıldır İstanbul da ikamet etmesi gerekmektedir. Ayrıca Belediye Dairesinde çalışan, birinci mimar, mühendis ve doktor da meclis toplantılarına müşavir olarak katılabileceklerdi (Toprak 1993: 220).

1858 yılında çıkan “Devairi Belediyeden Altıncı Daire İtibar olunan Beyoğlu Galata Dairesinin Umumi Nizamnamesi” ne göre ise Daire-i Belediye Meclisi üye üye sayısı, 2 reis vekili tayin edilmek üzere 8 kişiye çıkarılmış, müşavir üye sayısı aynı kalmıştır. Meclisin diğer üyeleri bir muavin, 1 başkâtip, 1 sandık emini, 1 mühendis ve 1 mimardır. Böylece meclis, reis de dâhil olmak üzere 20 kişiden oluşmuştu. Üyeler 3 yıl görevde kalacak ve kendilerine herhangi bir ücret ödenmeyecekti (Toprak 1993: 220).

Daire Belediye Meclisi' ne 1857 ve 1858 yıllarında çıkan 2 nizamnameyle de çeşitli görevler verilmiştir.

1857 yılında çıkarılan nizamnameyle meclise verilen görevler şunlardı (Tümerkan 1946: 22–23):

- Nizamnameyle Altıncı Daire' ye verilmiş görevlerin yerine getirilmesi yetkisine sahip olup, bu görevlerin ayrıntılarını gösteren nizamnameler düzenlemek
- Mahalle, çarşı, pazarların temizlik düzeniyle ilgili kararlar almak ve yasaklar koyarak bu konuda talimatnameler düzenlemek
- Yapım ve onarım işlerini pazarlık veya eksiltme yöntemiyle ihale etmek ve bunlarla ilgili sözleşmeleri düzenleyip karara bağlamak
- Daire sınırları içindeki hizmetlere karşılık gelen masrafları belirlemek
- Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi için mülk sahiplerinden alınacak vergilerin miktar ve tahsil yöntemini belirlemek
- Devlet tarafından Altıncı Daire' ye tahsis edilecek gelir ve emvali ahzu kabzetmek
- Bab-ı Ali' nin onayından geçirilmek koşuluyla, belediye yazı ve hesap işleri memurlarını seçmek.

1857 Nizamnamesiyle meclise verilenlere ek olarak 1858 yılında çıkan Nizamnamede de bazı görevler sayılmıştır. Bu görevler (Tümerkan 1946: 24):

- Daire Meclisi; belediye reis muavinini, meclis başkâtibini, kendi üyeleri arasından sandık eminini, meclis mütercimlerini, belediye mühendislerini ve belediye mimarlarını tayin etmek.

- Yıkılacak hale gelmiş binaların yıkımına izin vermek ve Beledi hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli görülen gayrimenkulleri kamulaştırmak.
- Reis tarafından hazırlanan bütçe üzerinde değerlendirme yaparak görüşünü Reis aracılığıyla Bab-ı Ali'ye bildirmek
- Süresi 3 seneyi geçmemek, yüksek faizli olmamak ve 2 senelik Belediye Gelirinin toplamını geçmemek kaydıyla borçlanma sözleşmesi yapmak
- Belediye memurları kadrolarını düzenlemek
- 6 ayda bir olmak üzere, sunulmasından itibaren 8 gün içinde belediye hesaplarını incelemek ve onaylamak. Bab-ı Ali tarafından onaylanan bu hesapları gazetede ilan etmek.

Bu şekilde sayılan Daire-i Belediye Meclisi'nin görevlerine ilişkin kararları Daire müdürünce uygulanmaktaydı. Daire-i Belediye Meclisi olağan olarak haftada 2 defa toplanmakta gerektiğindeyse bunların haricinde olağanüstü toplantı yapabilmekteydi. Kararlarını ise, katılan üyelerin 2/3 çoğunluğuyla almaktaydı (Tümerkan 1946: 23).

Bir deneme niteliğinde kurulmuş olan Altıncı Daire, bağımsız bir kimlikle 12 yıl yaşamını devam ettirebilmişse de, Türk Belediye Tarihi üzerinde derin izler bırakmıştır. Altıncı Daire çağdaş ve modern belediyeçilik hizmetlerinin başlamasına öncülük etmiştir. Kurulmasından sonra ilk iş olarak Beyoğlu ve Galata muhitinin kadaastro haritasını düzenlemiş, Beyoğlu'nda bulunan Latin mezarlığını tahsis ettiği yerlere nakletmiştir. Mezarlık alanların kaldırılmasından sonra boşalan Taksim ve Tepebaşı'nda da büyük parklar yaptırılmıştır (Ergin 1995: 1336).

Ayrıca Daire sınırları içerisinde Sağlık ile ilgili çalışmalarda ilk olarak zührevi hastalıkların bulaşmasının önüne geçmek ve tedavisini sağlamak için bir hastane kurulmuş ve masrafları daire tarafından temin edilmiştir. İkinci olarak da yaralama ve benzeri olaylar için Mechurin Hastanesi adında bir ilk yardım hastanesi hizmete açılmıştır (Ergin 1995: 1336).

Altıncı Daire bu öncü girişimler ve faydalı hizmetler yanında bazı kötü gelişmelerde yol açmıştır. Bu kötü uygulamaların başında 1864 yılında Galata surlarının yıkımı gelmektedir. Bölgenin yeniden düzenlenmesi için girişilen bu çalışmayla, Galata' nın, Cenevizlilerden beri ayakta kalan en özgün tarihi yapısı ortadan kaldırılmış oluyordu (Akın 1998: 111). Ayrıca kontrolsüz ve plansız şehirleşmenin ilk örnekleri de Altıncı Daire ile başlamıştır (Ortaylı 1985: 140).

Altıncı Daire ilgili 1857 ve 1858 tarihli nizamnameler 27 Eylül 1877 (17 Ramazan 1294) tarihinde çıkan “Dersaadet Belediye Kanunu” ile kaldırılmış, bu tarihten sonra Altıncı Daire genel belediye mevzuatına göre yönetilmeye başlanmıştır. Böylece tüm ayrıcalığını kaybeden Altıncı Daire, diğer belediye daireleriyle aynı statüye getirilmiştir (Ortaylı 1985: 141).

30 Ocak 1913 tarihinde çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Muvakkat Kanuna” kadar Altıncı Daire'nin varlığı sürdü. Bu düzenlemeden sonra ise İstanbul'da ileride değinileceği üzere farklı bir örgütlenmeye gidildi ve Altıncı Daire-i Belediye son buldu (Toprak 1993: 222).

2.2.4. İstanbul Şehremaneti'nin İdari Anlamda Yeniden Düzenlenmesi

İstanbul Şehremaneti, kurulduktan sonra birçok önemli düzenleme geçirmiştir. Bunların idari açıdan en önemlileri; 1868 tarihli “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi”, 1877 tarihli “Dersaadet Belediye Kanunu” ve 1913 tarihli “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkındaki Muvakkat Kanunu”dur.

2.2.4.1. 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinin Getirdikleri

Altıncı Daire-i Belediye örneğinin kısmen başarılı olması, belediye dairelerinin İstanbul'un tümüne yaygınlaştırılması, için ortam hazırlanmıştır. Bu ortamda 6 Ekim 1868 (18 Cumadelahire 1285) tarihinde kabul edilen Dersaadet İdare-i

Belediye Nizamnamesi ile Şehremaneti teşkilatı yeniden düzenlenmiş, belediye yönetimi İstanbul'un tümüne yaygınlaştırılmıştır (Ateş 2002: 17).

Buna göre, 1. daire Ayasofya, 2. daire Aksaray, 3. daire Fatih, 4. daire Eyüp, 5. daire Kasımpaşa, 6. daire Beyoğlu, 7. daire Beşiktaş, 8. daire Emirgan, 9. daire Büyükdere, 10. daire Beykoz, 11. daire Beylerbeyi, 12. daire Üsküdar, 13. daire Kadıköy, 14. daire Adalardan oluşacaktı (Ergin 1995: 1378–1379).

Fakat yıllar geçmesine ve nizamname ile belirlenen dairelere daire müdürü atanmasına rağmen daireler kurulamıyordu (Ortaylı 1985: 147).

1868 Nizamnamesi şehremanetinin organları içinde bir takım değişiklikler öngörmekteydi. Nizamnameye göre bazı organlarda değişiklik yapılacak, bazı organlar ise ilk defa kurulacaktı.

Bunlardan ilki şehir meclisiydi. Şehir meclisi 1854'ten beri var olup 1868 nizamnamesiyle bazı değişiklikler geçirmiştir. Buna göre; şehir meclisi, Şehreminin başkanlığında toplanmakta ve 6 üyeden oluşmaktaydı. Meclis üyeleri devlet tarafından atama yoluyla işbaşına geliyorlardı. Meclisin görevleri ise; (Tümerkan 1946: 48)

- Hırsızlıktan ve rüşvetten suçlu belediye görevlilerini yargılayıp Şura-yı Devlet'e göndermek,
- Belediye vergilerine karşı yapılan itirazları incelemek ve karara bağlamak, gerektiğinde vergilerde indirim gitmek ya da tamamen kaldırmak,
- Kamulaştırmalarda bedele itirazları incelemek,

- Belediye daireleri tarafından yaptırılan inşaat işlerinde daire ile müteahhit arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak, daire meclislerine karşı bireyler tarafından açılacak davaları karara bağlamak;
- Esnaf meclislerinden verilecek ilamları incelemek,
- Yangın söndürme araçlarının iyi halde bulundurulmalarını sağlamak için nizamnameler hazırlamaktı.

Ayrıca İstanbul’da bir Arkeoloji müzesi açılması için de Şehremaneti görevlendirilmişti (Toprak 1994: 148).

Diğer organ ise Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’dir. Bu organ ilk defa 1868 nizamnamesiyle kurulmuştur. Nizamnameye göre Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, bütün dairelerin reisleriyle, her daire meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği üyelere oluşmakta ve Şehreminin daveti ile 6 ayda bir toplanmaktaydı (Tümerkan 1946: 48). Cemiyet-i Umumiye’nin görevleri ise; belediye meclisleri ile Şehremaneti bütçelerini incelemek ve onaylamak; yol, bahçe, meydan gibi alanlarda ilgili program ve lahiyaları incelemek ve karara bağlamak; belediye işleriyle ilgili nizam ve talimatnameleri incelemek ve karara bağlamaktı (Toprak 1994: 148).

1868 Nizamnamesiyle yapılan düzenlemeden sonra hiçbir belediye dairesi tam olarak kurulamamıştır. Faaliyete devam eden Altıncı Daire Tarabya ve Adalar belediye daireleri ise zaten bu düzenlemeden önce kurulmuşlardı (Ortaylı 2000a: 162). 1868 Nizamnamesiyle getirilen örgütlenme modeli ve dairelerin durumu 1877 yılında yeni bir düzenleme yapılana kadar devam etmiştir.

2.2.4.2. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu’nun Getirdikleri

5 Ekim 1877’de kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu’yla daha önceki yasal düzenlemeler kaldırılmış oluyordu. Bu yasayla İstanbul 20 belediye dairesine ayrılarak; Altıncı Daire, Tarabya ve Adalardaki belediye dairelerinin ayrıcalıklı konumuna son verilmiştir (Ortaylı 1985: 149).

Fakat 14 belediye dairesinin bile kurulamadığı İstanbul’da nüfus dağılımı, altyapı ve bölgelerin kendi içinde bütünlüğü göz önüne alınmadan yapılan bu sınıflandırma gerçekçi olmaktan uzaktı. Bu yüzden 1878 yılında, 20 bölgenin her birinin sınırları genişletilip, dairelerin sayısı 10’a indirilmiştir (Ortaylı 1985: 150).

Bu yeni örgütlenme modelinde Şehremanetinin organlarında değişiklik olmamış organlar yine Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’den oluşmuştu (Toprak 1994: 149).

1877’de çıkarılan kanunla Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimler ilk defa yeni bir kavramla karşılaşıyordu. Bu kavram “Seçim” di. Kanun, Belediye Daire Meclisi üyelerinin seçimle işbaşına geleceğini bildiriyor ve seçme-seçilme şartlarını düzenliyordu. Kanunun 40. maddesi seçimleri ve usulünü düzenlemekteydi. Buna göre; bir belediye dairesinde ikamet eden ve daire sınırları içindeki emlakı için yılda 100 kuruş vergi ödeyen, Osmanlı uyruklu, 25 yaşını doldurmuş, medeni haklara sahip her erkek oy verme hakkına sahipti. 41. madde ise seçilme şartlarını belirlemekteydi. Buna göre üye seçilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak, Türkçe konuşmak ve 250 kuruş emlak vergisi vermek gerekmekteydi. Bunun yanında meclis üyesi olacak olan adayın memur, zabıta, asker, müflis, müteahhit veya belediye müstahdemi olması gerekiyordu (Ortaylı 2000a: 166).

Bu düzenleme ise 30 Ocak 1913 tarihine kadar yapılan yeni düzenlemeye kadar geçerliğini korumuş fakat yine de İstanbul’da belediye dairelerinin kurulması ve örgütlenmesi istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir.

2.2.4.3. 1913 Tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkındaki Muvakkat Kanunun Getirdikleri

30 Ocak 1913 tarihinde kabul olunan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkındaki Muvakkat Kanunla, İstanbul tek bir belediye dairesi olarak örgütlendi ve bu daire 9 yönetim şubesine bölündü. Belirlenen 9 daire, eskisi gibi ayrı bir tüzel kişilik değil, Şehremanetinin birer şubesi niteliğindeydi. Bu şekilde eski belediye dairelerinin tüzel kişilikleri, şehremaneti bünyesinde eritilmişti (Toprak 1994: 149).

Bu düzenlemeyle Şehremaneti organları ve dairelerde önemli değişiklikler olmuştur. Bir defa belediye daireleri kaldırıldığı için daire reisleri ve daire belediye meclisleri kaldırılmış, daire idarelerinin başına devletçe atanan ve Şehremininin emri altında çalışan bir müdür atanmıştır (Tümerkan 1946: 163).

Şehremaneti organlarına bakılacak olursa; Şehremaneti Meclisi lağvedilerek, onun yerine Emanet Encümeni adında bir organ oluşturulduğunu görülmektedir. Bu organ meclisin görevlerini yerine getirmekle yükümlü kılınmıştı. Ayrıca Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin de oluşma tarzında değişiklik yapılmakla varlığı korunmuş ve görevleri arttırılmıştır (Tümerkan 1946: 157).

2.3. İl Özel İdaresi Teşkilatı

Tanzimattan önce Osmanlı Devleti'nde yönetim sistemi eyalet sistemine göre işlemektedir. Buna göre Osmanlı Devleti toprakları, beylerbeyi tarafından yönetilen eyaletler ve sancakbeyi tarafından yönetilen sancaklara ayrılmıştı. Bu yöneticiler sadrazamı temsil etmekteydi (Öncel 1998 : 110). Yani, Tanzimat öncesi il bazından da bir yerel yönetim biriminin varlığı söz konusu değildi.

2.3.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi

Özel idarelerinin temeli Tanzimat'tan sonra çıkarılan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle atılmıştır. Bu Nizamname'yle eyalet sisteminden vazgeçilmiş, onun yerine il sistemine geçilmiştir. İl içinde biri genel, diğeri özel (yerel) olmak üzere 2

yönetim şekli öngörülmüştür. Öngörülen özel (yerel) yönetim şekliyle il özel idareleri kurulmuş oluyordu (Keleş 2000: 139).

Fakat 1864 Nizamnamesiyle temelleri atılmış olan il özel idarelerine ne tüzel kişilik tanınmış, ne de illerde kurulan vilayet umumi meclislere icrai kararlar alma yetkisi verilmişti (Ülkmen 1960: 218).

Bahsedilen, vilayet umumi meclisleri, bugünkü il özel idaresinin temel organı olan il genel meclislerinin çekirdeğini oluşturmaktadır. 1868 düzenlemesinde bu meclislerin, Vali'nin başkanlığında yılda 1 defa en çok 40 gün süreyle toplanacağı, öngörülmüştür (Vural 2004: 190–191).

Vilayet umumi meclisleri, il'e bağlı her sancaktan seçilen 2' si Müslüman, 2' si gayrimüslim 4' er üyenin il'e gönderilmesiyle oluşmaktaydı. Meclis üyelerinin yarısının Müslüman, yarısının da gayrimüslim olması, zamanın eşitlikçi ve katılımcı yönetim hareketlerine uyum sağlaması için bir önlem niteliğindeydi (Eryılmaz 1998: 109).

Vilayet Umumi Meclislerine 1864 Nizamnamesiyle bazı görevler verilmiştir. Bu görevler; il içindeki devlet yolları ile kaza ve köylerde bulunan yerel yolların yapımı ve bakımı, belediyelere ait binaların yapımı, onarımı ve bakımı, ziraat ve ticaretle ilgili işler teşvik etmek, alınacak vergilerle ilgili görüşlerini sunmaktı (Ülkmen 1960: 219). Fakat Vilayet Umumi Meclislerine verilen bu görevler görüldüğü gibi yerel bir takım hizmetlere ilişkindi ve meclis danışma organı niteliğinde kalıyordu. Alınan kararlar da ancak merkezin onayı ile yürürlüğe konulabilmekteydi (Öncel 1998: 102).

1864 düzenlemesinde ortaya çıkan vilayet umumi meclisi demokrasi kaygısından çok devlet işlerini kolaylaştırmak ve gayrimüslim halkı memnun etmektir. Fakat kurulma nedeni ve yetkileri ne olursa olsun vilayet umumi meclislerinin kurulmasıyla il özel idarelerinin temeli atılmış oluyordu ve gelişim devam edecekti.

1864 Nizamnamesi, 1871 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir.

2.3.2. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

İl özel idarelerini ilgilendiren ikinci düzenleme 1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin çıkarılmasıyla olmuştur.

1870 yılında çıkarılan nizamnameyle, umumi meclise verilen görevler daha genişletilmiştir. Özellikle eğitimin iyileştirilmesi, her çeşit tohum ve hayvan cinslerinin iyileştirilmesi, bazı sosyal tesislerin yapımı, sağlık tesislerinin kurulması, imar faaliyetleriyle ilgili bazı işler umumi meclisin görev alanına sokulmuştur (Öncel 1998: 102).

1870 Nizamnamesi, umumi meclisin görevlerini arttırmakla beraber, statüsü ve kararlarının niteliğinde 1864 Nizamnamesine göre bir farklılık getirmiyordu. İki nizamnamede de meclislerin yetkisi tamamen oy ve görüş açıklamaktan ibaretti. Ayrıca meclislerin tüzel kişiliğine, devletten ayrı kendine ait gelir kaynaklarına ve bütçelerine ait herhangi bir hüküm taşımamaktadır (Ülkmen 1960: 219). 1870 düzenlemesinde de icrai karar alma yetkisi verilmeyen meclisler, özerk birer yerel yönetim biriminden çok il düzeyinde bir danışma meclisi niteliğinde kalmışlardır (Keleş 2000: 139).

2.3.3. 1876 Kanun-u Esasi'si

1876 yılında kabul edilen ilk Osmanlı Anayasası Kanun-u Esasi'de il yönetimini ilgilendiren hükümler mevcuttu. Kanun-u Esasi, illerin yönetiminin yetki genişliği ile iş bölümü ve görevlerin ayrılığı ilkelerine göre yürütüleceğini belirtiyordu (Vural 2004: 191).

