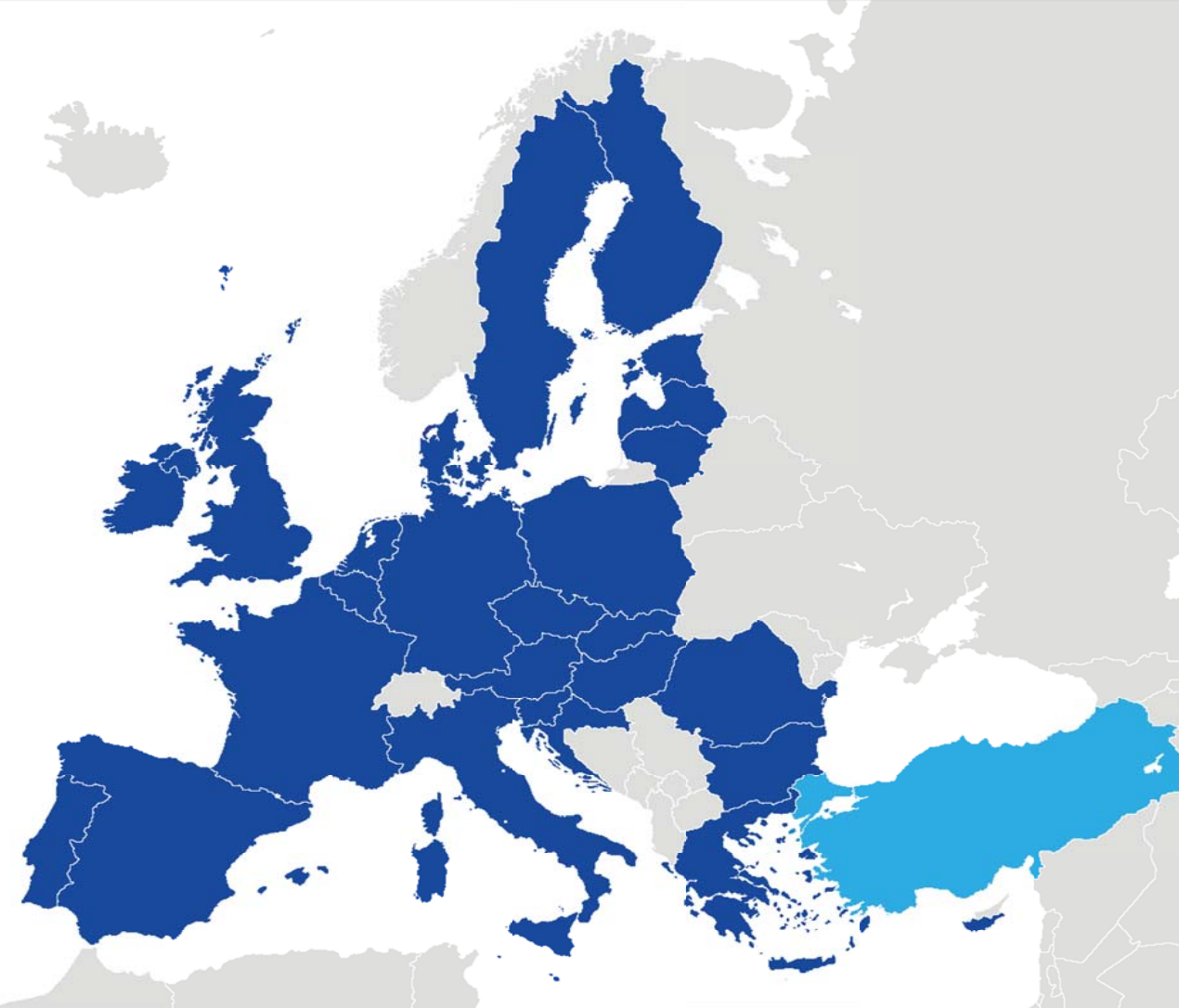


TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

Doç. Dr. Yusuf ERBAY
Dr. Hasan AKGÜN



Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı

TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA
YEREL YÖNETİMLER

Doç. Dr. Yusuf Erbay

Dr. Hasan Akgün

TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA
YEREL YÖNETİMLER

I. KISIM:

MODERNLEŞMEDEN KÜRESELLEŞMEYE
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER,
TARİHİ VE BUGÜNÜ

II. KISIM:

10 AVRUPA ÜLKESİNDE
YEREL YÖNETİMLER,
ÜLKE DOSYALARI
(İsveç, Birleşik Krallık, Fransa, Almanya, İtalya, Yunanistan,
Belçika, Norveç, İspanya, Bulgaristan)