Anayasa ayrıca vilayet umumi meclislerinin görevleriyle ilgili hükümlerde taşımaktaydı (Ülkmen 1960: 219). Bu hükümlerle yolların yapımı, sanayi ve ticaretin

geliştirilmesinin teşviki, eğitimin yaygınlaştırılması gibi konuları görüşmek; vergilerin teşviki, eğitimin yaygınlaştırılması gibi kararları görüşmek; vergilerin tevzii, toplanması ve diğer konularda kanun ve kurallara aykırı olarak saptadıkları durumları ilgili yerlere bildirmek gibi yetkiler ve görevler vilayet umumi meclislerine verilmekteydi (Eryılmaz 1998: 111).

Danıştay tarafından Kanun-u Esasi’de yer alan ille ilgili temel ilkeler paralelinde bir yasa hazırlandı. Bu yasa Meclis-i Mebusan da kabul edilip, Heyet-i Ayan onayından geçtiyse de II. Abdülhamit yasayı veto etti. Bu sırada çıkan Osmanlı-Rus Savaşı yüzünden meclis yasayı tekrar görüşmeden kapatıldı. Dolayısıyla bir sonraki düzenlemeye kadar 1870’de çıkan nizamname uygulanmaya devam etti (Eryılmaz 1998: 111).

2.3.4. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı

1908 yılında II. Meşrutiyet’in ilan edilmesiyle birlikte il yönetim sistemi üzerinde tekrar konuşulmaya başlandı. Bir kanun tasarısı hazırlanıp Meclis-i Mebusan’a sunulduysa da, Balkan Savaşı’nın başlamasıyla görüşmeler yarıda kaldı ve tasarı yasalaşamadı. Savaş sonrası kurulan yani hükümet tasarımı, bazı değişiklikler yaptıktan sonra 15 Mart 1913 tarihinde kabul etti (Eryılmaz 1998: 111).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı adındaki 146 maddelik bu geçici yasa 2 kısımdan oluşuyordu. Birinci kısmı oluşturan ilk 74 maddesi illerin genel idare örgütünün kuruluş ve yönetimiyle ilgili hükümleri içeriyordu. 74. maddeden 146. maddeye kadar olan kısmı ise illerin bir yerel yönetim örgütü olarak tüzel kişiliği organlarını ve görevlerini düzenlemekteydi (Ülkmen 1960: 220).

İl özel idareleri ilk kez bu kanunla tüzel kişilik kazanmış ve yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkmışlardır. Bu kanun il özel idarelerine bir yerel yönetim birimi olarak özel gelir kaynakları ve bütçeye sahip olma yetkisini de ilk olarak tanımıştır (Ülkmen 1960: 221).

1913 tarihli kanun geçici nitelikte olmasına karşın il özel idarelerinin, bir yerel yönetim birimi sayılması açısından çok önemli düzenlemeler içeren ve çok uzun zaman uygulama alanı bulan bir düzenlemedir. Kanun-u Muvakkat'ın ilin genel yönetimini kapsayan ilk kısmı 1920 yılında çıkan 1426 sayılı Vilayet İdareleri kanunun kabulüne kadar, ilin özel yönetimini kapsayan ikinci kısmı ise 1987 yılında çıkan 3360 sayılı il özel idaresi kanunun kabulüne kadar uygulama alanı bulmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Tanzimat sonrası dönemde, çalışmanın ikinci bölümünde anlatıldığı gibi Tanzimat öncesi döneme göre tamamen farklı bir yapıda işleyen, farklı bir anlayışın ürünü olan birimler ortaya çıkmıştır. Bu birimlerde, Tanzimat'ın getirdiği anlayış içinde, mali yapı da tamamen değişime uğramış, yeni bir dönemin tohumları atılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde bu yeni birimlerin mali yapısı ve bu birimlerin mali yapısındaki değişim süreci incelenecektir. Fakat daha önce Tanzimat Öncesi Dönem Kurumlarının mali yapılarından genel hatlarıyla bahsedilecektir.

3.1. Tanzimat Öncesi Dönem Kurumlarının Mali Yapısı

Tanzimat öncesi dönem kurumlarından ilk olarak vakıf kurumu giderleri ve gelirleri ile incelenecek ve daha sonra kadılık kurumunun mali yapısı incelenecektir.

3.1.1. Osmanlı Vakıflarının Mali Yapısı

Osmanlı Devleti'nde şehirlerin yeniden yapılandırılması ve ülkenin iktisadi ve sosyal hayatında oynadıkları önemli rol bakımından, vakıfların mali yapılarının da üzerinde durulması gerekmektedir. Bu, Osmanlı Devleti'nde vakıfların genel olarak gelir ve gider kalemlerini belirtilip daha sonra da belli başlı bazı büyük vakıfların mali yapılarını inceleyerek ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Vakıflar, Osmanlı Devletinde birçok kamu hizmetini karşılamaları dolayısıyla, tüm kamu gelirleri ve giderleri içerisinde önemli paylara sahip olmuşlardır. Şöyle ki 16. yüzyılın ilk yarısında vakıf gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payın yaklaşık olarak % 12, 17. yüzyılda % 15, 19. yüzyılda ise yaklaşık % 25 olduğu sanılmaktadır (Kazgan 1999: 147).

Bu durum, seçilmiş bazı yıllara ait bütçelere bakıldığında görülmektedir. Örneğin 1527–1528 (933–934) mali yılına ait bütçeye bakıldığında;

Tablo 3.1: Osmanlı Devleti’nin 1527–1528 (933–934) Mali Yılına Ait Bütçesine
Göre Vilayetlerin Toplam Geliri İçinde Vakıf Gelirlerinin Payı

Vilayet	Yıllık Hâsılat Toplamı (Akçe)	Evkaf ve Emlakin Senelik Geliri (Akçe)	Evkaf ve Emlak Gelirinin Genel Hâsılat Toplamına Oranı (%)
Anadolu	79. 784. 960	13. 641. 684	17, 09
Karaman	15. 616. 910	2. 232. 423	14, 29
Zülkadiriye	9. 565. 126	4. 97. 097	5, 49
Rum	36. 320. 218	5. 714. 218	15, 73
Diyarbakir	24. 146. 140	1. 317. 653	5, 45
Halep ve Şam	52. 168. 072	7. 286. 851	18, 960
Toplam	217. 601. 426	30. 689. 926	14, 10

Kaynak: Barkan, Ömer Lütfi. “H. 933-934 (M.1527-1528) Mali Yılına Ait Bütçe”, Osmanlı Devleti’nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi (Tetkikler ve Makaleler), İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000, s: 634

Tablo 3.1’deki veriler incelendiğinde evkaf ve emlak geliri en çok olan vilayet Anadolu Vilayetidir. Anadolu’yu Halep ve Şam ile Rum vilayetleri takip etmektedir. Ayrıca evkaf ve emlak gelirinin, genel hâsılatı oranında da Anadolu vilayetini Rum vilayeti ve ardından Karaman vilayeti takip etmektedir.

Büyük oranlardaki bu vakıf gelirleriyle birçok hizmet yerine getirilmekteydi. Yukarıdaki tabloya göre genel hâsılat içinde % 17, 09’luk yani 13. 641. 684 akçelik bir paya sahip olan Anadolu vilayetinde, bu gelirlerin büyük bir kısmıyla 45 imaret, 342 cami, 1055 mescit, 110 medrese, 626 zaviye, 154 muallim hane, 75 büyük han ve kervansaray, 238 hamam yönetilmekteydi (Barkan 2000: 637).

Osmanlı Dönemi Vakıflarının mali yapısını incelerken yapılacak bir diğer önemli saptama, vakıfların gelirlerinin hangi kaynaktan elde edildiği saptamasıdır. Vakıfların gelir kaynakları temel olarak menkul ve gayrimenkul olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Gayrimenkul gelir kaynakları içine ise imalathane, tarımsal işletme ve meskenden elde edilen gelirler girmektedir (Kazgan 1999: 149). Aşağıda 17. yüzyıla ait gelirlerin hangi kaynaklardan sağlandığına dair tabloya bakılacak olursa;

Tablo 3.2: 17. Yüzyılda Osmanlı Devletinde Kaynaklarına Göre Vakıf Gelirleri

Gelir Türleri	Toplam Gelir (Akçe)	Kaynak Gelirinin Toplam Vakıf Gelirine Oranı (%)
Mesken Geliri	2. 666. 220	14
İmalathane Geliri	756. 180	3, 90
Ticari Gelirler	2. 643. 270	13, 96
Zirai Gelirler	3. 148. 857	16, 61
Rüsum	362. 449	1, 90
Faiz	9. 359. 097	49, 47
Toplam	18. 936. 073	100

Kaynak: Yüksel, Hasan. Osmanlı'nın Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü (1585– 1683), Dilek, Sivas, 1998, s: 266

Tablo 3.2' ye göre; 17. yüzyılda Osmanlı Devletinde Vakıf Gelirleri % 49'luk payla en çok faizden elde edilmekteydi. İkinci olarak % 16,61'lik payla zirai kaynaklar gelmekteydi. Zirai kaynaklar, çiftlikler, meyve ve sebze bahçeleri, tarla, ahır ve bağlar gibi tesislerden oluşmaktaydı. Üçüncü sırada ise % 14'lük payla mesken gelirleri yer almakta ve bu gelirler vakıflara ait büyüklü küçüklü meskenlerin kiraya verilmesi sonucu sağlanan gelirlerden oluşmaktaydı. Mesken gelirlerini de % 13,96'luk payla ticari gelirler takip etmekteydi.

Osmanlı Devleti'nde Vakıfların gelirlerine değindikten sonra şimdi de genel olarak giderlerden söz edilebilir.

Osmanlı Devleti'nde vakıfların faaliyet alanlarının toplumsal yaşamın çok büyük bir kesimine yayılmasından dolayı gider kalemleri de çok çeşitlilik göstermekteydi. Kervansaray yapımından, bir çeşmenin onarılmasında da birçok işin

vakıf yoluyla yapıldığı düşünülürse bu çeşitlilik çok daha iyi anlaşılabilir. Bu çeşitliliği aşmanın ve incelemeyi kolaylaştırmanın yolu gider kalemlerini, vakıfların çeşitli fonksiyonlarında toplamaktır. Aşağıdaki tabloda da bu kolaylaştırma yapılmış ve 17. yüzyılda Osmanlı Devleti'ndeki Vakıfların giderleri, vakıfların gördüğü hizmet çeşidinde toplanmıştır.

Tablo 3.3: 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti'ndeki Vakıfların Gördükleri Hizmetlere Göre Giderleri

Gider Türleri	Toplam Gider (Akçe)	Gider Türünün Toplam Gidere Oranı (%)
İç Hizmetler Gideri	3. 270. 742	17, 26
Dini Hizmetler Gideri	4. 385. 047	33, 20
Eğitim Hizmetleri Gideri	1. 279. 252	6,75
Sosyal Hizmetler Gideri	1. 208. 992	6,37
Aile Fertlerine Ayrılan Giderler	1. 881. 524	9, 93
Gelir Fazlası	5. 007. 188	26, 44
Toplam Gelir	18. 936. 073	100

Kaynak: Yüksel, Hasan. Osmanlının Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü (1585– 1683), Dilek, Sivas, 1998. s: 266

Tablo 3.3 incelendiğinde görülmektedir ki; 17. yüzyıla Osmanlı Devleti'nde Vakıf giderleri arasında % 33, 2'lik pay ve 4.385.047 akçelik harcamayla dini hizmetler ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırada % 17, 26'lık pay ve 3. 270. 742 akçeyle iç hizmet giderleri gelmektedir. İç hizmet giderlerinin büyük kısmı da vakıf çalışanlarına ödenen maaşlardan oluşmaktaydı.

Vakıf giderlerinin % 6,37'si ise bugünün sosyal devletinin üstlendiği ve bir kısmı da yerel hizmetler olarak sayılan bazı işlerin finansmanında kullanılmıştır. Bu hizmetler imaret, han, köprü ve kaldırım yapımı ya da tamiri gibi hizmetlerdir. Burada önemle değinilmesi gereken nokta, her vakfın bütçesinin ayrı olduğu ve bu

bütçelerin, her vakfın kendi mütevellisi ve nazırı tarafından yürütüldüğüdür (Akdağ 1995: 313).

Osmanlı Devleti'ndeki en önemli vakıflar arasında külliyyeler ve bunlara bağlı imarethaneler gelmektedir. Bu tesislerin hayatlarını sürdürmeleri için gerekli olan gelir kaynaklarından büyük bir kısmı, birçok tesiste, devlete ait toprakların ve bu topraklardan devletin alması gereken vergi gelirlerinin sürekli olarak bir tesise tahsis edilmesi yoluyla temin edilmiştir (Barkan 1963: 240).

Osmanlı Devleti'nin değişik bölgelerinde faaliyet gösteren vakıfların gelirlerinin, bu bölgelerin toplam hâsılatı içindeki yerine bakıldığında, vakıfların Osmanlıdaki önemi bir kez daha anlaşılmaktadır. Vakıflar bu büyük gelirleriyle bugün devlet bütçesinden ya da yerel yönetim bütçelerinden karşılanan birçok hizmeti yerine getirmektedir.

Görüldüğü üzere vakıflar Osmanlı Devleti'ne ait olan topraklarda birçok önemli hizmeti yüzyıllar boyu yerine getirmişlerdir. Yukarıda incelendiği gibi bu hizmetler arasında bugün yerel yönetim birimlerinin yerine getirdiği birçok hizmeti de vakıflar yürütmüştür. Güçlü mali yapılarıyla üzerlerine aldıkları büyüklü küçüklü birçok hizmeti idare etmişleridir. Devletin bu alanda yük almamasının ve Osmanlı Devleti'nde modern yerel yönetim birimlerinin geç ortaya çıkmasının nedeni kısmen vakıfların bu hizmetleri iyi bir şekilde yürütmesine bağlanabilir.

3.1.2. Genel Olarak Kadıların Mali Durumu

Yerel hizmetlerin kadılık kurumu tarafından görüldüğü yıllarda derli toplu bir gelir kaynağı ve bütçeden söz edilememektedir. Osmanlı da Kadı ne merkezi yönetimden, ne de başka bir yerden düzenli maaş almazdı. Tayin oldukları şehirde kendilerine verilen arpalıklarla, davalardan aldıkları harçlarla geçimini sürdürürdü (Ergin 1936: 80).

Makamlarının önemine ve yaptığı işlerin ağırlığına göre, eşitsiz sayılabilecek gündelik ödemeler alan Kadılar, ayrıca yaptıkları çeşitli işlemler nedeniyle de bir takım ödemeler almaktaydı (Mantran 1992: 256).

Kadıların yaptıkları bu işlemler doğum, ölüm, evlenme, boşanma gibi işlemlerdir. Kadılar bu durumları belgelemek üzere ilgililere belge düzenler ve karşılığında bir ücret alırlardı (Shaw 1994: 194). Bu işlemlere örnek olarak ilk evlenenlerden 36 akçe, ikinci olarak evlenenlerden 16 akçe, kütük kaydından 7 akçe, tasdik işleminden 12 akçe olmak üzere çeşitli miktarlarda ücret alınmaktaydı. Bazı işlemlerden de belli bir para yerine yüzde alınmaktaydı (Yerasimos 2000: 314).

Bunlara ek olarak birçok Kadı, denetlemekle yükümlü olduğu yerel vakıflardan aldığı ücretler ya da kestiği cezalarla da büyük miktarlarda para toplamaktaydı (Shaw 1994: 194).

Ayrıca Kadıların kendi yörelerindeki okullara ve medreselere öğretmen ve memur atama yetkileri de vardı. Atamasını yaptığı bu öğretmen ve memurların izinde memuriyete geçenlerden bahşiş alırdı (Shaw 1994: 194–195).

Kadıların görev süresi yüksek makamlardaki Kadılar için 1 yıl, kaza Kadıları için ise 20 aydır (Shaw 1994: 195). Bu hizmet süresini tamamlayan Kadı, İstanbul'a dönmekte ve yeni görevine atanana kadar burada beklemekteydi. Bu bekleme süresi normal olarak 2 yıl sürüyordu. Genellikle boş kalma süresince kadılara hazineden arpalık adı altında bir ücret ödense de bu rahat yaşamaya alışmış Kadılar için yeterli değildi. Bu yüzden Kadılar görevlerinden ayrılmadan önce bu boş geçecek sürede kendilerini garanti altına alacak parayı biriktirmek için özen gösteriyorlardı (Yerasimos 2000: 314–315).

Kadı'nın bu atama işlemleri arasındaki İstanbul'da geçireceği uzun zamanı düşünerek hareket etmesi bazı harçların miktarını keyfi nedenlerle belirlemesine ve belli bir standarda uymayan şekilde almasına ayrıca rüşvet konusunda dayanıklılığın az olmasına neden oluyordu (Mantran 1992: 256).

Kadılar bu nedenle merkez tarafından sürekli uyarı alıyorlardı. Halktan gelen tepkiler ve bu yolsuzluğun önüne geçilmek istenmesi nedenleriyle II. Mehmed zamanında, 1478 yılında bir kanun konmuştur. Bu kanunun amacı Kadıların yaptıkları işlerden, kendileri ve öteki yardımcı personel için almaları gereken harçların tarifesini belirlemektir. Bu sayede Kadı ve yardımcılarının haksız kazanç elde etmesinin yolu kapanmak istenmiştir (Akdağ 1995: 312).

Bu tarifeye göre kadı ve yardımcılarının bazı işlerden alacakları harçların miktarı şöyledir:

Tablo 3.4: 1478 Yılında Çıkan Kanuna Göre Kadılık Harç Tarifesi

	Hüccet İlam	İtakname	Nikâh İşlemi		Miras Bölüştür me	Resmi Kişi Davalar ı
			Bakire	Dul		
Kadı	15	30	20	20'den az	% 2	% 2
Naip	1	1	1	1	—	—
Kâtip	1	1	1	1	—	—

Kaynak: Akdağ, Mustafa. Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi cilt 2 (1453-1539), Cem Yayınevi, Ankara, 1995, s: 312

Bu kanun ve belirlenen tarifiede kadıların yolsuzlukların önüne tamamen geçememiş ve kadılar çeşitli kanun ve fermanlarla uyarılmaya devam etmiştir.

3.2. Tanzimat Sonrası Dönem Kurumlarının Mali Yapısı

Tanzimat sonrasında çalışmanın ikinci bölümünde incelendiği gibi tamamen farklı bir yapıda işleyen, farklı bir anlayışın ürünü olan kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu birimler, Tanzimatın getirdiği anlayış içinde, yerel yönetim birimlerindeki mali yapı

da tamamen değişime uğramış, yeni dönemin tohumları atılmıştır. Çalışmanın devamında bu yeni birimlerin mali yapıları ve mali yapılarındaki değişim süreci incelenecektir.

3.2.1. Belediye Teşkilatı

Bu dönemde esas olarak daha çok uygulama alanı bulan ve bu uygulama alanıyla mali açıdan daha çok düzenlemeye ve gelişime rastlanan belediye teşkilatıyla ilgili süreç anlatılacaktır.

3.2.1.1. İstanbul şehremanetinin Mali Yapısı

Daha önce değinildiği gibi İstanbul şehremaneti kurulmadan önce İhtisap Nezareti bir süre beledi nitelikteki hizmetleri yerine getirmişti. İstanbul şehremaneti kurulduktan sonra da bu örgüt ortadan kalkmıştı. İhtisap Nezareti de ortadan kalkınca ve yetkileri İstanbul şehremanetine devrolununca, Nezarete ait olan rsum ve gelir de Emanete devrolunmuştur (Ergin 1995: 1536).