Doç. Dr. Yusuf Erbay

Dr. Hasan Akgün

İstanbul 2017

(Gözden geçirilmiş ve genişletilmiş ikinci baskı)

ISBN: 978-605-65942-7-4

Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Basım, Nisan 2017

TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

Doç. Dr. Yusuf ERBAY – Dr. Hasan AKGÜN

© Copyright 2017, Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi adına RÖLE AKADEMİK YAYINCILIĞA AİTTİR. SERTİFİKA NO.: 28503

Bu baskının bütün hakları Röle Akademik Yayıncılığa aittir. Yayınevinin yazılı izni olmaksızın, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik ya da fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltımı ve dağıtımı yapılamaz.

Genel Proje Koordinatörü: Esra Diri -esradiri@yahoo.com-

Sayfa Tasarımı: Hamide Yalçın -yalcinhamide@gmail.com-

Baskı: Bilnet Matbaacılık ve Ambalaj San. A.Ş.

Dudullu Organize Sanayi Bölgesi

1.Cad.No: 16 Ümraniye / İstanbul

Sertifika: 3134

Röle Akademik Yayıncılık

Güzelce Mah. Aydınlar Cad. No.: 358

(Jandarma Kampı Yanı)

34530, Büyükçekmece, İstanbul.

Telefon: (212) 868 04 26.



ULUSLARARASI
İLİŞKİLER
KÜTÜPHANESİ

I. KISIM

MODERNLEŞMEDEN KÜRESELLEŞMEYE

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

TARİHİ VE BUGÜNÜ

- Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı
- Osmanlı Dönemi
- Cumhuriyet Dönemi
- Avrupa ile Bütünleşme Süreci
- Avrupa Konseyi ve İmzaladığımız Sözleşmeler
- 10 Avrupa Ülkesinde Yerel Yönetimler
- Anahtar Kavramlar
- 21. Yüzyılın Başında Yapılan Reformlar
- Bugünkü Yerel Yönetim Yasaları
- 2012 Büyükşehir Yasası ve Değerlendirmeler

SUNUŞ

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Bugünü konusunda, gerek yüksek öğretim kurumlarımızda, gerekse üniversiteler dışında, bugüne değin hiç yayın yapılmamış değildir. Hepsinin, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler yazınına önemli katkıları olmuştur. Bir ölçüde, bu yayınların, uygulamacılara ışık tuttukları da söylenebilir. Şimdi elinizde bulunan “Modernleşmeden Küreselleşmeye Türkiye’de Yerel Yönetimler, Tarihi ve Bugünü” başlıklı çalışma, çok geniş bir zaman dilimi içinde, ülkemizde yerel demokrasinin gelişme seyrini ve bu süreç üzerinde etkili olan etmenleri ayrıntılı olarak ele alıyor. Daha önce yapılmış olan çalışmalardan farklı olarak, bu çalışmada, yerel yönetim ve yerel demokrasi kavramları çağdaşlaşma ve küreselleşme süreçleri içinde ele alınarak, değişkenler arasındaki etkileşim irdeleniyor.

Modernleşme, genel olarak modernleşme, Osmanlı Dönemindeki modernleşme girişimleri çerçevesinde yönetim ve yerel yönetimler, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler konusunda atılmış olan adımlar, Avrupa’yla bütünleşme sürecinin yerel yönetimleri ne yönde etkilemekte olduğu konusu ve son olarak da, 2000’li yıllarda ülkemizde yerinden yönetim düzeltimi adı altında gerçekleştirilen yenilikler, kitabın ana temalarını oluşturmaktadır. Yerinden yönetimin kuramsal yönleriyle uğraşanlar kadar, uygulamasında görev almış olan yönetim ve siyaset insanlarını da çok yakından ilgilendiren yasal düzenlemeler ve bunların dayandıkları temel ilkelerin, kitapta tanıtımı ve genel değerlendirmesi yapılmaktadır.