şehremanetinin mali yapısını incelerken ilk olarak bakılması gereken yer şehremaneti Nizamnamesidir. Bu nizamname şehremanetine ait bir bütçeden veya herhangi bir gelir kaynağından bahsetmemektedir. şehremaneti Bab-ı Ali'nin kendine tahsis ettiği yevmiye ile faaliyetini sürdürmekteydi. Yani emanetin bütçesi ve gelir kaynakları aslında kendine ait ve gerçek kaynaklar değildi. Bab-ı Ali, şehremanetine kaldırım yapım ve onarım için, ayda yüz bin kuruş hesabıyla her yıl 200.000 kese yardım yapardı. Fakat İstanbul'un kaldırım ve yollarının bakım onarımı için, şehremanetinin kuruluşundan önce de karşılığı hazine tarafından ödenen bu uygulamaya benzer bir faaliyete başlanmıştı (Ortaylı 2000a: 137–138).

Yol ve kaldırımların bakım ve onarımı için doğrudan Bab-ı Ali tarafından verilen bu demeler dışında, İntizam-ı şehir Komisyonunca 1856 (1272) yılında alınan bir kararla şehremaneti tarafından bazı resimler alınmaya başlanmıştır. Buna göre taşradan ya da yabancı memleketlerden İstanbul'a gelen at, katır, öküz, manda

nallarının beherinden otuzar, merkep nalının beherinden on beşer para duhuliye resmi ve şehir içindeki tek ve çift atlı binek arabalarından ayda onar, yük arabalarından beşer kuruş alınmaktaydı. Bu resimler bir kullanma bedeli niteliği taşımaktaydı. Ayrıca yeni yazılacak ya da tamir edilecek kaldırım ve yolların bulunduğu dükkân ve ev sahiplerinden fakir kimseler hariç olmak üzere otuz kuruştan yüz kuruşa kadar resim alınmıştır. Kimi kullanma bedeli, kimi ise şerefiye niteliği taşıyan bu resimler 1858 (1274) senesine kadar çeşitli değişikliklere uğramıştır. (Tümerkan 1946: 15–16; Ergin 1995: 1285)

Ayrıca “ma’ada bila semen kağıdı adı verilen sözleşme senedi, vakıf kağıdı, arzuhalik rikab kağıdı, arzuhalik battal kağıdı” da İstanbul Şehremaneti tarafından satılırdı. Bu kağıtların satışından azımsanmayacak derecede gelir elde edildiğinden söz edilmektedir (Ergin 1995 : 1537).

Şehremanetinin kurulmasındaki esas amaç şehrin düzenlenmesi ve yapılandırılması ile ilgili işleri tek bir örgütün kontrolüne vermektir. Fakat bu amaç Şehremanetinin ilk yıllarında gerçekleşmemiştir. Çünkü Şehremanetinin ne mali ne de idari özerkliği mevcut değildi. Şehremaneti bütçesi ve personelinin atanması gibi temel konular şehremanetinin değil, merkezi yönetimin kontrolü altındaydı. Şehremaneti ilk yıllarında gerçek ve kendine ait gelir kaynaklarına sahip değildi, merkezi yönetimin sağladığı gelirler ile ayakta duruyordu, giderleri de merkezi yönetim tarafından karşılanıyordu. Topladığı gelirleri de merkezi yönetime teslim eden Şehremanetinin özerk bir mali yapısı olduğundan söz edilemez (Sarç 1936: 125).

3.2.1.2.İstanbul Şehremanetinin Mali Anlamda Yeniden Düzenlenmesi

İstanbul Şehremaneti ilk kurulduğu haliyle tamamen merkeze bağılıydı ve aslında mali yapıyla ilgili pek de bir hüküm öngermeyen bir mevzuata bağılı olarak yönetiliyordu. İstanbul Şehremanetinin zaman içinde yeni mali düzenlemelere ihtiyacı vardı ve düzenlemeler zamanla yapılmaya başlandı. Bu düzenlemeler 1877

Desaadet Belediye Kanunu, 1912 İstanbul Şehremanetinin Rûsumu Belediyesi Kanun-u Muvakkatı ve 1914 Rûsumu Belediye Kanunudur. Aşağıda İstanbul Şehremanetinin mali yapısında sözü edilen düzenlemelerle geçirdiği değişiklikler, İstanbul Şehremanetine tahsis edilen yeni gelir kalemleri incelenecektir.

3.2.1.2.1. 1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu

1877 tarihli kanunun 63. maddesi İstanbul Şehremaneti ve belediye dairelerinin gelirlerinden bahsetmektedir. Bu gelirler; kantar ve çekim rûsumu, kontrato hâsılatı, ihtisap rûsumu, patent denilen tüccar ve esnaf tezkireleri resmi, esnaf vergisi, şehremaneti ve belediye dairelerince alınan mütenevvi resimler ve belediye meclislerinin teklifi ve genel cemiyetinin onayı ve devletçe kabul edilecek vergiler (Ergin 1995: 1538). Bu vergilere bakılacak olursa: (Tümerkan 1946: 164-168)

3.2.1.2.1.1. Kantar ve Çeki Rûsumu

Tartılan hemen her türlü eşyadan alınmakta olan bedele kantar ve çeki rûsumu denmekteydi. Dersaadet Belediye Kanunu'nda bu resmin miktarı ve oranı hakkında bir ifade yoktur. Bu resim emanet meclisinin daha sonra yaptığı bir tarifeye göre tahsil olunmuştur.

Kantar ve çeki rûsumu İstanbul Şehremanetinin önemli gelirleri arasındadır. Kantar ve çeki rûsumunun Şehremanetince yapılan tarifeye göre tahsil edilmesi 1914 (1330) yılında Rûsumu Belediye kanununun çıkmasına kadar sürmüştür.

3.2.1.2.1.2. Kontrato Hâsılatı

Kontrato hâsılatı, gayrimenkul kira sözleşmeleri düzenlenmesinin düzenlenmesinden elde edilen kontrato harcının geliridir. Bu harç gayrimenkul kira bedelleri üzerinden belli bir oran olarak alınır ve kira sözleşmelerine kontrato pulu yapıştırılarak tahsil olunur.

3.2.1.2.1.3. İhtisap Resmi

Çarşı ve pazarlarda satılan her türlü mal üzerinden alınmaktadır. Bu resim de belediye meclisinin belirlemiş olduğu tarife göre tahsil olunmuştur.

3.2.1.2.1.4. Patent Resmi

Patent resmi tüccar ve esnafa verilen tezkere karşılığında şehremaneti tarafından alınan resimdir. Dersaadet Belediye kanununda bu resme ait miktar ve orana ait herhangi bir bilgiye rastlanmamaktadır.

3.2.1.2.1.5. Esnaf Vergisi

Her esnaf belli gruplara, belli gruplara ayrılmış esnaf da kendi içinde usta, kalfa ve çırak şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve bunlardan durumlarına ve işgal konularına göre esnaf vergisi alınmıştır. Esnaf vergisi yıllık olarak, Mart ve Haziran aylarında tahsil edilirdi. Esnaf vergisi 1908'den sonra kaldırılmıştır.

3.2.1.2.1.6. Mütenevvi ve Olağanüstü Gelirler

Şehremaneti ve Belediye Dairelerince Alınan Mütenevvi Resimler ve Belediye meclislerinin Teklifi ve Genel Cemiyetin Onayı ile Devletçe Kabul Edilecek vergiler bu gruba girmektedir.

Bu gruba giren birçok gelir türü mevcuttur. Bu gelirler (Tümerkan 1946: 166):

- Tanzifat resmi
- Tenrivat resmi
- Zephiye resmi
- Kotra resmi

- Palamar ve duhuliye resmi
- Kar kuyuları ve ruhsatiye resmi
- Köprüler müruriyesi resmi
- Lubyat ruhsatiye resimleri
- Pul resmi
- Pazar resmi
- Tersane vergisi
- Emlak vergisi payı
- Hamamlar ruhsatiyesi

başlıkları altında toplanmıştır.

Bu şekilde sayılan mütenevvi ve olağanüstü gelirler de belli tarifelerle tahsil edilmiş ve İstanbul Şehremaneti bütçesine katkı sağlamıştır. Bu gelirlerden tanzifat resminin tarifesine bakılacak olursa:

Tablo 3.5.1287 (1881) Tarihli Tanzifat Resmi Tarifesi

Dükkan ve Mağazalardan Alınacak Rüsum	Kuruş
Birinci sınıf büyük dükkan ve mağazalar	15
İkinci sınıf dükkan ve mağazalar	10
Üçüncü sınıf dükkan ve mağazalar	5

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Bşk.lığı Yay., No: 21, İstanbul. 1995, s: 2007

Tablo 3.5.'e bakılacak olursa her esnaftan gücüne göre bir tanzifat resmi tahsil edilmekte, şehir hizmetlerinden faydalanılması neticesinde bir katkı payı alınmakta ve bunun her kesimin gücüne göre olmasına dikkat edilmekteydi.

Bir başka örnek de zephiye resmi tarifesidir. Daha önce hazine gelirlerinden olan zephiye resmi, İstanbul Şehremaneti kurulduktan sonra Emanete devrolunmuştur. Bu tarifeye bakılacak olursa:

Tablo 3.6. İlk Çıkan Zephiye Tarifesi

Hayvanın Cinsi	Kuruş	Para
Manda	7	20
Sığır	5	20
Dana	3	-
Koyun ve Anadolu Keçisi	1	-
Koyun ve Rumeli Keçisi	-	34
Kurbanlıklar	22	22
Vahşi Hayvan	7	20
Kurbanlık Koyun	-	12

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediyye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları, No: 21, İstanbul. 1995, s: 1993

Tablo 3.6.'da görüldüğü gibi çeşitli hayvanlardan cinslerine göre farklı oranlarda ücretler alınmıştır.

1877 düzenlenmesi bir yerel yönetim teşkilatının fonksiyonlarını yerine getirmesi için yeterli bir düzenleme değilse de, merkezi yönetimin verdiği dışında Şehrenmanetine bırakılan yeni gelirler öngörmesi bakımından önemli bir yere sahiptir. İstanbul Şehrenmaneti bu düzenlemeden sonra mali anlamda yeniden yapılanmaya girmiş ve kendine ait gelir kaynakları olan bir yerel yönetim birimi olma yolunda önemli bir adım atmıştır.

Bu düzenlemeden sonra İstanbul Şehrenmanetinin gelirleri daha artmış, çeşitlenmiş ve genel başlıklarının yukarıda sayıldığı birçok gelire sahip olmuştur.

Bunun daha iyi değerlendirilmesi için 1908 yılında İstanbul Şehrenmanetine ait vergi, rüsumat ve diğer gelirleri incelemek yerinde olacaktır.

Tablo 3.7. İstanbul Şehremaneti 1908 yılı Gelir Kalemleri

Birinci Kısım: Tekalif	Kuruş
Esnaf vergisi	5.984.100
Arabacı vergisi	829.500
Ebniye amelesi tezkeresi	600.000
Kayıkçı vergisi	625.000
Tanzifat rüsumu	2.835.400
Tenviriye rüsumu	2.699.000
Birinci Kısım Toplamı	13.573.000
İkinci Kısım: Rüsumat	Kuruş
Evzan ve nusah damgası	300.000
Esb pazarı	322.200
Zebhiye	1.285.100
Kantar ve teferruatı	3.350.000
Sular	300.000
Çarşığı mücevherat	36.000
Deniz hamamları	135.100
Bahçe-i umumi	324.280
Çek-i rüsumu	100.000
İkinci Kısım Toplamı	6.172.680
Üçüncü Kısım: Varidat	Kuruş
Kileci aidatı	100.000
Şirket-i hayriye ve derin köprü vapurları aidatı	80.000
Ba-irade-i seniyye metruk olan emlak vergisi	4.500.000
Paşabahçesi gaz deposu hasılatı	130.000
Bostan veüzüm sirkeleri enva-ı ruhsatı	2.308.850
Arsaalar bedeli	173.000
Umumi haneler	306.000
Kaydiye harcı	298.800
Kontrato hasılatı	46.400
Paçavra rüsumu	-
Üçüncü Kısım Toplamı	9.514.900
Heyet-i sıhhiye ve tathirat-ı fenniye memurlarıyla	1.255.776
Genel Toplam	30.516.356

Kaynak : Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları., No: 21, İstanbul. 1995, s: 1540

Tablo 3.7.'ye bakıldığında İstanbul Şehremanetinin çok çeşitli gelir kaynaklarından beslendiği görülmektedir. En çok gelir 5.984.100 kuruşla esnaf vergisinden elde edilmekte bunu, 4.500.000 kuruşla emlak vergisi ve 3.350.000 kuruşla kantar ve teferruatı izlemekteydi. 1908 yılında İstanbul Şehremanetinin toplam geliri ise 30.516.356 kuruşa ulaşmıştı.

İstanbul Şehremaneti'ne önemli gelir kaynakları sağlayan 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu" 1930 tarihli ve 1580 sayılı "Belediye Kanunun kabulüne kadar yürürlükte kalarak Cumhuriyet'in ilk yıllarında da uygulama alanı bulmuştur (Altan 2009 : 294).

3.2.1.2.2. 1912 Tarihli İstanbul Şehremanetinin Rûsumu Belediyesi Kanun-u Muvakkatı

1908'den Meşrutiyet rejimine geçildikten sonra beledi gelir kaynakları esaslı bir şekilde arttırılmış ve kuvvetlendirilmiştir. Bu devrede ilk önce 1912 (1328) İstanbul Şehri Rûsumu Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Ülkmen 1960: 352).

Bu geçici kanunla İstanbul Şehremaneti'ne yeni gelir kaynakları sağlanmıştır. Bu gelir kaynakları: Temettü vergisine karşılık belediye resmi, Patent vergisine karşılık belediye resmi, Mücevher ve evani müzayede resmi, Şirketlerden alınacak menfaat payı, Motorlardan ve buhar kazanlarından alınacak ruhsatiye resmi, Özel kaplarla taşınan memba sularından alınacak resim, Gazhane resmi, Fenni tephir ve tathir ücreti, Nakil vasıtaları resmi, Levha ruhsatiyesi, Tente ve siper ruhsatiyesi ve resmi adı altındaki gelir kaynaklarıdır. Bu gelirler aşağıda ayrı ayrı incelenecektir (Tümerkan 1946: 179-180)

3.2.1.2.2.1. Temettü Vergisine Karşılık Belediye Resmi

Kanunun Birinci maddesinde adı geçen bu gelir türü, hazine tarafından tahsil edilen temettü vergisine ek olarak, verginin yüzade onu oranında belediye için resim olarak ayrılmıştır. Bu resim devlet gelirleri ile birlikte toplanıp tahsil edilerek Şehremanetine teslim edilirdi.

3.2.1.2.2.2. Patent Vergisine Karşılık Belediye Resmi

Aynı kanunun yine birinci maddesine göre, hazine tarafından tahsil edilmekte olan patent vergisine ek olarak, belediye için patent vergisinin yüzde onu oranında bir tutar resim olarak ayrılmıştır. Bu resim devlet gelirleri ile birlikte toplanıp tahsil edilerek Şehremanetine teslim edirdi.

3.2.1.2.2.3. Mücevher ve Evani Müzayede Resmi

Belediyeye bu kanunla sağlanan diğer gelir türü olan mücevher ve evani müzayede resmi de açık artırma yolu ile satılan mücevherlerle, altın ve gümüşün satış bedelinin yüzde iki buçuğu oranında tahsil edilirdi. Bu resim belediyeye alıcı tarafından ödenmekteydi.

3.2.1.2.2.4. Şirketlerden Alınacak Menfaat Payı

Bu gelir türü, belediyeye düşen hizmetleri görmek için kurulmuş, İstanbul ve çevresinde faaliyette bulunacak olan şirketlerin hasılatından şehir adına bir mefaat hissesi olarak alınabilmekteydi. Bu hisse belirli bir oranda alınmamakla, şirketin kuruluş mukavelesinde ayrıntıları kararlaştırılmaktaydı.

3.2.1.2.2.5. Motorlardan ve buhar Kazanlarından Alınacak Ruhsatiye Resmi

Bu ruhsatiye; üç beygir gücüne kadar olanı hariç tutulmak üzere, üç beygirden beş beygire kadar olan motor ve buhar kazanlarından iki, beş beygirden on beygire kadar olanlardan 5, on beygirden fazla güçte olanlardan ise on lira resim karşılığı verilmekte ve bu gelir belediye gelirleri arasına sokulmaktaydı.

3.2.1.2.2.6. Özel Kaplarda Taşınan Memba Sularından Alınacak Resim

Belediye gelirleri arasında sayılan bu resim, fıcı veya damanacana ile taşınıp satılan memba sularından alınmaktaydı. Bunun için belirlenen ücretler; kırk okkaya kadar olanından yirmi para, fazlasından otuz para, dubalarla taşınan memba sularından bu dubaların kaç fıcıya karşılık geleceğinin hesaplanarak, fıcı hesabıyla alınması gereken ücretin yüzde yirmi beşi tutarında resim alınmaktaydı.

3.2.1.2.2.7. Gazhane Resmi

Gazhane resmi, gaz depolarına konulacak gazyağı, ispiro ve benzinden, gazlar hakkındaki nizamnamedeki tarfiye göre, bakura denilen petrol tortusunun her yüz kilosundan kırk para alınırdı.

3.2.1.2.2.8. Fenni Tephir ve Tathir Ücreti

Şehremaneti tarafından bulaşıcı hastalıklardan dolayı fenni tathirat(temizlik) ve tephirat(tütsüleme) yapılması zorunlu olan durumlarda bu tür işler parasız olarak yapılmaktaydı. Fakat bu işin finansmanını sağlamak için mülklerin senelik kira bedeli matrah alınmak üzere belli oranlarda ücret alınmaktaydı.

3.2.1.2.2.9. Nakil Vasıtaları Resmi

Bu resim geliri Şehremanetine ait olmakla üzere, hayvanların çektiği kiralık binek arabalarından, hayvanların çektiği kiralık özel arabalardan, özel binek haynalarından, özel otomobillerden, motosikletlerden ve bisikletlerden belli oranda alınmaktaydı.

3.2.1.2.2.10. Levha Ruhsatiyesi Resmi

Bu resim ticarethanelere asılacak levhaların her metre uzunluğu için yirmi kuruş ruhsatiye ve buna ek olarak beher metre uzunluğu için beş kuruş levha resmi

alınmaktaydı. Ruhsatiye resmi bir defaya mahsus olmak üzere, resim ise her sene alınmaktaydı.

3.2.1.2.2.11. Tente ve Siper Ruhsatiyesi ve Resmi

Tente ve siper ruhsatiyesi ticarethanelerle konulacak tente ve bunun gibi siperlerin metre karesi için bir defaya mahsus olmak üzere on kuruş; tente ve siper resmi ise bu tente veya siperlerin her beher metre karesi için bir kuruş olarak alınmaktaydı.

3.2.1.2.3. 1914 Tarihli Rüsümü Belediye Kanunu

1914 yılında çıkarılan Rüsümü Belediye kanunu Türk Belediyecilik tarihinde hazırlanan ilk müstakil belediye gelirleri kanunudur ve bugünkü belediye gelir sisteminin temelini oluşturur. Bu kanun, daha önce bazı kanunlarda sayılmış belediye gelirlerini birleştirilmiş ve geçerlilik alanı bütün belediyeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Ülkmen 160: 352).