Doç. Dr. Yusuf Erbay, İçişleri Bakanlığı’nın çeşitli basamaklarında yerel yönetimlerle ilgili sorumluluklar üstlenmiş, Kaymakam ve Vali olarak başarılı hizmetler vermiş, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin yerel demokrasiyi geliştirme çalışmalarına aktif olarak katılmış donanımlı bir bürokrat ve bilim insanıdır. Aynı Kongre’de şu anda ülkemizi temsil eden heyette yer alan Büyükçekmece Belediye Başkanımız Dr. Hasan Akgün de, kuramsal bilgilerini, otuz beş yılı aşkın belediyeçilik ve dört dönemdir yürütmekte olduğu Başkanlık çalışmaları-

na başarıyla yansıtmış bir uygulama insanıdır. Her iki yazarın, bilgi ve deneyimlerinden yerel yönetimlerde görev almış olan yönetici ve siyasetçileri, bilim insanlarını, ülkenin toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişme sorunlarına ilgi duyan herkesi yararlandırma kararlılığı içinde ve büyük bir özveriyle bu yapıtı yazınımıza kazandırmış olmaları mutluluk vericidir. Bu yapıt, üniversitelerimizde, araştırma kurumlarımızda, bürokraside ve siyasal yaşamda yerel demokrasiyle ilgili olanlar için değerli bir kaynak oluşturacaktır. Yazarları, katkılarından ötürü kutluyor, başarılarının sürekliliğini diliyorum.

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Eylül 2013

BİRİNCİ BASKI İÇİN ÖNSÖZ

Batı toplumlarında ortaya çıkan ve gelişen modern medeniyete erişme çabaları Türkiye'nin son iki yüzyılına damgasını vurmuştur. Öncelikle “devletin yıkılma tehlikesine karşı” Osmanlı'da başlayan modernleşmeye yönelik reform hareketleri, Cumhuriyet döneminde artarak ve nitelik değiştirerek sürmüştür. Cumhuriyet'in kendisi, hem bu reform çabalarının yarattığı birikimlerden etkilenmiş, hem de bu çabaları yeni ve geri dönülmez bir devrime dönüştürmüştür.

Türkiye'de genel anlamıyla 19. Yüzyılda başladığı kabul edilen modernleşme yolculuğu, 20.Yüzyıla rengini katmış; 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan küreselleşme eğilimlerinin etkileriyle, 21. Yüzyıla özgü bir şekle bürünmüştür.

Bu dönemlerde, Dünya'da ve Türkiye'de yaşanan değişim ve dönüşümlerin dayanağını, siyasal anlamda demokratik gelişmeler ve ulus-devlet yapılanmaları; yönetsel anlamda ise merkezi yönetim anlayışının yanı sıra, gittikçe güçlenen “yerelleşme eğilimleri” oluşturmuştur.

Yerel yönetimler, bir yandan demokrasinin ilerlemesi sayesinde önem kazanmışlar, bir yandan da demokrasiyi geliştiren etkin bir unsur haline gelmişlerdir. Bu yönüyle bakıldığında, demokrasinin tarihi ile yerel yönetimlerin tarihinin kol kola yürüdüğü söylenebilir.

Türkiye'de, modernleşme, demokratikleşme ve yerel yönetimler alanlarında yazılmış, farklı bakış açılarına sahip yetkin eserler bulmak mümkündür. Biz bu kitapta, modernleşmeden küreselleşmeye uzanan ve yerel yönetimleri ilgilendiren alanlara değerek geçen bir çizgi üzerinde hareket etmeye gayret ettik.

Geniş bir tarih diliminde ve zengin kaynakları olan bir sahada ilerlerken, bazı konular belirlenen çerçevenin dışında kalabilmektedir. Çalışma boyunca, elden geldiğince kitabın çizgisine yakın konulara değinilmiş, nispeten daha uzak olanlar dışarıda tutulmuştur. Bu yol izlenirken, günümüze kadar yazılan eserlerde üzerinde fazla durulmayan hususlar ve farklı düşünceler gündeme getirilmeye çalışılmış, neredeyse “tabu” haline

dönüştürülen bazı saptamalara yöneltilen çeşitli eleştiriler okuyucunun dikkatine sunulmuştur.