Bu kanun ile birçok gelir kalemi belirlenmiş ve belli standartlara bağlanarak İstanbul Şehremanetine tahsis edilmiştir. Bu gelirlere bakılacak olursa:

Tablo 3.8. 1914 Tarihli Rüsümü Belediye Kanunu ile İstanbul Şehremanetine Tahsis Edilen Gelirler

Müskirat furuht olunan mahaller belediye resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “3”. Maddesi
Labiyat Mahallerinin tesis ve küşad harcıyla resm-i belediyesi	Rüsum-ı belediye kanununun “4”. Maddesi
Yaya kaldırımlarıyla sokak ve meydanların işgal ruhsatiyesi	Rüsum-ı belediye kanununun “5”. Maddesi
Tathirat ve tabhirat fenniye rüsumu	Rüsum-ı belediye kanununun “6”. Maddesi
Temettü vergisi resmi munzamı	Rüsum-ı belediye kanununun “7”. Maddesi
Müzayede ve dellaliye resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “8”. Maddesi
Mevadd-ı müştâ’ile rüsumu	Rüsum-ı belediye kanununun “9”. Maddesi
Müvellidül-buhar kazanlarla motor ruhsatiyesi	Rüsum-ı belediye kanununun “10”. Maddesi
İhtisab resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “11”. Maddesi
Memba suları resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “12”. Maddesi
Vesaiti nakliye ve merakib-i bahriyye rüsumu	Rüsum-ı belediye kanununun “13”. Maddesi
Zebhiye resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “14”. Maddesi
Pazar ve panayır yerleriyle sair belediyeye ait mahallerin işgal resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “15”. Maddesi
Evzan ve ekyal damga ve muayene resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “16”. Maddesi
Kantar, kile ve çek-i rüsumu	Rüsum-ı belediye kanununun “17”. Maddesi
Av için veya saika-i mürakile beslenen köpekler resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “18”. Maddesi
Her nevi yazı, ilanât ve rakamlarla talik olunan levhalar resmi	Rüsum-ı belediye kanununun “19”. Maddesi
Mücedden yapılan kaldırım ve lağım nisf masarîf-ı inşaası mukabili alınan	Rüsum-ı belediye kanununun “24”. Maddesi

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları, No: 21, İstanbul. 1995, s: 1552-1555

Bu kanunun yirmi ikinci maddesiyle belediyelere ilk defa gazino, hamam, otel, tiyatro gibi ticari işlere girişme yetkisi tanınmıştır (Ülkmen 1960: 353).

İstanbul Şehremanetine sağlanan gelirler sadece bu kanunla sınırlı değildi. Gerek bu kanuna yapılan ekleme ve değişiklikler gerekse başka bazı düzenlemelerle de İstanbul Şehremanetine gelir kaynakları tahsis edilmişti. Bu gelirler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.9. İstanbul Şehremanetine Sağlanan Diğer Gelir Kaynakları

Musakkafat vergisi resm-i munazamı	Rüsum-ı belediye kanununun “1”. Maddesini değiştiren 29 Mart 1338 tarihli kararname
Tarik bedel-i nakdisi	Rüsum-ı belediye kanununun “20”. Maddesini değiştiren 1 Mart 1332 tarihli kanun ile 31 Mayıs 1336 tarihli kararname
Hastaneler varidatı	Hastaneler Talimatnamesinin 75. Maddesi
Salhaneler varidatı	13 Mart 1914 tarihli kanunun 1. Maddesi ve 28 Nisan 1914 tarihli kanunun bir fıkrası ve 1917 tarihli emanet iâşe şubesi tebligatnamesinin 5. Maddesi
Sefain mururiye resmi	Bahriye nezaretinden değiştirilmiş bekletme tarifesi

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediyeye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları, No: 21, İstanbul. 1995, s: 1552-1555

Tablo 3.9.’a göre verilen gelirlere bakıldığında, kaynakların artırıldığı ve çeşitlendirildiği görülmektedir. Bu sayede İstanbul Şehremaneti mali olarak daha güçlü ve kendine yetebilen bir yapıya kavuşturulamaya çalışılmıştır.

Ayrıca 1914 tarihli kanun diğer belediyeler haricinde İstanbul Şehremaneti'ne ayrı bir gelir kaynağı sağlamıştır. Bu gelir, kanunun 20. maddesinde adı geçen tariki bedeli nakdisidir. Yol vergisi demek olan bu vergi 18–60 yaş arasındaki erkeklerden tahsil ediliyordu (Tümerkan 1946: 182).

İstanbul Şehremanetinin gelirleri bunlardan ibaretti. Bazen bütçelere farklı bazı kalemlerden gelirler eklense de bunlar sistematik gelir kaynakları olmadığından ve seneden seneye artıp eksilmesi söz konusu olduğundan bu gelirlere İstanbul Şehremanetinin gelirleri olarak değinilmemiştir (Ergin 1995: 1555)

3.2.1.3. İstanbul Şehremaneti'nin Giderleri ve Bütçe Yapısı

Şehremanetine sağlanmış olan yukarıda gelirler şehrin temizlik ve bakımı ile sokakların inşaaası ve tamiratına harcanmıyor, bu hizmetlerin finansmanı hükümet tarafından sağlanıyordu. Şehremaneti ise kendine tahsis olunan gelirleri, istihdam ettiği memurlara ve bazı aciz ve muhtaç kişilere maaş bağlamıştı (Öner 2005: 403).

Bu gider yapısı 1868 tarihli Dersaadet Belediye Nizamnamesinde ve 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanununda da Şehremanetine verilen görevler nedeniyle aynı şekilde devam etmiştir. Örnek olarak meşrutiyetten önce, belediye gelirlerinden masraf çıkarıldıktan sonra 1/40'lık kısmının muhtaçlara 30 kuruşluk maaşlar olarak ödenmesi yaygın bir uygulama olarak görülmektedir (Özbek 2005: 34)

Şehremaneti tarafından 1916 yılında Dahiliye Nezaretine sunulan bir raporda ise, İstanbul şehrindeki fukaraların iaşesi ve nafakası için ne gibi ödemeler yapıldığını gösterilmektedir. Sözü edilen rapora göre, 1915 senesi bütçesinden 290.000 kuruş düşkünlere ve ikiz çocuğu olan ailelere maaş olarak tahsis edilmiştir. Bu miktarın 90.000 kuruşluk kısmı ikiz çocuklu ailelere ayrılmış, geri kalan 200.000 kuruşluk kısmı ise aylık 30'ar kuruş olmak üzere 660 düşküne paylaştırılmıştır (Özbek 2005: 35-36)

İstanbul Şehremaneti'nin gider yapısını daha iyi ortaya konulması için 1917 yılına ait gider bütçesinin incelenmesi yerinde olacaktır.

1333(1917) SENESİ MASÂRİF BÜTÇESİ

Fasıl	Madde	Nev'i Muhassasat	Muhassasat-ı Seneviyye Kuruş
		Birinci Bab Birinci Kısım-Maaşat İdare-i Umumiyye	
1	1	Şehremîni	180.000
	2	Şehremîni muavini	72.000
	3	Müfettiş-i umumilik	303.000
	4	Umûr-ı hukukiyye müdüriyeti	189.000
	5	Şuabat müdürleri	426.000
	6	Zabıta-i belediye memurîni	3.600.000
		Birinci Fasıl Yekûnu	4.770.000
2		Hey'et-i Fenniye	
	1	Hey'et-i fenniye Müdüriyeti	340.200
	2	Tetkik ve keşf-i sanî şubesi	204.000
	3	Mimarlık şubesi	194.400
	4	Harita şubesi	188.400
	5	Makina ve sanayi şubesi	182.400
	6	Turuk ve ma'abir şubesi	343.800
	7	İdame-i nezafet ve memuriyyet şubesi	291.600
	8	Şuabat-ı hendesehaneler	1.388.000
	9	Şuabat-ı nezafet memuriyyeti	451.800
		İkinci Fasıl Yekûnu	3.534.600
3		Hey'et-i Sıhhiye	
	1	Heyet-i sıhhiye müdüriyeti	162.000
	2	Hıfzısıhha ve tetkik ve muayene şubeleri	1.041.000
	3	Müessesat-ı sıhhiye-i belediye şubesi	1.136.400
	4	Tahlilât şubesi	66.000
	5	Tathirât ve tebhîrât-ı fenniye şubesi	504.600
	6	Umûr-ı baytariye şubesi	36.000
		Üçüncü Fasıl Yekûnu	2.946.000
4		Hey'et-i Tahririye	
	1	Hey'et-i tahririye müdüriyeti	48.000
	2	Tahrir şubesi	255.000
	3	Tercüme ve istatistik şubesi	78.000
	4	Kuyud ve evrak-ı umumiyye şubesi	162.000
	5	Sicill-i memurîn şubesi	174.000
	6	Şu'abat-ı tahrirat kalemleri	387.000
	7	Müstahdemîn-i Mütferrika	[1] 739.200
		Dördüncü Fasıl Yekûnu	1.843.200
5		Hey'et-i Maliye	
	1	Hey'et-i hesabiye müdüriyeti	48.000
	2	Tetkik ve muvazene şubesi	81.000
	3	Rûsûm-ı belediye şubesi	604.200
	4	Varidat-ı mütenevvi'a ve emlak-ı belediye şubesi	860.400
	5	Masarif şubesi	126.000
	6	Vezne şubesi	163.200
	7	Levazım şubesi	156.000
	8	Şu'abat-ı idariye muhasebe kalemleri	1.158.000
	9	Müessesat-ı sıhhiye hesap memurları	148.200

		Beşinci Fasl Yekûnu	3.345.000
		Birinci Kısım Yekûnu	16.438.800
		[1] İş bu maddeden daire müdtürü ile ser hademenin muhassasat-ı seneviyesi olan 18.600 kuruş Cemiyet-i Umumiyye-i Belediye'nin 12 Teşrin-i evvel sene 332 tarihli kararı mucibince altıncı faslın birinci idare-i umumiyye ticuratu maddesine nakledilmiştir.	
		İKİNCİ KISIM-ÜCURÂT	
		Müstahdemîn-i Müteferrika	
6	1	İdare-i umumiyye müstahdemîni ücreti	618.858
	2	Hey'et-i fenniye müstahdemîni ücreti	6.556.020
	3	Hey'et-i sıhhiye müstahdemîni ücreti	1.512.000
	4	Hey'et-i maliye müstahdemîni ücreti	1.636.230
		Altıncı Fasl Yekûnu	10.323.108
		İkinci Kısım Yekûnu	10.323.108
		Birinci Bab Yekûnu	26.761.908
		İKİNCİ BAB	
		Birinci Kısım-Masarif	
		İdare-i Umumiyye Levazımı	
7	1	Tenvir ve Teshin	2.506.000
	2	İcarat	400.000
	3	Melbûsat	900.000
	4	Mefrûsat ve hastahaneler matbûh levazımı	150.000
	5	Kütasiye ve matbuat	500.000
		Yedinci Fasl Yekûnu	4.456.000
8		İdare-i Umumiyye Masarif-i Mütenevviası	
	1	Sigorta	120.000
	2	Emlâk vergisi ve mukata'a bedeli	500.000
	3	Aceze ve tuam (?)maaşı	250.000
	4	Şehr-i ayin ve ziyafet ve resm-i kışad masârıfı	50.000
	5	Masarıf-ı müteferrika	730.000
	6	Muhtacın mualecesiyle teşhiz ve tedfin masârıfı	500.000
	7	Masarıf-ı gayri melhûza	200.000
	8	Mülkiye ve askeriye itfaiye levazımı	150.000
	9	Emrâz-ı zühreviye idaresi masârıfı	800.000
	10	Reddiyat	100.000
	11	Masarıf-ı muhakeme, resm-i tahsil ve pul bey'iyyesi	250.000
	12	Çeşmelere isale edilen su bedeli	300.000
	13	Otomobil masârıfları	500.000
	14	Hane numaraları levha bedeli	200.000
	15	Dârül Bedâyi'-i Osmaniyye muaveneti	300.000
	16	Umûr-ı iktisadiye maaş ve ücret ve masârıfı	1.931.080
		Sekizinci Fasl Yekûnu	6.881.080
9		Şuabat-ı Sıhhiye Masarif-i Mütenevvi'ası	
	1	Su bedeli	38.000
	2	Alât ve edevat-ı tahliliye ve ecza-yi tıbbiye ve kimyeviyye ve levazım-ı tathiriyye	300.000
	3	Techiz ve tedfin masârıfı	60.000
	4	Hastahaneler için mütaya'a edilen erzak ve me'kûlât	4.000.000
	5	Yem ve hayvan bedeliyle araba malzemesi	100.000
	6	Kabl-et tevlid ücreti	10.000
		Dokuzuncu Fasl Yekûnu	4.508.000
10		İnşaat ve İstimlâkat	
	1	İnşaat ve ta'mirat-ı umumiyye	4.000.000

11	2	İstimlakat		4.000.000
	3	İnşaata nezaret ve proje masârıfı ve malzeme-i tersimiye alât ve edevat-ı hendesiye tamirâtı		50.000
	4	Köprülerin açılıp kapanma masârıfı		60.000
	5	Kağıthane memba suları makinelerinin işletilme masârıfı		296.000
	6	Mebani ve müessesat ve akarat-ı belediye inşaat ve tamirâtı		166.000
		Onuncu Fasl Yekûnu		10.066.000
		Nezafet ve Mamuriyyet Masarifi		
	1	Hayvan ve yem bedeli		3.250.000
	2	Umûr-ı tanzifiye levazımı masarifi		300.000
	3	Mütahhâfâtın imhası masarifi		745.000
	4	Nezafet âhûrî ve imalâthaneler inşaat ve tamirâtı		50.000
12	5	Nezafet amelîyesiyle bahçeler müstahdemîni melbûsatı		416.728
	6	Sâki masarifi		785.000
	7	Bahçeler masarifi		440.000
		Onbirinci Fasl Yekûnu		5.986.728
		Birinci Kısım Yekûnu		31.897.808
		İkinci Kısım-Düyûn		
	1	326 senesi istikrazının faiz ve re'sûlmalına mahsuben Türkiye Milli Bankasına		6.222.820
	2	329 senesi istikrazının faiz ve re'sûlmalına mahsuben Perye (?) Milli Bankasına		6.227.578
	3	Kadro hariçleri maaşatı		165.057
	4	Tramvay şirketinden bilâfaiz alınan avansın re'sûlmal te'diyatı	350.000	
	5	Hâliyyeye inkilâb eden düyûn		0
		Onikinci Fasl Yekûnu		12.965.455
		İkinci Kısım Yekûnu		12.965.455
		İkinci Bab Yekûnu		44.863.263
		Cümle-i Yekûn		71.625.171

Kaynak: Öner, Erdoğan. İstanbul Şehremaneti(Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi, Maliye Bakanlığı Yayınları, Yay. No: 2008/386, Ankara, 2008, s: 67-69

Tablo 3.10 incelendiğinde toplam 71.625.171 kuruşluk 1917 yılı gider bütçesinin 26.761.908 kuruşluk kısmı personel maaşlarına ayrılmıştır. Geriye kalan 44.863.263 kuruşluk kısım ise Şehremaneti'nin cari giderlerine harcanmıştır.

Merkezi yönetim ile Şehremaneti'nin bütçesi 1877 tarihli kanun ile ayrılmıştır. Bu kanun ile merkezi yönetim Şehremanetine sokakların inşaat ve bakımı, yol genişletmesi için kamulaştırma yetkisi, aydınlatma ve temizlik gibi görevler vermiştir (Öner 2008: 19).

Bu düzenlemelere rağmen başarısızlığa uğrayan İstanbul Şehremaneti'nin mali anlamda birçok düzenleme geçirmiş olması dahi tek başına ileride kurulacak yeni yerel yönetim birimleri için yol gösterici olmuş, eksiklikler bu denemede görülmüş ve daha sonraki uygulamalarda kapatılmaya çalışılmıştır.

3.2.1.4. Altıncı Daire-i Belediye'nin Mali Yapısı

Altıncı Daire-i Belediye diğer dairelerden ayrıcalıklı bir mali yapıya ve gelir kaynaklarına sahipti. Bab-ı Ali, Altıncı Daire sınırları içerisinde beledi hizmetlerin düzgün yürütülmesi ve iyi işleyen bir altyapı kurulması için doğrudan etkide bulunmuş ve Daireyi sürekli finanse etmiştir. Bu yüzden dairenin en önemli geliri hazine yardımıdır. Oysa bu diğer daireler için kesinlikle geçerli değildir. Hatta Tarabya Belediye Dairesinin kuruluş izni devlet yardımı olmayacağı hükmüne bağlanarak verilmiştir (Ortaylı 1985: 138).

Altıncı Daire-i Belediye'nin mali açıdan önemli bir özelliği, yürüteceği hizmetleri karşılamak için gelir tahsil edebilen Türkiye'nin ilk yerel yönetim kuruluşu olmasıdır (Tümerkan 1946: 20). Bu özellik Türk Belediyecilik Tarihi açısından Altıncı Daire-i Belediyeyi bir ilk yapmakla beraber, Türk Belediyelerinin mali açıdan gelişiminde ayrı bir birim olmaları açısından bir kilometre taşı durumuna sokmuştur.

Altıncı Daire-i Belediye, mali yapısı açısından incelenirken, gelir ve gider kalemleri incelenecektir. Gelir yapısı incelenirken, Altıncı Daireye ait gelirler sıralanıp açıklanacak ve bu gelirlerle ilgili açıklamalar yapılacaktır. Fakat giderlerde, sabit ve sistemli bir gider yapısı söz konusu olmaması dolayısıyla, belli bazı yıllara ait gider kalemleri ve bütçe üzerinden inceleme yapılacaktır.

3.2.1.4.1. Altıncı Daire-i Belediyenin Gelirleri

Altıncı Daire-i Belediyeye kurulduğu zaman Batı belediyeleri tarzında bir takım gelirler tahsis edilmiştir. Bu gelirlerin nelerden ibaret olduğu 21 Şevval 1274 tarihli Nizamnamenin altmış ve altmış altıncı maddelerinde sayılmıştır. Buna göre Altıncı Daire-i Belediyeye ayrılan gelirler, olağan gelirler ve olağanüstü gelirler olmak üzere ikiye ayrılmıştır (Ergin 1995: 1537).

3.2.1.4.1.1. Olağan Gelirler

Altıncı Daire' nin olağan gelirleri; tenvirat vergisi, tanzifat vergisi, kontrato harcı, mizan ve ölçü resmi, yapı ruhsatiye harcı, patent resmi, emlak vergisinden oluşmaktaydı.

3.2.1.4.1.1.1. Tenvirat Vergisi

Bu vergi, asıl olarak umuma açık yerlerin aydınlatma hizmetinin finansmanını karşılamak amacıyla konulmuştu. Vergi, sokaklara konulacak kandiller sebebiyle ev ve dükkânlardan alınmaktaydı (Toprak 1993: 221).

3.2.1.4.1.1.2. Tanzifat Vergisi

Tanzifat vergisi ise yine umuma açık yerler olan sokakların kullanımının sürdürülebilir olmasının sağlanması için toplanmaktaydı. Vergi, sokakların onarımı ve temizlenmesi karşılığında sokak sakinlerinden alınmaktaydı (Tümerkan 1946: 26).

3.2.1.4.1.1.3. Kontrato Harcı

Daha öncede belirtildiği gibi kira sözleşmesinin onaylanması karşılığı alınan bu harç, 1867 yılına kadar daire meclisinin belirlediği orana göre alınmış, daha sonra harçla ilgili çıkan nizamnamedeki oranlara göre tahsil olunmuştur (Tümerkan 1946: 27).

3.2.1.4.1.1.4. Mizan ve Ölçü Resmi

Bu tarihlerde mizan ve ölçülerin standartlara uygun olup olmadığının kontrolü Altıncı Daire-i Belediye tarafından yapılmaktaydı. Bu resimde mizan ve ölçülerin kontrol edilmesi karşılığı alınan resimdir (Toprak 1993: 221).

3.2.1.4.1.1.5. Yapı Ruhsatiye Harcı

Altıncı Daire-i Belediye sınırları içindeki binaların tamir yapımı Daire kontrolündeydi. Binaların tamir ve yapımı için, binanın niteliği ve gördüğü işe göre Daire-i Belediyeye yapı ruhsatiye harcı adı altında bir harç ödenmekteydi. Bu harcın miktar ve oranı 1280 (1863) yılında çıkarılan “ Her nevi ebniyeden alınacak harç ve rüsûmat “ adındaki nizamnameyle belirlenmiştir (Tümerkan 1946: 26).

3.2.1.4.1.1.6. Patent Resmi

Patent mahiyeti hakkında çokça bir açıklama olmamakla beraber, bugün çeşitli ticaret ve sanayi erbabından alınan kazanç vergisi gibi bir vergi olduğu anlaşılmaktadır (Tümerkan 1946: 27).

3.2.1.4.1.1.7. Emlak Vergisi

Emlak vergisi Altıncı Daire'nin en önemli gelir kaynağı olup, emlak sahiplerinden en fazla % 2 'ye kadar alınmaktaydı. Bu gelirin önemi, kaldırıldığı tarihten sonra Altıncı Daire-i Belediyenin çöküş içine girmesinden de anlaşılmaktadır (Ortaylı 2000a: 150).

3.2.1.4.1.2. Olağanüstü Gelirler

Altıncı Dairenin ikinci tür geliri olağanüstü gelirlerdir. Bu gelirlerin içinde ise: bağışlar, istikraz geliri, devlet yardımı, mülklerden emlak vergisi haricinde alınan gelir türleri mevcuttur.

3.2.1.4.1.2.1. Bağışlar

Daire'nin kurulmuş olduğu bölgenin zengin bir muhit olduğu düşünülerek bağış Daire'nin olağanüstü gelirleri dışında sayıldıysa da bütçelerde yüksek meblağlarda bağışlara rastlanmaktadır (Ortaylı 1985: 137).

3.2.1.4.1.2.2. İstikraz Geliri

Nizamnameler Altıncı Daire'ye borçlanma yetkisi de tanımıştı. Daire belli şartlar altında borçlanma senedi düzenleyerek de gelir elde edebiliyordu. Bu gelir de Altıncı Daire-i Belediyenin olağanüstü gelir kaynakları arasında sayılmaktaydı (Toprak 1993: 222).

3.2.1.4.1.2.3. Devlet Yardımı

Altıncı Daire özel ve ayrıcalıklı konumu dolayısıyla devlet tarafından sürekli finanse edilmiştir. Daire gelirleri arasında sözü edilen devlet yardımları da önemli yere sahipti (Ortaylı 2000a: 151).

3.2.1.4.1.2.4. Mülklerden Emlak Vergisi Haricinde Alınan Gelir

Bu gelir Daire sınırları içerisinde yapılacak yeni yol, cadde ve lağımlar için ev ve dükkânlardan tahsil edilmekteydi. Emlak vergisinden ayrı olarak, mülk sahiplerinden, mülklerinin gelirinin en çok % 3' ne kadar alınmaktaydı (Tümerkan 1946: 30).

Mali yapısı ve gelir durumu ortaya koyulmaya çalışılan Altıncı Daire-i Belediyenin gelir durumunu bütçesi üzerinde incelemek de konunun mahiyeti bakımından yerinde olacaktır. Buna göre Altıncı Dairenin 1867 yılı bütçesi gelir kalemleri aşağıdaki şekildedir:

Tablo 3.11. Altıncı Daire'nin 1867 Yılı Gelir Bütçesi

Varidat (Gelirler)	Kuruş
Vergi-yi emlak	1. 500. 000
Tezakir-i esnaf ve rüsumat-ı dekakin ma'a bargirci ve sedyeci	400. 000
Ebniye tezakiri ve keşf harcı	130. 000
Kontrato hasılatı	170. 000
İntikal ve ferağ harcı	30. 000
Evrak-ı maruza kaydiyesi	15. 000
Ceza-yı nakdi	15. 000
Segiler hâsılatı	90. 000
Damga rüsumu	25. 000
Çalgı ve düğün hâsılatı, balo ruhsatıyeleri, derenk hasılatı, eyyam-ı resmiye hasılatı	235. 000
Göç tezakiri	6. 000
İ'lam harcı	12. 000
Çeki rüsumu	10. 000
Kile rüsumu	12. 000
Kantar rüsumu	25. 000
Varidatı fevkalade	10. 000
Toplam Gelir	3. 000. 000

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediyeye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları, No: 21, İstanbul. 1995, s: 1334

Altıncı Daire-i Belediyenin 1867 yılı bütçesini gösteren Tablo 3.11'e göre bütçe toplam 3.000.000 kuruştur. Bütçenin gelir bölümünde 1.500.000 kuruşla emlak vergisi, 400.000 kuruşla esnaf tezkiresi ve resmi, 230.000 kuruşla çalgı, düğün, balo, dernek ruhsatıyeleri ilk 3 sırayı almaktadır.

Bütçesi sürekli açık veren İstanbul Şehremaneti'nin bütçesi, 1877 yılına kadar merkezi yönetim tarafından kapatılmaktaydı. (Öner 2008: 16-19).

3.2.1.4.2. Altıncı Daire-i Belediye'nin Giderleri ve Bütçe Yapısı

Altıncı Daire-i Belediye'nin giderleri türlerine göre ise temel olarak 2 çeşittir. İlk gider türü normal ve cari giderlerden oluşmaktadır. Bu gider türü, belediye meclisinin kararı üzerine reis tarafından ödenmekteydi. Diğer gider türü ise, olağanüstü giderlerdir. Bu tür giderler, Bab-ı Ali'nin onayı ile yapılabilmekte ve bazen padişahın gözden geçirmesi şartına bağlanabilmekteydi (Falay 1980: 40).

Yukarıdaki ifadeden de çıkarılacağı üzere Altıncı Daire-i Belediye de giderlerin harcanabilme yetkisi normal ve cari gider ile olağanüstü giderler açısından farklılık gösteriyordu.

Altıncı Daire-i Belediyenin gider durumunu bütçesi üzerinde incelemek de konunun mahiyeti bakımından yerinde olacaktır. Buna göre Altıncı Dairenin 1867 yılı bütçesi gider kalemleri aşağıdaki şekildedir:

Tablo 3.12. Altıncı Daire'nin 1867 Yılı Gider Bütçesi

Masarifat	Kuruş
Memurların maaşı	960. 000
Masarif-i tenviriye, yeniden vaz' olunacak fenerlerin masarifi	540. 000
Lağım ve kaldırımların masarifi tamiriye ve termimiyesi	280. 000
Masarif-i kırtasiye, masarif-i fevkalade-i mütenevvia	40. 000
Çavuşların elbise bedeli	10. 000
Hastane icarı, Mualece ve masarif-i sairesi	100. 000
Müceddeden inşa olunacak daire konağına tahsis	50. 000
İnşa halindeki daire konağına ayrılan para	20. 000
Fazla-i varidat olup, sene-i hali-ye imalat-ı nafiasına tahsis olunan	800. 000
Toplam Gider	3. 000. 000

Kaynak: Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Yayınları, No: 21, İstanbul. 1995, s: 1334

Tablo 3.12'ye bakıldığında ise 960.000 kuruşla memur maaşları, 540.000 kuruşla aydınlatma masrafı ve 280.000 kuruşla kırtasiye ve olağanüstü bazı masraflar ilk 3 sırada yer almaktadır.

Bütçeyle ilgili bir diğer önemli düzenleme ise Hükümet ile Şehremaneti bütçesinin 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile ayrılmış olmasıdır (Öner 2008: 16-19).

Altıncı Daire-i Belediyenin topladığı gelirler, giderlerine bakıldığında genelde ihtiyacı karşılamaktan uzak kalmıştır. Örneğin 1907 yılına ait tanzifat vergisi geliri toplamı 27.000 lira olduğu halde, masraf olarak 32.000 lira gözükmektedir (Ergin 1995: 1549-1550).

Bir deneme niteliğinde kurulmuş olan Altıncı Daire, bağımsız bir kimlikle 12 yıl yaşamını devam ettirebilmişse de, Türk Belediye Tarihi ve Belediyeciliğin mali gelişimi üzerinde derin izler bırakmıştır. Altıncı Daire çağdaş ve modern belediyecilik hizmetlerinin başlamasına öncülük etmiştir. (Ergin 1995: 1336).

3.2.1.5. Altıncı Daire-i Belediyenin Mali Yapısındaki Gelişmeler

Altıncı Daire-i Belediye bahsedildiği üzere kurulan diğer dairelerden ve hatta İstanbul Şehremanetinden daha iyi bir mali yapıya ve olanaklara sahipti. Bu durum zaman içinde değişmiş ve çeşitli düzenlemelerle mali yapıda bir takım değişimler meydana gelmiştir. Aşağıda bu düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

3.2.1.5.1. 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi

1868 Nizamnamesinde belediye gelirlerine ait çok önemli bir maddeye ve kayda rastlanılmamaktadır. Bu yüzden İhtisap Nezaretinden devralınmış ve Altıncı Daire kurulduğundan beri alınagelmekte olan gelirler alınmaya devam etmiştir. Hatta bu düzenlemeyle Altıncı Daire-i Belediyeye ait kanun feshedilmiş olduğundan Daire tarafından on yıldan beri tahsil edilmekte olan gelirler, İstanbul'daki diğer belediye

daireleri tarafından da alınmaya başlamıştır. Fakat Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi ile emlak vergilerine ve yüzde 2 oranında tahsil edilmekte olan belediye resm-i munzamının bu düzenlemeden sonra kaldırılmış olduğu görülmektedir (Ergin 1995: 1538)

3.2.1.5.2. 1293 Belediye Kanunu

1293 senesinde yapılan düzenleme, 1868 senesinde yapılan düzenlemeye göre daha iyi düşünülerek yapılmış olduğundan Altıncı Daire-i Belediyeye ait gelirler daha açık bir şekilde gösterilmiştir. Yukarıda sayılan gelirlerin birçoğu da bu düzenlemeyle birlikte Altıncı Daire-i Belediyeye tahsis edilmiştir. Sayılan gelirlerden sadece tanzifat ve tenviriye resimleri bu kanunda geçmemiş, daha sonra tahsis edilmişlerdir (Ergin 1995: 1538)

Altıncı Daire, bütçesi ve mali durumuyla İstanbul Şehremanetinden dahi çok olanaklara sahipti. Bu zenginliği Bab-ı Ali'nin Altıncı Daireyi sürekli kayırmasına ve sürekli yapılan yardımlara borçluydu. 1877 yılından itibaren yukarıda olağan gelirler başlığı altında incenen emlak vergisinin Altıncı Daireye ayrılmasından vazgeçilince Altıncı Daire-i Belediye çöküş dönemine girmiştir (Ortaylı 1985:138).

3.2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idarelerinin temellerinin atıldığı 1864 Vilayet Nizamnamesi düzenlemesi meclise tüzel kişilik vermediğinden dolayı bir bütçe yapma hakkına ve kendine ait gelirlere sahip değildi (Eryılmaz 1998: 109).

İl özel idareleri ilk kez 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile tüzel kişilik kazanmış ve yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkmışlardır. Bu kanun il özel idarelerine bir yerel yönetim birimi olarak özel gelir kaynakları ve bütçeye sahip olma yetkisini de ilk olarak tanımıştır (Ülkmen 1960: 221).

1913 yılında çıkarılan geçici kanunla, il özel idarelerine sağlanan gelirlere bakılacak olursa bunlar genelde belli, başlı bazı devlet vergilerinden ek vergi oranı usulüyle tahsil edilen paralardan sağlanmaktaydı. Bu gelir kaynaklarına bakılacak olursa (Öncel 1998: 103):

- Ek vergi ve Oran Şeklinde Dolaysız Vergilerden Alınan paylar;

Bu paylar, Aşar, Bina, Veraset ve İntikal, Hayvanlar, Temettü Memur maaşlarından alınan savaş vergileri gibi kaynaklara il payı diye eklenen oranlarla, il meclisi kararıyla aşar dışındaki diğer dolaysız vergilere ek oran uygulamasıyla elde edilen vergi gelirlerinden oluşmaktaydı.

- Resim ve Ücretler

Bunlar, bölge içerisinde çalışan motorlu araçlardan alınan resimlerle; iskele, köprü ve geçitlerden alınan ücretlerden oluşmaktadır.

- Kurum Gelirleri

Bu gelirler çiftlik, fidanlık, il yönetimine ait matbaa ve benzeri kurum gelirlerinden oluşmaktadır.

- Devlet Yardımları ve Borçlanmalar

1913 tarihli kanun ile il özel idaresi bünyesinde ilin her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile gelir getirici malları toplanmıştır. İlin tüm ihtiyaçları il genel meclisi tarafından saptanmakta ve encümenler ile özel idare tarafından uygulanarak, il genel meclisince denetlenirdi. İl genel meclisi öncelikle bir önceki yılın bütçesini, daha sonra yeni yılın bütçesini onaylar ve yürürlüğe koyardı. Adi ve olağanüstü bütçeleri, alınacak borçlar ve harcama cetvelleri il genel meclisince belirlenerek onaylanırdı. Bu kanunla ayrıca ildeki her türlü gelir getirici yeraltı ve yerüstü

kaynaklarından faydalanma ve ulaşımın yapılması için ruhsat verme ile taşıtlardan vergi alınması, nehir ve deniz taşımacılığından sağlanacak gelirler il özel idarelerine bırakılmıştır (Kaştan 2004: 531).

1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile tüzel kişilik kazanan ve yerel yönetim birimi olarak ilk defa ortaya çıkan il özel yönetimleri kuruluşundan Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar mali açıdan çok önemli gelişim gösterememiş ve belediye teşkilatının gösterdiği gelişimin bir hayli gerisinde kalmıştır.

Tanzimat dönemi sonrası kurulan yeni yerel yönetim birimleri mali açıdan Osmanlı Devleti yıkılana kadar sürekli bir gelişim içinde olmuştur. İlk önceleri kendisine ait bir geliri ve bütçesi dahi olmayan yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin kendisine tahsis ettiği para ile faaliyetlerini sürdürmekteydi. Kendine ait gelir toplama ve bu gelirler ile harcama yapma yetkisi de bulunmayan yerel yönetim birimleri, topladıkları bazı gelirleri de kendi içinde bir bütçeye dayanarak harcamamakta, bu gelirleri merkezi yönetime teslim etmekteydi. Bu haliyle özerk bir mali yapıda olmayan yerel yönetim birimleri adeta merkezi yönetimin bir bürosu gibi çalışmaktaydı. Daha sonra yapılan düzenlemelerle merkezi yönetimin verdikleri dışında kendilerine ait yeni gelir kaynakları belirlenmiştir. Bu kapsamda bazı gelirler merkezi yönetim tarafından toplanmakta bazıları ise yerel yönetim birimleri tarafından doğrudan tahsil edilmeye başlanmıştır. Giderler açısından ise bütçelerde düzenli olarak gider kalemlerinde yer alan sürekli bir gider yapısından söz edilememektedir. Yerel yönetim giderlerini çoğu zaman kendi bünyesinde istihdam ettiği memurlar ile aciz ve muhtaç kişilere maaş olarak verilmekteydi. Bütçe yapısına genel olarak bakıldığında ise modern anlamda bir bütçeden söz edilememektedir. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin bütçeleri ayrılmış olsa da, sürekli olarak ve büyük bir gelir kalemi görüntüsünde devlet yardımı söz konusu olmuştur. Zaten yerel yönetim birimleri yerine getirdikleri önemli beledi hizmetleri genel olarak bu devlet yardımlarıyla yerine getirmişlerdir.

SONUÇ

Hemen hemen bütün ülkelerde yönetim fonksiyonu merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Bu paylaşım, ülkelerin içinde bulunduğu şartlara ve kendi yapısal özelliklerine göre belirlenir. Dolayısıyla her ülkenin merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlere tanıdığı yetki ve sorumluluk alanı da farklılıklar gösterir.

Merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim sistemi uygulayan ülkelerde, yerel yönetimler çoğu zaman merkez karşısında güçsüz konumda bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nde ki durum da genel olarak gerek Tanzimat öncesi dönemde gerekse Tanzimat sonrası dönemde bu şekilde gerçekleşmiştir. Fakat Osmanlı Devleti'nin en güçlü olduğu ve dolayısıyla merkezi yönetim en katı uygulama alanı bulduğu dönemlerde dahi, devletin topraklarının çok geniş bir alana yayılmış olmasının da etkisiyle yerel bir takım unsurlar öne çıkabilmekteydiler. Tabi bu unsurlar birer yerel yönetim birimi sayılacak özelliklere sahip değillerdi. Bölgesel ve etnik bazı özellikleri dolayısıyla kendi iç yönetimlerinde söz sahibi olmak isteyen gruplardı. Fakat ne bu gruplar ne de başka unsurlar, bir yerel güç odağı olarak ortaya çıkıp yerel demokrasinin gerçekleşmesine katkı sağlayamamışlardır.

Çalışmada incelenen Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim teşkilatı, bugünkü anlamda Tanzimat'ın ilanı ve takip eden yıllarda ortaya çıkmış ve gelişimini sürdürmüştür. Fakat bu ifade, Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin görülmediği anlamına gelmemektedir. Aksine yerel hizmetler bu dönemde aksatılmadan yürütülmüştür. Kadılık kurumu ve çok çeşitli faaliyetler gösteren vakıflar, bu hizmetleri devlete yük olmadan sürdürmüşlerdir.

Kadılar devletten maaş almadıkları için devletin memuru olarak gözükmeler de, yaptıkları işler karşılığında aldıkları ücretlerin tarifeleri devlet tarafından belirleniyordu ve bu gelirler sürekli ve belirli değildi. Bu yönüyle ne idari

ne de mali özerliğe sahip olmayan Kadılık Kurumu'nun modern anlamda bir yerel yönetim birimi olduğunu söylenemez.

Bu dönemde vakıflar da genel olarak güçlü bir sistemle yönetilip denetlense ve hatta yerel hizmetleri iyi bir şekilde yürütmüş olsa da modern anlamda yerel yönetim birimlerinin taşıması gereken özellikleri taşıyorlardı. Vakıfların kimi güçlü bir mali yapıya sahipti kimi ise çok küçük işler için kurulmuş vakıflardı. Bu standarttan yoksun yönleri bölgeler arasında hizmetlerin dengeli olmasına engel oluyordu. Fakat her şeye rağmen vakıflar Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetleri görme açısından başarılı olmuşlardır. Bu kurumun yerel hizmetleri yüzyıllar boyu başarılı bir şekilde sunması, batıdaki gibi modern yerel yönetim birimlerine gerek duyulmamasında etkili olmuştur.