İzlenen tarihsel sürecin sonunda ulaşılan bugünkü yerel yönetim sistemi ve sistemin hukuksal temellerini oluşturan yasalar yakından incelenmiştir. Bütün yönetsel yapılanmayı derinden etkileyeceği düşünülen yeni “Büyükşehir Yasası” ve bu yasa hakkında yapılan eleştirilerin üzerinde özellikle durulmuştur.

Kitapta yapılan değerlendirmeler, yazarların yerel yönetimler konusundaki akademik çalışmalarını ve uzun yıllar alanda yaptıkları görevlerden edindikleri deneyimlerini yansıtmaktadır. Teori ve uygulamadan beslenen birikimlerini toplumla paylaşmayı görev bilen yazarların hedefi, genel okuyucu kitlesine, seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilere, yerel yönetim alanında çalışan akademisyenlere ve öğrencilere farklı bir bakış açısı sağlayabilmektir.

Bizlerden desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, öğrencisi olmaktan onur duyduğumuz Prof. Dr. Ruşen Keleş’e, değerlendirmeleriyle kitaba önemli katkıları olan değerli dostumuz Mustafa Kemal Çokakoğlu’na, Avrupa Konseyi ülke raporlarının dilimize çevrilmesini sağlayan Sayın Dr. Zerrin Yener’e şükranlarımızı sunuyoruz. Kitabın basımında büyük emeği olan Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.’nin sahibi Sayın Melih Kazancı ve ekibine teşekkürü bir borç biliriz.

Bu kitabı, başta Mustafa Kemal ATATÜRK olmak üzere, Modern Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasında katkısı olan aydınlık insanlara armağan ediyoruz.

Doç. Dr. Yusuf Erbay
Dr. Hasan Akgün

Eylül 2013

İKİNCİ BASKI İÇİN ÖNSÖZ

İlk baskısından sonra aradan geçen zaman içinde yerel yönetimler alanında meydana gelen gelişmeleri elinizdeki kitaba yansıtmak yeni baskının ilk çıkış noktası olmuştur. Başta Büyükşehir Yasası'nın uygulamaları, bu uygulamalardan doğan sorunlar ve yapılan değişikliklerin yer aldığı bölümler olmak üzere, kitaba bazı yeni bölümler eklenmiştir. Son zamanlarda gündemde önemli yer teşkil eden Kent Konseyleri konusundaki son değerlendirmelerin yer aldığı bir bölüm ile bu alandaki yenilikler ele alınmıştır. 2016 yılında çıkarılan bir "torba yasa"da bulunan belediyelerle ilgili hususlara değinilmiştir. 2017 Yılında çıkarılan KHK'ler ile yerel yönetimler mevzuatında yapılan bazı değişiklikler kitabın son bölümüne eklenmiştir.

Ayrıca, gerekçeleri ilgili bölümün başında açıklandığı üzere, beş Avrupa ülkesinin daha yerel yönetim dosyaları Türkçeye çevrilmiş ve düzenlenerek son şekli verilmiştir. Toplam on Avrupa ülkesinin dosyalarını içeren yeni bir kısım oluşturularak, kitabın yapısında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.

Doç. Dr. Yusuf Erbay
Dr. Hasan Akgün

Nisan 2017

İÇİNDEKİLER

I. KISIM: MODERNLEŞMEDEN KÜRESELLEŞMEYE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER TARİHİ VE BUGÜNÜ	1
1. MODERNLEŞME.....	7
1.1. Modernleşme Üzerine Birkaç Söz.	7
1.2. Modernleşme ve Modernlik Kavramlarının Bazı Tanımları	8
1.3. Modernleşme Türleri.	9
2. GENEL ANLAMDA TÜRKİYE'NİN MODERNLEŞMESİ.....	11
2.1. Modernleşme Hareketlerinin Başlangıcı.	11
2.2. Türkiye'nin Modernleşme Sürecine Farklı Bakışlar.	12
2.3. Türkiye'de Modernleşme Dönemleri.	15
3. OSMANLI DEVRİNDE MODERNLEŞME, YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER.....	18
3.1. Yenilikçi Padişahlar Dönemi.....	18
3.1.1. 3. Ahmet, Lale Devri.	18
3.1.2. 3. Selim Devri.....	19
3.1.2.1. Nizam-ı Cedid Dönemi.	19
3.1.2.2. Sened-i İttifak.	22
3.1.3. 2. Mahmut, Tanzimat'a Hazırlık Dönemi.	22
3.1.3.1. Vaka-i Hayriye (Hayırlı Olay)	24
3.1.4. Tanzimat Öncesi Dönemde Yönetim.	25
3.1.5. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetim.	26
3.1.5.1. Kadılık.....	27
3.1.5.2. Vakıflar.	28
3.1.5.3. Bozulan Âyanlık Kurumunun Yerine Muhtarlık Kurumunun Ortaya Çıkması.	29