Modern anlamda yerel yönetim birimlerin kurulması ve yerel demokrasi fikrinin yerleşmeye başlaması fikri, ülkemizde Tanzimat ve Tanzimat'ı takip eden yıllarda ortaya çıkmıştır. Dış baskı ve tepkileri kontrol altına almak gayesiyle kurulan İstanbul Şehremaneti Osmanlı'nın batılı anlamda ilk yerel yönetim birimi olmakla birlikte, tam olarak modern bir yerel yönetim birimi sayılmamaktadır. Çünkü ne idari ne mali açıdan özerktir. Şehremini atanarak işbaşına gelmekte ve herhangi bir gelir ile, bu geliri tahsil etme yetkisine sahip değildir. Bu özellikler zaman içinde değişecek yeni kurulamaya başlayan yerel yönetim birimlerine zaman içinde yavaş yavaş tanınacaktır. Nitekim kurulan Altıncı Daire, kendisine tanınan gelir kaynakları yetersiz olsa da gelirleri tahsil yetkisiyle donatılmış ve ülkenin yerel yönetimlerinin mali açıdan gelişim sürecinde büyük bir gelişme göstermiştir. Yerel yönetimler alanındaki bu gelişim Osmanlı Devleti yıkılana kadar devam etmiştir.

Tanzimat döneminde yerel yönetim alanında ki gelişmelerin temel nedeni, hemen hemen tüm Tanzimat reformlarında etkisini gösteren, merkeziyetçi sistemi tekrar sağlamlaştırmak isteği olmuştur. Bu güdüyle davranan Tanzimatçı kadrolar, merkezi yönetimin bir bürosu niteliğinde oluşturdukları yerel yönetim birimleriyle, yerel hizmetlerin görülmesi işini halk ve onun girişimleri olan örgütlerden alıp, kendi kontrolleri altındaki birimlere aktarmışlardır. Tanzimat sonrası dönemde önceki

dönemden tamamen farklı, yeni ve modern anlamda yerel yönetim birimleri ortaya çıkmış ve bu yerel yönetim birimlerinin mali yapıları da eski birimlerden tamamen farklı bir anlayışla tesis edilmiştir. Bu dönemin başlamasıyla kurulan kurumlar yerel yönetim birimlerinin idari olduğu kadar mali sistemini de derinden etkilemiştir.

Modern anlamda yerel yönetimleri taşıması gereken özelliklerin başında gelen demokrasi ve seçim kavramı 1877 yılında sadece meclisler için tanınmakla birlikte, pek uygulama alanı bulamamış ve yapıldıysa da sağlıklı olmamıştır.

Modern anlamda yerel yönetimin taşıması gereken bir diğer önemli özellik olan kendine ait gelir kaynaklarına ve bağımsız bir mali yapıya sahip olma özelliği de Tanzimat ile birlikte ile ağır ağır gerçekleşmeye başlamıştır. Şöyle ki ilk çıkan kanunlarla mali yapıdan çok bahsedilmemekte ya da genel kanun içinde bir kaç maddeyle tüm mali yapı aradan çıkarılmak istenmiştir. Ülkemizde modern anlamda ilk yerel yönetim birimleri olarak sayılan bu kurumların mali yapılarıyla ilgili bütün mevzuat, genel düzenleme içinde ki bir kaç maddeyle sınırlı bırakılmıştır. Müstakil bir belediye gelirleri kanunu ancak 1914 yılına gelindiğinde çıkarılabilmektedir. Bu da gösteriyor ki; yerel yönetim birimleri oluşturuluyor, organları işbaşına geliyor ama gerçek gelirlere ve sağlam bir mali yapıya sahip kılınmadıkları için başarısız olmaktan kurtulamıyorlardı.

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin gelişim süreci mali açıdan izlendiğinde, yerel yönetim birimlerini ilgilendiren mali düzenlemelerin çok sık bir şekilde değişikliğe uğradığı görülmektedir. Bu değişikliklerin nedeni toplumdan gelen bir talepten değil, yukarıdan inme nedenlerle açıklanabilir. Yukarıdan inme değişikliklere halkın uyum sağlayamaması sonucu mevzuat sürekli değişikliğe uğramıştır.

Yerel yönetimlerin bu gelişim sürecinde Tanzimatın bir kırılma noktası olması ve modern anlamda yerel yönetim birimlerinin ilk örneklerinin bu dönemde ortaya çıkmasıyla birlikte, Osmanlı döneminde modern anlamda yerel yönetim birimlerinin mali açıdan tüm özellikleriyle ortaya çıktığı söylenememektedir.

Tanzimat sonrası dönemin geneline bakılırsa bu dönemde de gerçek anlamda kendine ait gelirleri olan özerk bir yerel yönetim yapılanması tam olarak oturtulamamış ancak mali açıdan gelişim sürmüştür. Yapılan birçok düzenlemeyle yerel yönetimler mali anlamda hem özerk olmaya doğru adımlar atmış hem de güçlenmiştir. Yerel yönetim birimlerine yeni gelir kaynakları tahsis edilmiş daha sonra ise bu kaynakları kendi başına kullanabilme yetkisinde gelişmeler yaşanmıştır.

Bugünkü yerel yönetim birimlerinin mali yapısının temelleri Tanzimatla birlikte atılmış ve bugünkü yapıya kavuşmasında Tanzimatla getirilen sistemin önemli etkisi olmuştur. Bu sistemin getirdiği temel mali ve idari anlayış çerçevesinde gelişen yerel yönetimlerin mali yapısı sayesinde, güçlenerek yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde daha başarılı olmuş ve mali düzenlemelerin haklılığını kanıtlamıştır.

KAYNAKÇA

- Akdağ, Mustafa. Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi cilt 1 (1243-1453), BarışKitapevi, Ankara 1999
- Akdağ, Mustafa. Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi cilt 2 (1453-1539), CemYayınevi, Ankara, 1995
- Akgündüz, Ahmet. İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1988
- Akın, Nur. 19. Yüzyılın İkinci Yarısında Galata ve Pera, Literatür Yayıncılık İstanbul, 1998,
- Altan, Yakup. "Meclis-i Meb'usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak", S.D.Ü. İİBF Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 2, Isparta, 2009
- Altundağ, Şinasi. " Osmanlılarda Kadıların Salahiyet ve Vazifeleri", VI. Türk Tarih Kongresi, Ankara, 1967
- Arslan, Nagehan Talat. Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Sivas 2008
- Ateş, Rüstem. " Osmanlı Devleti'nde Belediyecilik Anlayışı", Yerel yönetim ve Denetim, Cilt: 7, Sayı 3, 2002.
- Aydemir, Süleyman Ruhi. " Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri", Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 8, Sayı: 3, 2002
- Barkan, Ömer Lütfi. "H. 933-934 (M.1527/1528) Mali Yılına Ait Bütçe", H.Özdeğer,(Yayına Hazırlayan), Osmanlı Devleti'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi (Tetkikler ve Makaleler), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s: 620-649, 2000
- Barkan, Ömer Lütfi. " İmaret Sitelerinin Kuruluş ve İşleyişi", İktisat Fakültesi Mecmuası: İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1963
- Bizbirlik, Alpay. "Osmanlı Toplumunda Vakıfların Sosyo-Ekonomik Boyutları ve Buna Dair Örnekler", Osmanlı Ansiklopedisi Cilt: 5, 1998
- http://www.sosyalsiyaset.com/documents/osmanlı_vakiflari.htm

- Bülbül, Zekeriya. Osmanlı Müesseseleri ve Medeniyeti Tarihi, Nobel Yayın, Ankara, 2000
- Cin, H. ve Akgündüz, A. Türk Hukuk Tarihi, 1. cilt (Giriş ve Kamu Hukuku), 3.baskı, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1995
- Çadircı, Musa . Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları,,: TTK Yayınları, VII. Dizi, Sayı: 124, Ankara, 1991
- Çağatay, Neşet. “ Türk Vakıflarının Özellikleri”, X. Türk Tarih Kongresi, Ankara 1998
- Çataltepe, Sipahi. İslam Türk Medeniyetinde Vakıflar,,: Türkiye Milli Kültür Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991
- Çeçen, Kazım. İstanbul’un Osmanlı Dönemi Suyolları, İSKİ Yayınları, İstanbul 1999
- Çukurçayır, Mehmet Akif. Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi,,: Yargı Yayınevi Ankara 2000
- Demircan, Esra.”Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, Erciyes Üniv. İİBF Der., Kayseri, 2007
- Derdiman, Ramazan Cengiz. Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı (Temel Bilgiler, İdari Teşkilat, Sorunlar ve Çözüm Önerileri), Alfa Yayınları, İstanbul 2003
- Dönmez, Mustafa. Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1996
- Dursun, Davut. Yönetim-Din İlişkileri Açısından Osmanlı Devleti’nde Siyaset ve Din, 2. Basım, İşaret Yayınları İstanbul 1989
- Ergin, Osman Nuri. Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, No: 3 İstanbul 1936
- Ergin, Osman Nuri. Mecelle-i Umur-ı Belediye cilt: 2-3, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, No: 21, İstanbul 1995
- Eryılmaz, Bilal. Kamu Yönetimi, 4. baskı, Erkam Matbaası, İstanbul, 1998
- Eryılmaz, Bilal. Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret Yayınları, Bilimsel Araştırma Dizisi No: 16 , İstanbul 1992

- Falay, Nihat. “ Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Mali Sorunları”(Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1980
- Görmez, Kemal. Yerel Demokrasi ve Türkiye (Yerel Yönetim ve Belediyeler), Vadi Yayınları, Ankara 1997
- Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara 1992
- Günday, Metin. İdare Hukuku, 6. Basım, İmaj Yayınevi, Ankara 2002
- Güneş, İsmail. <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-24.htm>, 2010
- İnalcık, Halil. Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), 2. Baskı, Çev: Ruşen Sezer,YKY, No: 1825, İstanbul 2003
- Kal’a, Ahmet. İstanbul Su Külliyyatı XXVII Vakıf Su Defterleri(Su Keşif Defteri), İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları, İstanbul 2003
- Karaman, Zerrin Toprak. “Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar”, Türk İdare Der., S: 403, Dönem: Haziran 1994
- Kaştan, Yüksel. “Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihsel Gelişimi”, Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt: 12, No: 2, Kastamonu 2004
- Kazancıgil, Ratip. Edirne Sultan II. Bayezıd Külliyesi, Trakya Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, No: 7, Edirne 1997
- Kazgan, Haydar. Osmanlıdan Günümüze Türk Finans Tarihi cilt 1, İMKB Yayınları, İstanbul 1999
- Keleş, Ruşen. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000
- Koyunoğlu, Hüseyin. “Sosyal Politika Açısından Vakıflar: XVII. Yüzyıl İstanbul Örneği (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul 2002
- Mantran, Robert. Osmanlı İmparatorluğu Tarihi cilt 1 (Osmanlı Devleti’nin Doğuşundan XVII. Yüzyıl Sonuna Kadar), Say Yayınları İstanbul 1992
- Musgrave, P.B. "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu,: Marmara Üniversitesi Marmaris 1991
- Nadaroğlu, Halil. Mahalli İdareler (Teorisi- Ekonomisi- Uygulaması), Yenilenmiş 7. Basım, Beta Basım, İstanbul 2001

- Nadaroğlu, Halil. Mahalli İdareler, 4. Basım, Beta Basım, İstanbul 1989
- Nadaroğlu, Halil. Mahalli İdareler, Metler Matbaası, İstanbul 1986
- Ortaylı, İlber. İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 15. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2003
- Ortaylı, İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880), Türk Tarih Kurumu. Ankara 2000a
- Ortaylı, İlber. “Osmanlı İmparatorluğu’nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, Osmanlı İmparatorluğu’nda İktisadi ve Sosyal Değişim-Makaleler 1, Turhan Kitapevi. Ankara 2000b
- Ortaylı, İlber. Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul 1985
- Ortaylı, İlber. “Osmanlı Bürokrasisinin Özelliklerine Karşılaştırmalı Bir YaklaşımDenemesi”, Yönetim Sosyolojisi, Yayına Hazırlayan: Ömer Bozkurt, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumunda Sunulan Bildiriler, 14-15 Ekim 1976, TODAİE Yayını, Ankara 1976a
- Ortaylı, İlber. “Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1. Ankara 1976b
- Öncel, Yenal. Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1998
- Öner, Erdoğan. İstanbul Şehremaneti(Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi, Maliye Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 2008/386, Ankara, 2008
- Öner, Erdoğan. Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare TC Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama, Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 2005.
- Özbek, Nadir. “Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar”Sosyal Politikalar Araştırma Projesi, 2005
http://www.ata.boun.edu.tr/Faculty/Nadir%20Ozbek/curriculum_vitae/V_Nadir%20Ozbek%20Resume_d.pdf
- Öztürk, Nazif. “Sosyal Siyaset Açısından Osmanlı Dönemi Vakıfları”, Osmanlı Osmanlı Ansiklopedisi Cilt: 5, 1999
http://www.sosyalsiyaset.com/documents/osmanlıda_vakiflar.htm

- Sarç, Celal. Türkiye’de Komün Maliyesi (Komün Bilgisinin Esas Meseleleri)İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 2, İstanbul 1936
- Shaw, Stanford. Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye cilt 1 (1280-1808), 2. Baskı, Çev: Mehmet Harmancı, E Yayınları Tarih Dizisi, İstanbul 1994
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. “Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi”.2005
- <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.htm>
- Sunay, Cengiz. “ Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, 2002
- <http://sbe.kou.edu.tr/kosbed/dergi%2003/sunay.pdf>
- Şen, Mustafa Lütfi. “ Kültürümüzde Vakıf Kurumu ve Fonksiyonu”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 406, Dönem: Mart, Ankara 1995
- Tabakoğlu, Ahmet. Türk İktisat Tarihi, 6. Basım, Dergah Yayınları, No: 122, İstanbul 2003
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırmalar Dizisi, No: 2, Ankara, 1978
- Toprak, Zafer. Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi cilt 2 ve 6, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı, İstanbul 1993
- Toraman, Ömer. “Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem”, Türk İdare Dergisi, Sayı:437, Dönem: Aralık, Ankara 2002
- Tortop, Nuri. Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayını, No: 263, Ankara 1996
- Tortop, Nuri. Mahalli İdareler, TODAİE Yayını Ankara, 1984
- Tümerkan, Sıddık. Türkiye’ de Belediyeler (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu), İçişleri Bakanlığı Yayınları, Seri: III, Sayı: 3, İstanbul 1946
- Türkoğlu, İrfan. Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 2009/389, Ankara 2009
- Ülkmen, İsmail Hakkı.. Mahalli İdareler Maliyesi, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1960
- Versan, Vakur. Kamu Yönetimi, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1984

- Vural, Tarık. “ Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler” , Türk İdare Dergisi,Sayı: 444, Dönem: Eylül, Ankara 2004
- Yayla, Yıldızhan. Çağdaş Anayasa. Ekonomik ve Sosyal Hak ve Ödevler, İ.T.İ.A Yayınları, İstanbul 1982
- Yavuz, F. ve Keleş. R. Yerel Yönetimler, Cem Yayınevi, İstanbul 1983
- Yerasimos, Stefanos. Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye cilt 1 (Bizans’tan Tanzimat’a), Çev: Babür Kuzucu, 7. Baskı, Belge Yayınları, İstanbul 2000
- Yıldırım, Turan. Türkiye’nin İdari Teşkilatı, 3. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul 2002
- Yıldız, Nihat. “Osmanlıdan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci” Yerel yönetim ve Denetim, Cilt: 3, Sayı 1.1998
- Yücel, Yaşar. “ Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, Belleten, Cilt: XXXVIII, Ankara 1974
- Yüksel, Hasan. Osmanlı’nın Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü (1585– 1683), Dilek, Sivas 1998

EK 1: Şehremaneti Nizamname Layihası

Birinci Madde: İhtisab Nezaretı ilga olunarak yerine Şehremaneti namıyla bir me'muriyyet t'ayin olunub Meclis-i Ahkam-ı Adliyye'nin nezaret-i umumiyyesi tahtında bulunacaktır.

İkinci Madde: Şehremaneti hidmeti Dersaadet'de bulunan ibâdullâhın havâyic-i zarûriyyesinden olan eşyânın teshîl-i tedârikine ve es'âra ve ale'l-umûm esnaflığın nizâmâtına dikkate ve Dersaadet'in şehirce olan tenzîfât ve tethîrâtına ve esvâk ve pazarın hüsn-i hâline nezârete me'mûr olub Dersaadet'de tahsîl olunan rûsûmât ve sâ'ireyi dahî istifâ ile hazîne-i mâliyyeye teslîm itmek işbu me'mûriyyetin vezâ'if-i asliyyesindendir.

Üçüncü Madde: İşbu me'mûriyyete nâmıyla bâ-irâde-i seniyye-i padişâhî m'utemed ve mu'temen bir zât t'ayîn olunub me'mûriyyetinin Meclis-i Vâlâ'ya olan merbûtiyyeti iktizâsınca uhdesinde dâ'imâ Meclis-i Ahkâm-ı Adliye a'zâlığı bulunacaktır.

Dördüncü Madde: Şehr-emâneti'nin ma'iyetinde muâvin nâmıyla iki me'mûr olub bunlar kâffe-i husûsâtta şehr-emînine muavenet ve teshîl-i hidmet ideceklerdir.

Beşinci Madde: Şehr-emîni'nin ma'iyetinde ve riyâseti tahtında olarak Şehir Meclisi nâmıyla bir meclis olub işbu meclis, re'isi olan şehr-emîni ve iki muavinden başka Dersaadet'de mütemekkin her sınıf tebaa-i şâhânenin ve esnâfın m'uteber ve m'utemedlerinden on iki kimse alınarak re'is ile beraber on beş a'zâdan mürekkeb olacaktır.

Altıncı Madde: Şehir Meclisi ahâlînin havâyicinden olan eşyânın vakt ü zamanıyla vurûd ve tedârikine ve narh-ı eşyâya da'ir kâffe-i husûsâtı ale'd-devâm müzâkere idüb karar-ı müzâkerâtı şehr-emîni bulunan zât müzâkere idecekdir. Ve esnâflık nizâmâtına ve iki esnâf arasında olan münazaâta müteallik davâlar dahî Şehir Meclisi'nde rû'yet olunacaktır.

Yedinci Madde: Derûn-ı şehrin tethîrât ve tenzîfât-ı lâzime ve tanzîmât ve tertîbât-ı mümkinesi ve es'âr ve eşyâ-yı mukteziyyenin icrâ ve istihsâli hakkında meclis-i mezkûr nizâmnâmeleri müzakeresine me'mûr olub bu yolda yapacağı nizâmât-ı umûmîyye lâyhalarını usûlü üzere an be an Meclis-i Tanzimât'a i'tâ idecektir. Meclis-i Tanzîmât'dan dahî bu husûslara da'ir mütâlaat-ı mahsûsesi oldukca ifâde olunacaktır.

Sekizinci Madde: Umûr-ı hayriyyede Şehir Meclisi'nin yapacağı mazabata ve mucibince vireceği karar şehir-emâneti taafından icrâ olunub umûr-ı külliyyede Şehir Meclisi'nin vireceği kararı mübeyyen mazbata Şehir-emîni tarafından Meclis-i Vâlâ'ya takdîm olunub icrâsı için fermân-ı âlî sâdır oldukda Şehir-emîni tarafından muktezâsı ifâ olunacaktır.

Dokuzuncu Madde: Madde-i sâbıkada beyân olunan husûsâtın müzâkeresi zımnında Şehir Meclisi haftada iki gün ictimâ'idüb eğer bir mühimm madde olur ise şehir-emîni bulunan her istediği günde işbu meclisi cem' idebilecektir. Ve Şehir-emîni bulunan zât bir sebeble meclisde bulunamadığı halde muavinlerden birisi mevk'i riâyâsetde bulunacaktır.