3.2. Yenilikçi Aydınların/Bürokratların Ön Plana Çıktığı Dönem.....	31
3.2.1. Tanzimat ve Islahat.....	31
3.2.2. Tanzimat Döneminde Yönetim.....	36
3.2.3. Tanzimat Döneminde Yerel Yönetimler.....	37
3.2.3.1. Taşrada Yerel Güç Odaklarının Oluşması.....	38
3.2.3.2. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetimi ve Yerel Meclisler.....	41
3.2.3.2.1. 1840-1864 Yılları Arasında Yapılan Düzenlemeler.....	41
3.2.3.2.2. 1864 Vilayet Nizamnamesi.....	46
3.2.3.2.3. 1871 Nizamnamesi.....	49
3.2.4. Tanzimat Döneminde Modern Osmanlı Belediyelerinin Ortaya Çıkması.....	51
3.2.4.1. İstanbul Şehremaneti.....	53
3.2.4.2. Altıncı Daire.....	54
3.2.5. 1864 Nizamnamesi ve Sonrasında Belediyeler.....	55
3.3. 1.Meşrutiyet ve 2. Abdülhamit Dönemi.....	56
3.3.1. 1. Meşrutiyet Döneminde Yönetim.....	57
3.3.2. 1. Meşrutiyet Döneminde Modern Belediye Yönetimi.....	59
3.4. 2.Meşrutiyet.....	60
3.4.1. 2.Meşrutiyet Döneminde Yönetim.....	61
3.4.2. 2. Meşrutiyet Döneminde Taşrada Yapılan Düzenlemeler ve Yerel Yönetimler.....	62
3.5. Osmanlı’nın Son Dönemindeki Belediyeler Hakkında Kısa Bir Değerlendirme.....	64

4. CUMHURİYET VE MODERN YEREL YÖNETİMLER 65

4.1. Kurtuluş Savaşı Sırasında Taşrada Yönetim Yapılanması.....	66
4.2. Cumhuriyet Döneminin Başlangıcında Taşrada Yönetim Yapılanması.....	66
4.3. Cumhuriyet Anayasalarında Yerel Yönetimler.....	67
4.4. Cumhuriyet Dönemindeki Yerel Yönetimlere Genel Bakış.....	69
4.4.1. Başlangıç Yılları.....	70
4.4.1.1. Ankara Şehremaneti (1924–1930).....	70
4.4.2. 1930-1950 Dönemi.....	71
4.4.3. 1950–1980 Dönemi.....	73
4.4.4. 1980-2013 Dönemi.....	74
4.5. 20. Yüzyılın İkinci Yarısında Yönetimde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma.....	76
4.5.1. Yeniden Yapılanma İhtiyacının Temel Nedenleri.....	76