Onuncu Madde: Narh husûsuna ve esnâflık nizâmâtına müteallik kabahat eshâbının (suçluların) muhâkemelerini rû'yet için Şehir-emîni muavinlerinden birisi ile Şehir Meclisi'nden bi'l-münâvebe iki a'zâ küll-i yevm meclisde bulunub bu makule muhâkemâtı icrâ ile muayyen olan cezânâme-i mahsûsu iktizâsınca hükm idecekleri te'dîbâtın icrâsı için yapılan mazbata ile sâhib-i kabahat Şehir-emîni tarafından cânib-i zabtiyyeye irsâl olunacaktır.

Onbirinci Madde: Şehir Meclisi beşinci maddede beyân olunan sûretle bir kerre tertîb ve teşkîl olunduktan sonra re'is olan şehremîni ve a'zâ-yı dâ'imîsi bulunan iki muavinden başka olan a'zânın dördü beher sene kur'a ile hidmetden çıkub yerlerine Şehir Meclisi dört kimse bularak bâ-mazbata Meclis-i Vâlâ'ya beyân ile orada tensîb olduğu halde bâ-irâde-i seniyye-i hazret-i padişâhî nasb ve t'ayîn olunacaklardır.

Onikinci Madde: İlga olunan İhtisâb Nezâreti idaresinde bulunub münâsebeti cihetiyle zabtiye nezâretine ihâle olunan umûrdan başka husûsâtın ve müceddeden Şehr-emâneti'ne havâle olunacak mevâddın nizâmâtâ ve havâyic-i ahâlîye müteallik olanları içün Şehr-emâneti hizmetinin Meclis-i Vâlâ'ya merbûtiyyeti olacağı misüllü tahsîlâtâ müteallik olan husûsâtta mâliye nezâretine taalluku olarak bu bâbda ol tarafdân t'ayîn olunacak usûle göre hareket edilecektir ve esnâflığın cihet-i umûmiyyesine müteallik mevâdda Ticâret Nezâreti'yle ve Dersaadet'in kaldırımın vesa'ir tenzîfât ve tethîrâtı emrinde Umur-ı Nafia Nezâretini birleştirmiş olan keزالik ticâret ve hususât-ı zabtiyyede dahî Zabtiye Nezâretleriyle münâsebât-ı mahsûsada bulunacaktır.

Onüçüncü Madde: Şehr-emâneti maiyyetinde *Şehr Kavası* nâmıyla lüzûmu kadar hademe-i mahsûsa olub bunlar Şehir Meclisi m'arifetiyle kefilli olarak ve edîb kimselerden intihâb olunacaktır.

Ondördüncü Madde: İşbu eşyâ ve erzâkın es'âr ve râyicine bakılmak ve nizâmât-ı sevkiyyeye nezâret itmek üzere Şehr-emîniyle muavinleri pazar ve esvâkda geşt ü güzâr ideceklerdir.

27 Ramazan 1271 (13 Haziran 1854)

Edhem Paşa Mehmed Rüşdi Hıfzı Mehmet Rıf'at Mehmed Fu'âd

(bulunamadı)

Kaynak: SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet “ Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi

<http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.htm>

EK 2: Altıncı Daire-i Belediye Nizamı

Mukaddime

Birinci Madde: Nefs-i İstanbul ve Bilad-ı Selase Boğaziçi'nin iki sahiliyle beraber on dört daire-i belediyyeye taksim olunarak tayin olunan hududuyla Beyoğlu ve Galata Altıncı Daire-i Belediye itibar olunmuştur.

İkinci Madde: İşbu dairede bulunan mahallat sokaklarının tanzimi yani kaldırım ve su yolu ve lağımların tesviyesi ve daima bir hüsn-i halde bulunması ve tathir ve tanzifi ve her suretle mürur u uburu teshil edecek esbabın istihsali ve bunlar için iktiza eden masarifin ru'yetiyle mukabilinde tahsis olunacak varidatın ahz u kabzı işbu daire için tahsis olunacak idare-i mahsusa-i belediyyeye havale olunacaktır.

Üçüncü Madde: İşbu dairenin mesalih-i mahsusası daire müdürü namıyla tayin olunan bir memura ve bunun risayeti tahtında olarak teşkil olunan bir meclise ihale olunacaktır.

Birinci Fasl

Daire-i Belediye Meclisi'nin Suret-i Teşkilatı

Dördüncü Madde: İşbu mecliste yedi a'za olup her birisi bu dairede la-ekal yüz bin kuruşluk emlake mutasarrıf olup ve en aşağı on seneden beri Dersaadet'te mutavattın bulunup hukuk-ı belediyyeye nail olan kimselerden olmak üzere canii Bab-ı Ali'den intihap ile tayin olunacaklardır.

Beşinci Madde: İşbu meclisin a'za-yı asliyyesinden başka nizam-ı esasiyenin müzakeresinde müşavir olmak üzere Bab-ı Ali'den dört zat daha intihab olup ba-irade-i seniyye tayin olunacaklardır. Bunlar hukuk-ı belediyye ashabından olmadıkları halde dahi la-ekla işbu dairede zevce veya bunun gibi en yakın akrabası

üzerinde la-ekal beş yüz bin kuruşluk emlak bulunan ve en aşağı on seneden beri İstanbul'da mutavattın kimselerden intihab olunacaktır.

Altıncı Madde: Nizamat-ı Umumiyye mucebinde işbu dairede istihdam olunacak birinci mimar ve mühendis ve tabib daire meclisinde müşavir sıfatıyla bulunacaklardır.

Yedinci Madde: Üçüncü maddede beyan olunduğu vechile işbu meclis daire-i belediyye müdürünün risayeti tahtında olup bu müdür daire-i belediyye içinde a'za derecesinde emlaka mutasarrıf olan zevattan bil-intihab tayin olunacaktır.

İkinci Fasl

Daire-i Belediye Meclisi'nin Vazaifi

Sekizinci Madde: İşbu meclisin vazife-i asliyyesi ikinci maddede beyan olunduğu vechile Beyoğlu ve Galata Daire-i Belediyyesi'nin şehirce olan kaffe-i mesalih-i mahsusasının müzakere ve icrasına memur olup evvela vezaifinin müteferriatına dair bir nizam-ı umumi yapacaktır. Saniyen işbu daire içinde olan mahallattın ve esvak u bazarın tanzimat ve tathiratına dair nizam-ı müzakere eyleyecektir. Salisen; gerek ibtida-yı emirde yapılacak şeyleri bi't-tayin bunun için iktiza eden masarifi ru'yet edecek ve inşaat ve tamiratı pazarlık ederek veya münakaşa eyleyerek ihale ile kontratolarını tanzim ve imzaya mezun olacaktır. Rabian; daire içinde nizam-ı mevzua iktizasından olarak vukubulacak masarifi ru'yet eyleyecektir. Hamisen; daire içinde vukubulacak fevkalade ve adi masarif için ashab-ı emlakın ifa edecekleri verginin mikdarını ve usul-i ahz u tahsilini tayin ve tevzi ile ahz u istihsal eyleyecek ve şehre ait olup taraf-ı Devlet-i Aliyye'den işbu daireye tahsis olunacak kaffe-i varidat ü emvalin ahz u kabzına memur olacaktır.

Dokuzuncu Madde: İşbu meclis müzakere edeceği nizam-ı asliyyenin kaffesini lahiya olarak Bab-ı Ali'ye takdim edip Mecl-i Ali-i Tanzimat'ta bi't-tedkik usulu üzere bi'l-istizan müteallik buyurulacak irade-i seniyye üzerine hükmü mer'ıyyü'l-

icra olacaktır. Nizamat-ı asliyyenin müteferriatından olup derecatı tayin olunan mesalih üzerine mecliste müzakere ile karar verilecek nizamat-ı mahsusayı müdir-i daire neşr ü icra edecektir.

Onuncu Madde: Daire-i belediye içinde vuku bulacak masarif-i fevkalade için nizamat-ı asliyye ile iki derece tahsil olunup bunun birisini işbu meclis tayin ve ifaya mezun olacak ve diğerini Bab-ı Ali'den istizan etmeye mecbur olacaktır. Nizamat-ı asliyyenin tayin ettiği masarif-i daimeyi doğrudan doğruya ru'yet ve ifaya mezun olacaktır.

Onbirinci Madde: Fevkalade ve daimi masarif için fevkalade ve daimi olarak ahali-i dairenin ifa edecekleri verginin mikdarını ve suret-i tevzi ve istihsalini işbu meclis müzakere edip Bab-ı Ali'ye arzla istizan edecektir. İrade-i seniyye müteallik buyurulmadıkça fevkalade masraf için ahaliden birşey alınmayacaktır. Ve kezalik irade-i seniyye müteallik buyurulmadıkça daimi masarif için daha daimi olarak tayin olunan şey tezyid olunmayacaktır.

Onikinci Madde: Nizamat-ı asliyye lahiyaları ve irad ve masraf hakkında verilecek kararlar mecliste bulunanların sülûsasının ittihad ve reyleriyle kabul ve tasdik olunmağa mütevakıf olup ekseriyyet ile kabul olunan bir maddenin mazbatası reis ve umum a'za ve müşavirler tarafından temhir ve imza olunacaktır. Ve nizamat-ı esasiyyenin müteferriatından olan nizamat-ı mahsusa ise kezalik a'zanın sülûsanı tarafından kabul olundukta müdür tarafından icra olunacaktır.

Onüçüncü Madde: Meclisce karar verilip icrasına irade-i seniyye müteallik buyurulan veyahud nizamat-ı asliyyenin müteferriatından olup meclisin idaresine muhavvel olan hususatın nizamen tayin olunan derecede icraatına müdir-i daire memur olup a'za-yı meclisten birisi iki hafta bi'l-münavebe müdüre muavin olacaktır.

Ondördüncü Madde: İşbu meclis adiyen haftada iki gün ictima edip maslahat icab ettirir ise fevkalade olarak ictima eyleyecektir. Ve meclis olduğu günlerde icab-ı

maslahata göre icraat zımnında müdür ve a'zadan olan muavini birlikte olarak yahud ikisinden birisi meclis mahallinde bulunacaktır.

Onbeşinci Madde: Ne müdir-i daire ve ne de meclis dairesi içinde umur-ı zabıtaya kat'a müdahale etmeyip fakat emniyyet-i umumiyyeye dair münasib gördüğü şeylerde zabtiye memurlarına icra-yı ihtarata mezun olacaktır. Ve umur-ı zabtiyye memurları dahi daireye daireye müteallik nizam-ı asliyye ve mahsusa-i belediyyenin işbu meclisce her türlü ianeyi icra edecektir.

Onaltıncı Madde: İşbu daire-i belediyyede irad ve masraf için bir sandık ittihaz olunup bu sandığın hesabı yani dairenin varidat ve masarifi hülasaları beher sene meclis tarafından tanzim ve temhir ve imza ile Bab-ı Ali'ye takdim kılınıp Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye'de tedkikatı icra olunduktan sonrahülasaları daire içinde varaka-i mahsusalar ve gazeteler vasıtasıyla ilan kılınacaktır.

Onyedinci Madde: İşbu dairenin nizam-ı esasiyyesi altı ayda ve mümkün olabilir ise daha evvel tanzim ve mecliste bulunanlar taraflarından Bab-ı Ali'ye takdim olunup fakat bu nizam-ı esasiyyenin müzakere ve tayini sırasında ıslahatça icrası kabil olan mevaddı dahi Bab-ı Ali'den istizan edeceklerdir.

Onsekizinci Madde: İşbu mecliste bulunan a'zanın altı ayda nisfi çıkıp yerine kur'a ile dördüncü maddede beyan olunan kaide ve usul üzere diğerleri tayin olunacaklardır.

Ondokuzuncu Madde: İşbu meclisin umur-ı tahririyye ve muhasebesiyyün iktiza eden ketebeyi meclis intihab edip Bab-ı Ali'den bi'l-istizan tayin olunacak ve maaşları daire masrafı içinde ru'yet olunacaktır.

11 Cemaziyülevvel 1274(1857)

Kaynak: (Ergin 1995: 1601-1604)

EK 3: İstanbul Şehrini Rûsum-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat

Birinci Madde: Musakkafat ve temettu ve patent vergilerine ilaveten verginin yüzde onu nisbetinde belediye için bir resmi munzam istifa edilecektir. İşbu resm-i munzam Hzaine-i celile memurin-i tahsiliyesi ma'rifetiyle emval-i umumiyye ile ma'an cibayet edilip tahsil olundukça Şehremaneti'ne teslim olunur. Ancak müsakkafet kanunu mücebince asli vergiden müstesna olan müsakkafet işbu resim-i munzamdan dahi müstesnadır.

İkinci Madde: Aleni müzayede ile satılan mücevharat ve evani sim-ü zerden yüzde iki buçuk resm-i bedeli alınır. İşbu resm müşteriye aid olup mevki-i müzayedede memurin-i mahsusası tarafından makbuz i'tasıyla tahsil olunur.

Üçüncü Madde: Umuma şamil ve beldeye müteallik hıdematı ifa etmek üzere teşekkül edip Dersaadet ve mülhakatında icra-yı muamelat edecek olan şirketlerin hasılatında şehir namına bir hisse-i menfaat ifraz olunabilecektir. Bu hissenin mikdarı ve hasılat-ı safiye yahud gayri safiye üzerinden ifrazı hususları mukavel enamenin tanziminde karalaştırılacaktır.

Dördüncü Madde: Vaz olunan mevlidü'l-bihar kazganlar ale'l-umum motorlardan kuvveti üç bargir derecesinde olanlar müstesna olmak üzere üçten beş bargir derecesinde bulunanlardan iki ve beşten on bargir derecesinde bulunanlardan beş fazlasından on lira ruhsatiye istifa olunur.

Beşinci Madde: Zebhiye resmi medahilde kasaplardan istifa olunur. Buresm istifa olunmadıkça hayvanatın idhaline müsaade olunmaz. Mandadan yedi buçuk, sığırdan altı, danadan üç kuruş ve gayr-i mezbuah koyun ve keçiden bir kuruş, kuzu ve oğlaktan altı para ve canavardan yedi buçuk kuruş olarak istifa olunur.

Altıncı Madde: Bargir ve merkep ve ester ile hayvanat-ı bakariyyenin geçid ve ictima mahallerindeki alım satımından tarife-i mer'iyyesi vechile bayie aid olamk

üzere yüzde iki buçuk resm-i ihtisab istifa olunur. Anadolu tarafından Rumeli tarafına ve Rumeli canibinden Anadolu canibine sevkolunan hayvanatın her re'sinden medahilde istifa edilmekte olan müruriye resmi ve serçin-i perçin namiyle alınmakta olan rüsum-ı saire mülğadır.

Yedinci Madde: Fıçı ve damacana ile nakl ve furuth olunan menba sularından kırk kıyyeye kadar olanlarından yirmi para, fazlasından otuz para ve dubalar ile naklonunan menba sularından bi't-takdir kaç fıçıya baliğ olunur. İse fıçı hesabıyla alınacak resmin yüzde yirmisi mikdarı tarifesi vechile resm istifa olunur. Duba ile naklonunan menba suları için fıçılara vaz' ile satılacak olduğu halde her fıçıdan, fıçılardan alınacak resmin nısfı başkaca alınır. İşbu resm ilsak olunacak pul mukabilinde istifa olunur.

Sekizinci Madde: Gaz depolarına vaz'olunacak gaz ile ispiro ve benzinlerden el-yevm gaz hakkında mer'i olan tarifeye tevkifan veya küre tabir olunan petrol tortusunun her yüz kilosundan kırk para resm istifa olunur.

Dokuzuncu Madde: Tathirat-ı fenniye ve tedabri-i sıhhiyyeye müteallik nizamname icabınca emraz-ı sariyyeden dolayı fennen tathirat ve tebhirat icrası mecburi olan ahvalde tathirat-ı vakıa belediyece meccanen icra kılınır. İhtiyari olan ahvalde icare-i seneviyyesi on liraya kadar olan emlakın tathiratı keزالik meccanen icra olunup on bir liradan yirmi beş liraya kadar olanlardan on beş, yirmi altıdan elliye kadar olanlardan kırk, elli birden yüz liraya kadar olanlardan yüz kuruş ve yüz liradan fazla kirası olan emlakte bedel-i icarın fazlası için yüzde ikisi nisbetinde ücreti tathiriye alınır. Umuma mahsus yerlerden olup evkat-ı muayyenede tathiri mecburi olan ve nizamname-i mezkurda ta'tad olunan yerlerden dahi bu suretle ücret istifa ediliyor. Müsta'mel meşin ve derilerin her yüz adedinden on kuruş ve furmalin veya sair kiyevi gaz ile tathirine lüzum görülecek müsta'mel kürk ve kütüb ve resail ve ipekli akmişe ve buna mümasil kıymetdar eşyanın her metre mik'abından on ve yarım metre mik'abından beş ve rub'metre mik'abından iki buçuk kuruş ve daha azolanından yirmi para ve müsta'mel elbisenin beherinden beş para, cazib-i gubai makine ile tozları alınacak eşyanın her metre murabba'ından yirmi para furmalin ve

kimyevi gazın gayri mezad ta'affun-ı mevadd ile tathiri lazım gelen mütâ'mel yük ve pamuk ve eşya-yı sairenin ve paçavra ve kağıd parçalarının her yüz kilosundan üç kuruş alınır. Eşyanın tebhirhanelere nakli ve ba'det-tathir iadesi, masarifi sahibine ait olmak şartıyla Şehremaneti vasıtasıyla icra edilecektir.

Onuncu Madde: İcare-i muhammine-i seneviyyesi iki yüz elli kuruş ve onda dun olup ashabı ikamet etmekte bulunan tenvirive resminden müstesnadır. İcare-i muhammine-i seneviyyesi iki yüz elli kuruştan fazla olup fat ve kanun-ı mahsus mücebince musakkafat nev'inden addolunan arsalardan ve ale'l-umum dükkân ve ticarethanelerden icare-i seneviyyesinin yüzde bir buçuğu nisbetinde senevi tenviriye resmi istifa olunur. Han derunuda kain olup ayrı ayrı eşhas uhdesinde bulunan odaların ve pasaj dahilinde bulunan keزالık ayrı ayrı eşhas tarafından tasarruf olunan müsakkafatın her biri bu madde hakamı dairesinde tenviriye resmine tabidir. Musakkafat vergisi kanunu mücebince hın-i tahrirde takdir olunan bedel-i icar-ı teviriye resmi için ittihaz olunacaktır. Mabde-i fenerden otuz metre mesafe dahilinde bulunan müsakkafat, tenviriye resmine tabidir. Tenviriye resmi ashab-ı emlake aittir. Mülk dahilinde müste'cir bulunduğu takdirde sahib-i mülke rucu etmek üzere resm müste'cir tarafından tesviye olunacaktır.

Onikinci Madde: Çift hayvanlı kira binek arabalarından şehri otuz ve tek hayvanlı kira arabalarından şehri on sekiz, manda ve öküz arabasından şehri yirmi dört ve çift hayvanlı yük arabasından şehri on sekiz ve tek hayvanlı yük arabasından şehri on iki ve yük ve binek hayvanlarından şehri beş kuruş ve merkeplerden şehri yüz para resm istifa olunacaktır. Hususi arabalarla hususi binek hayvanlarından resm-i mezkur bir buçuk kat olarak alınır. Arabalarla resm tarhında arabaların ta'addüdüne bakılmayıp hayvanların adedi nazar-ı dikkate alınır. Dört kişilik otomobillerden on ve fazlasıyçün on beş Osmanlı altını alınır. Hususi otomobillerden nısfının zammıyla istifa olunur. Motosikletlerden senevi bir lira, velespetlerden bir lira çayreki alınır. Ticarethanelere mahsus nakliye arabaları kira arabaları misillü resme tabidir.

Onüçüncü Madde: Ticarethanelere ta'lik olunacak levhalardan her metre tulu bir defaya mahsus olarak yirmi kuruş ruhsatiye ve her sene metre tulu için beş kuruş

resm alınır. Ticarethanelere vaz' olunacak ve buna mümasil siperlerin her metre murabba'ı için bir defaya mahsus olarak on kuruş ruhsatiye ve her sene her metre murabba'ı için bir kuruş resm istifa olunur. Her iki halde küsurat tam addolunur.

Ondördüncü Madde: Kantar ve çeki rüsumu, kontrat harcı, duhuliye ve palamar ve iskele ve arziye resmleri çalgı ve tiyatro ve sair lu'biyat resmleri, ruhsatiyeler, şerefiye, muayene-i mikyasat resmi, rıhtım inşa harcı, ebniye rüsumu ve harita harcı, su yolu velağım rüsumu ve belediye ceza-yı nakdileri el-yevm mer'i olan kanun ve nizamname ve tarifeleri mücebice istifa olunacaktır.

Onbeşinci Madde: İşbu kanunun icra-yı ahkamına Dahiliye Nezareti memurdur.

Madde-i Muvakkate

Onaltıncı Madde: Rüsum-ı tanzifiyye ve tenviriyye müsakkafat kanunu mücebince muamelat-ı tahririyesine hitam bulan mahallerde işbu kanuna tevfikân ve muamelat-ı tahririyesi icra olunmayan mahallerde muamelat-ı tahririyenin hitamına kadar usul-i kadimesi vechile istifa olunacaktır.

21 Rebülahir 1330 (1912)

Kaynak: (Ergin 1995: 2013-2017)

EK 4: Rûsum-ı Belediye Kanunu

Birinci Fasl

Emval-i Gayrimenkuleye Mûteallik Rûsum-ı Belediye

Birinci Madde: Tanzifat ve tenvirat rûsumuyla mûsakaffat vergisinin belediye resm-i mûnzamı bittevhid devair-i belediye hududu dahilindeki mûsakaffat vergisine zamimeten Dersaadette mezkur vergisinin yüzde yirmi beşi ve taşralarda yüzde onu nisbetinde resm-i bedeli istifade olunur. Taşralarda alınacak yüzde on cemiyyat-ı belediyenin kararı ve mecalis-i belediyenin tasdiki ile yüzde yirmiye kadar tezyid olunabilir. İş bu resim ve hazine-i maliye memurin-i tahsiliyesi marifetiyle mûsakaffat vergisiyle memzucen bila-mesarıfı cibayet olup tahsilatıvakiadan belediye hissesi nisbet-i dairesinde bittefrik belediyelere ita olunur. İrad getiren mûsakaffat-ı emriye ve vakfiyeden dahi belediye resm-i mûnzamı istifade edilecektir.

İkinci Madde: Yapılacak binanın ve müştemilatının işgal edeceği arsanın kıymeti muhammenesi zirde muharrer cetvelde gösterilen hadlerine nazaran beher metre ve mürabba'ından ve her kat için bir defaya mahsus olarak ruhsatiye resmi alınır. Arsanın kıymet-i muhammenesi iş bu cetvelde muharrer hadlerden ikisi arasında kaldığı takdirde ruhsatiye resmi bu iki haddin asgarisi üzerinden alınır. Zeminden itibaren irtifa-i vasatısı iki metreye kadar olan bodrumlar kat addolulanamaz. İrtifa iki metre veya ondan ziyade olan tavan arası odalarından nısf-ı resm alınır.

Mevcut binalara vuku bulan ilavattan inşaat misillü resm alınır. Binaların sokak üzerinde cumba, şehnişin, balkon vesair çıkıntılarının satırlarının beher metre ve mürebbaından inşaat resmi iki misli olarak alınır. Taşralarda bu resmin nısfı istifa olunur. İş bu rûsum her nevi akarat-ı vakfiyede ve emiriyeden dahi istifa olunacaktır. Kıymeti bu miktarı tecavüz eden arsalarla inşa edilecek ebniyenin dahi beher katı metre ve mürebbaından yirmi kuruş alınacaktır.

Üçüncü Madde: Müsikkirat fûruht olunan gazinolarla birahane ve meyhanelerden muayyen veya muhammen bedel-i icarseneviyelerinin yüzde beşi nisbetinde olmak üzere o mahalli işleten şahıstan belediye resmi alınır.

Dördüncü Madde: Karagöz, hokkabaz, tiyatro, orta oyunu, isketnğ, lunapark, sinema vesaire gibi lübiyathanelerle kulüp ve kulüp şeklinde gazinolar ve bunlara merbut oteller ve bu kabilden müesseat-ı istihmamiye, konser. Balo, pehlivan müsabakası ve alelumum yarışlar ve bunlara müteallik baht ve talih oyunları ve panorama, bar, kafeşantan, incesaz, muzıka vesair eğlence mahallerinden te'sis ve küşadı için harcı verilerek belediyeden ruhsat istihsali mecburidir. Bu gibi mahallerden bir defaya mahsus olarak alınan ruhsat harcı ile işletildiği müddetçe alınacak belediye resmi günlük, haftalık, aylık veya senelik olarak mezkur mahallerin şeref ve kıymetine ve halkın rağbetine göre mahalleri mecali-i belediyesince tayin ve takdir edilerek tarifeye rabt olunur. Bar ve kafeşantanların nısf-ı leylden sonra açık bırakılması beher saat için meclis-i belediyece takdir olunacak mütezayed ayrı resme tabidir.

Beşinci Madde: Yaya kaldırımlarını veya sokak ve meydanlarını daimi ve muvakkat olarak sandalye veya irad getiren ve getirmeyen eşya ile veyahut sokak üzerindeki hevayı tente ve siper gibi şeylerle işgal etmek belediyeden ruhsat istihsaline mütevakıftır.

Yaya kaldırımlarını veya sokak ve meydanları sandalye veya eşyayı saire ile işgal edenlerden iş bu işgali izafet ettikleri ticaretgah veyahut ikametgah bedel-i carinin güne ve hafta ve aya nisbetle rübru miktarını tecavüz etmemek üzere günlük ve haftalık ve aylık olmak üzere ruhsatiye resmi alınır.

Sokak üzerindeki hevayı tente vesair siper gibi şeylerle işgal edenlerden dahi nisbeti mebsuta dairesinde keزالık bedel-i icarın yüzde birinden fazla olmamak üzere resim istifa olunur. İşbu resmin miktarı mahalleri devair-i belediyesince tayin olunur. Arzı yarım metreyi tecavüz etmeyen siperlerden resim alınmaz.

Altıncı Madde: Emraz-ı sariye ve müstevliyeden gayri ahvalde tencirat-ı ve tedhirat-ı fenniye için alınması muktezi görülen rüsum tarife-i mahsusası mücibince istifa olunur. Nakl-i eşya mesarifi alakadarana aittir.

İkinci Fasl

Emval-i Menkuleye Müteallik Rüsum Beyanıdır

Yedinci Madde: Temettü vergisine ilaveten verginin yüzde onu nisbetinde belediye için bir resim-i munzam alınır. İş bu resmi maliye memurin-i tahsiliyesi marifetiyle bittahsil bilamasraf belediyeye teslim olunur.

Sekizinci Madde: Şehir dahilinde her nerede olursa olsun alenimüzayede ile satılan her nevi eşya ve emval-i menkule esmanından yüzde iki buçuk resm-i beledi alınır. İş bu resm müşteriye ait olup mevki-i müzayede de bulunan memurin-i mahsusası tarafından istifa olunur. Ve tahriren belediyeye malumat verilmeksizin hususi mahallerde müzayede icrası memnundur. Perakende suretiyle satılan eşya-yı, hasise bu resimden muaftır. Taşralarda bu resmin tayin-i miktarı mahalli cemiyyat-ı belediyelerine aittir. Devair ve mehakim ile icra dairelerince vuku bulacak müzayedelerde kanunen ve nizamen te'diyesi lazım gelen tellayi rusumi belediyelere aittir. Tellallar belediyelerce tayin olunur.

Dokuzuncu Madde: Şehirlerde istihlak olunacak petrol ve bakuranın beher kilosundan beş para, ispirtonun kilosundan kırk para ve benzin vesair mayinat-ı müştealenin kilosundan on para resim alınır. İş bu resim hadd-ı azamı olup mahalli cemiyet-i belediyesince tenzilat icrası caizdir. Bu gibi mevad-ı müştealeden belediye depolarına vaz olunan petrolün beher sandığından ve diğer mayinat-ı müştealenin beheri yirmi beş kilosundan arzıye olarak şehri beş para alınır.

Onuncu Madde: Kavanin-i hususiye ile muayyen muafiyat ve misaadata mahzar olmayarak vaz olunan ve ziraat için istimal olunmayan müvellidül buhar kazanlar ile

alelumum motorlardan bir defaya mahsus olmak üzere kuvveti beş beygir derecesine kadar olanlardan iki, beşten on beygir derecesine kadar olanlardan beş fazlasından on lira ruhsatiye istifa olunur.

Onbirinci Madde: Deve ve manda, beygir ve merkep ve ester ile hayvanat-ı bakariyenin geçit ve içtima ve Pazar mahallerinde alım satımından bayia ait olmak üzere yüzde iki buçuk resim alınır. Şehir dahilinde her nerede olursa olsun pazarlık ve simsarlık suretiyle vuku bulan alım ve satım muamelesi da bu resme tabidir.

Onikinci Madde: Hususi kablolarla nakil ve fûrûht olunan menba suları belediyelerce tefitiş edilerek hangi menbalara ait olduklarını mübeyyin kabloların üzerine alameti mahsusa vaz olunur. Buna mukabil belediyece tayin olunacak tarife dairesinde resim alınır.

Onüçüncü Madde: Çift hayvanlı kira binek arabalarından şehri yirmi ve tek hayvanlı kira binek arabalarından şehri on iki, manda ve öküz kira arabalarından şehir on ve çift hayvanlı yük arabasından şehri on ve tek hayvanlı yük arabasından şehri sekiz ve yük ve binek kira hayvanlarından şehri beş kuruş ve merkeplerden şehir yüz para resim istifa olunur. Arabalardan resim ahzında arabaların adedine bakılmayıp hayvanların adedi nazar-ı dikkate alınır. Erkan ve ümera ve zabitanın kanunen beslemek mecburiyetinde bulundukları adette binek hayvanatı iş bu resimden muaftır.

Motoru on iki beygire kadar olan otomobillerden şehri elli, on ikiden yirmiye kadar şehri yüz ve fazlasından ve alelumum kamyonlardan şehri yüz elli kuruş resim alınır. Hususi araba ve otomobillerle binek hayvanları ve ticarethanelerle her nevi şirketlere mahsus nakliye otomobil ve arabaları kira araba ve otomobil ve hayvanları misüllü resme tabidir. Ziraata mahsus araba ve hayvanat velev bazen kiracılıkta kullanılsa bile bu rûsumdan muaftır. Döl alınmak üzere beslene cins kısraklar dahil kezaik resimden muaftır. Motosikletlerden şehri on, velespitlerden şehir beş kuruş alınır. Bu rûsum belediyelerce üç ve altı aylık veya senelik olarak tahsil olunabilir.

Şehrin hududu dahilindeki limanlarda ve göl ve nehirlerde icra-yı seyrüsefer eden istimbot, motorbot, mavna, salapurya, duba gibi merakib-i bahriye ile hususi sandal ve kayıklardan mecalis-i belediyece tanzim edilecek tarife dairesinde resim alınır. Şehir ve kasabaların limanlarında daimi veya muvakkat surette hamulisiyle beraber tevakkuf ve denizi ve yahut göl ve nehirleri işgal eden ve yahut tamirane veya depo vesair surette istimal olunan mavna vesair merakibden mecalis-i belediye kararıyla tanzim olunacak tarife dairesinde resm alınır. İş bu maddede ta'dat olunan rüsum taşralarda cemiyat-ı belediye kararıyla icabına göre tanzim olunabilir.

Öndördüncü Madde: Belediyeler tarafından umumi ve fenni mezbahalar te'sis edilinceye kadar zeb olunacak koyun ve keçilerden üçer, kuzu ve oğlaktan birer buçuk, danadan altı, sığır ve canavardan dokuz, deve ve mandadan on beşer kuruş resim alınacak ve vilayetler ve belediyeler tarafından müştereken ve usulu ve kavaid-i cariyeye dairesinde emaneten veya ihaleten idare ve cibayet edilerek hasılatının nısfı belediyelere ve nıfs-ı diğeri vilayetlere ait olacaktır. Mecalis-i umumiyece bu resmin bir sülüsü derecesinde tenzilat icra edilebilir.

Onbeşinci Madde: Pazar yerlerinde ve panayırlarda ve meydan, mezat, iskele mahallerinde esnaf tarafından işgal olunan arazinin beher arşın murabba'ı için müddeti işgale göre mahalleri mecalis-i belediyesince tayin ve takdir olunacak miktarda resm istifa olunur.

Onaltıncı Madde: Bilumum evzan ve ekyal ve mikyasatın belediyeye damgalattırılması mecburidir. Damga vaz-ı mukabilinde bir defaya mahsus olarak bunların her parçasından iki kuruş ve muayene resmi namiyle her sen yirmi para alınır. Ayak satıcıları iş bu resmin nısfına tabidir.

Onyedinci Madde: Şehre ithal edilip mağaza, dükkan haricince ve çarşı Pazar vesaire umumi mahallerde satılacak mekilat ve mevzunat hin'i bey'de belediye kantar ve kilesiyle vezn ve keyl olunması mecburdur. Buna mukabil alınacak resmin miktarı mahalli cemiyat-ı umumi mahallerdeki perakende satışlar için belediyenin

keyl ve kantarına müracat ihtiyaridir. Çuval ve çeki ile satılacak olan marukatın vezni mecburidir.

Onsekizinci Madde: Av için veya hasbelmerak köpek kullananlardan her sene her nevi köpek için yirmi beş kuruş resim istifa olunur. Bu resim taşralarda icabat-ı mevkiyyeye göre cemiyat-ı belediye kararıyla tatbik olunur.

Ondokuzuncu Madde: Camekan ve kapı kenarlarına ticaretgah ve yahut darusia'alarla ikametgahların ve ashabının isimlerini ihtiva etmek üzere yazılan yazılardan ma'ada talik ve tahrir edilen levhalardan ve her nevi yazı ve alamat ve reklamlardan mecalis-i belediyece tanzim olunacak tarife dairesinde resim alınır.

Üçüncü Fasl

Eşhasa ve Eşhası Hükmiyyeye Müteallik Rüsüm Beyanındadır

Yirminci Madde: İstanbul şehri tarik-i bedelat-ı nakdiyesi üç yüz otuz bir senesi iptidasından itibaren şehremanetine terkedilmiştir.Tarik-i bedelat-ı nakdiyesinin hadd-i asgari ile hadd-i azamı arasındaki miktarının tayin-i meclisi belediyyeye aittir. Bedelat-ı mezkure emanetçe tahakkuk ettirilerek tahsil olunacaktır. İstanbul vilayetinin şehir haricindeki mülhakattan alınacak bedelat-ı nakdiye ile kanun –ı mezkurun beşinci maddesi mucibince gerek şehirde ve gerek mallhukat-ı saire-i vilayette istifa olunacak turuk-ı vilayet hissesi kemakan İstanbul vilayetine ait kalacaktır.

Yirmibirinci Madde: Şehir ve kasabalar dahilinde hidemat-ı umumiye ifası için teşekkül edecek olan her nevi imtiyazlı şirketlerden hükümetçe istifa edilmekte olan hisse-i menfeat üç yüz otuz bir senesi iptidasından itibaren belediyelere terk edilmiştir.

Yirmiikinci Madde: Devair-i belediye kendi nam ve hesabına belediye gazinoları, müessesat-ı istihmamiye, yarış mahalleri, oteller, tiyatrolar vesaire inşa ve kaffe-i hasılatının istifaya mezun olduğu gibi bunları şirketlere ihale edilebilir. Ancak bu gibi müessesatta kumar oyunlarına müsaade edilmez.

Yirmiüçüncü Madde: Müceddeden bina inşa eden her şahıs arsasının sokak üzerindeki cephesine isabet eden yay kaldırımlarını arzı bir buçuk metreyi tecavüz etmemek şartıyla belediye tarafından ilan olunmuş şekle tevkifan inşa edecektir. Arzı bir buçuk metreye isabet eden kısmı ebniye inşa eden şahsa ve fazlası belediyeye aittir.

Yirmidördüncü Madde: Belediyece bir sokakta müceddeden inşa edilecek kaldırım veya lağım masarılı-ı inşaiyesinin nısfı inşaatın hitamından sonra sokakta bulunan ebniyenin cephelerine nisbetle daire-i belediyece ashabına bittevzi takside rabt olunarak rüsum-ı belediye gibi tahsil olunur. Tamirat için ebniye ashabından hiçbir şey alınmaz.

Sokağın arzı dokuz metreyi tecavüz eylediği halde fazlasının kaldırım masarılı tamamen belediyeye aittir.

Yirmibeşinci Madde: İş bu kanun şehir dahilinde petrollerin muhafazasına dair olan nizamname ve 21 Rebiyülevvel 1330 ve 27 Mart 1328 tarihli İstanbul Şehri Rüsumu Belediye Kanun-ı Muvakkatı ve 6 Cemaziyevvel 1331 ve 31 Mart 1329 tarihli zeyli ve kanun-ı mezkurun on üçüncü maddesini muaddel olan 21 Rebiyülevvel 1332 ve 4 Şubat 1329 ve on altıncı maddesini muaddel olan 16 Cemaziyelahir 1332 ve 29 Nisan 1330 tarihli kavanin-i muvakkatte ve 15 Cemaziyelahir 1332 ve 28 Nisan 1330 tarihli Vilayet Rüsum-ı Belediye Kanun-ı Muvakkatı ve 29 Muharrem 1332 ve 16 Kanunievvel 1329 tarihli Zebhiye Resmi Kanun-ı Muvakkatı ile bunun 228 Rebiyülahir 1332 ve 13 Mart 1330 tarihli Zeyli ve Ebniye Kanununun elli sekizinci maddesinin mahfuziyet hükmünü mütazammın 4 Cemaziyelahir 1332 ve 17 Nisan 1330 tarihli kanun-ı muvakkat makamına kaimdir. Ve iş bu kanunda musarrah olmayıp fakat belediyelerce elyevm kanunen ve nizamen

ve teamülen istifa oluna gelmekte olan rüsum ve tekalif-i saire kamekan istifa olunacaktır.

Yirmialtıncı Madde: İş bu kanun tarihi neşrinden muteberdir.

Yirmiyedinci Madde: İş bu kanunun icrasına Dahiliye ve Maliye nazırları memurdur.

Meclis-i ayan ve mebusanca kabul edilen iş bu mevadd-ı kanununiye lahiyasının kanununiyesini ve kavanin-i ilavesini irade eyledim.

Mehmet Reşat

Sadrazam

Mehmet Said

Dahiliye Nazırı ve Maliye Nazır Vekili

Talat