4.5.1.1.	Küreselleşmenin Etkileri.....	76
4.5.1.1.1.	Küresel Gelişmeler ve Bilgi Çağı.....	76
4.5.1.1.2.	Küreselleşme Kavramı ve Anlamları	77
4.5.1.1.3.	Nüfus ve Çevre Sorunları	79
4.5.1.1.4.	Bilişim Teknolojilerinin Küreyi Düzleştirmesi.....	80
4.5.1.1.5.	Ağ Örgütlenmeleri	82
4.5.1.1.6.	Ulus Devlet.....	83
4.5.1.1.7.	Bölgeselleşme	84
4.5.1.1.8.	Yerelleşme	85
4.5.1.1.9.	Yerelleşmenin Ulus-altı Boyutu: Yerel Yönetimler.....	86
4.5.1.2.	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Etkileri.....	87
4.5.2.	21. Yüzyılda Yapılan Değişikliklerin Dayandığı Anahtar Kavramlar....	89
4.5.2.1	Yerelleşme ve Yerellik (Yerindenlik) İlkesi	90
4.5.2.2.	Yönetişim	91
4.5.2.3.	Küresel Yönetişim.....	92
4.5.2.4.	Gündem 21 Bağlamında Sürdürülebilir Kalkınma ve Katılım.....	95
4.5.2.4.1.	Sürdürülebilir Kalkınma	95
4.5.2.4.2.	Katılım.....	97
4.5.2.5.	Yerel Gündem 21'den Kent Konseylerine Katılım	97
4.5.2.5.1.	Yerel Gündem 21	97
4.5.2.5.2.	Yerel Gündem 21 ve Binyıl Bildirgesi	99
4.5.2.5.3.	Türkiye Yerel Gündem 21	100
4.5.2.5.4.	Yerel Gündem 21 Sürecinde Kent Konseyleri	102
4.5.2.6.	5393 Sayılı Belediye Yasasında Katılımcılık: Kent Konseyleri ve Kent Konseyi Yönetmeliği.....	102
4.5.2.6.1.	Belediye Yasasında Kent Konseyi.....	103
4.5.2.6.2.	Kent Konseyi Yönetmeliği	103
4.5.2.7.	5393 Sayılı Belediye Yasasında Diğer Katılımcılık Yöntemleri .	108
4.5.2.8.	Yerel Demokraside Yaşanan Değişimler ve Kent Konseyleri Hakkında Bazı Değerlendirmeler.....	112
4.5.2.9.	Kent Konseyleri İle İlgili Son Değerlendirmeler	113
4.5.2.10.	Katılımla İlgili Uluslararası Bir Belge: Aarhus Sözleşmesi	116

5. AVRUPAYLA BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ 118

5.1.	Avrupa Konseyi ve “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi”	119
5.1.1.	Avrupa Konseyi'nin Kurulduğu Dönemin Özellikleri	119

5.1.2.	Avrupa Konseyi’nin Kuruluşu.....	120
5.1.3.	Avrupa Konseyi’nin Yapısı.....	121
5.1.4.	Avrupa Konseyi’ne Üye Ülkeler	122
5.1.5.	Avrupa Konseyi’nin Amaçları	123
5.1.6.	Avrupa Konseyi’nin Gerçekleştirdiği Sözleşmeler.....	124
5.1.7.	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)	124
5.1.7.1.	Organları ve Çalışma Sistemi.....	126
5.1.7.2.	Çalışma Alanları.....	127
5.2.	Türkiye’nin İmzaladığı Yerel Yönetimlerle İlgili Avrupa Konseyi Sözleşmeleri.....	128
5.2.1.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	128
5.2.1.1.	Yerel Özerklik Nedir, Ne Değildir?	128
5.2.1.2.	Özerklik Şartı’nın İçeriği.....	130
5.2.1.3.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Ek Protokol.....	134
5.2.2.	Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi	135
5.2.2.1.	Sınırötesi İşbirliği Nedir?	136
5.2.2.2.	Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi’nin İçeriği.....	138
5.2.3.	Avrupa Peyzaj Sözleşmesi.....	139
5.3.	Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi.....	140
5.3.1.	Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi’nin Oluşturulma Süreci	140
5.3.2.	Belgenin Niteliği ve Belgeden Beklenen İşlevler	143
5.3.3.	Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesinin İçeriği	146
5.3.4.	Çerçeve Belge Hakkında Değerlendirme.	153
5.4.	Yerel Yönetimlerin Doğrudan Taraf Olduğu Bir Sözleşme: Avrupa Kentsel Şartı	154
5.5.	Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler.....	157
5.5.1.	Yerellik İlkesi (Subsidiarity):.....	158
5.5.2.	Bölgeler Komitesi.....	160
5.5.3.	Uyum Sürecinde Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yapılan Bazı Düzenlemeler	162
5.5.3.1.	Kalkınma Ajansları	164
5.6.	10 Avrupa Ülkesinde Yerel Yönetimler	165
5.6.1.	İsveç.....	166
5.6.2.	Birleşik Krallık	174
5.6.3.	Fransa	185

5.6.4.	Almanya.....	192
5.6.5.	İtalya.....	199
5.6.6.	Yunanistan.....	204
5.6.7.	Belçika.....	212
5.6.8.	Norveç.....	231
5.6.9.	İspanya.....	240
5.6.10.	Bulgaristan.....	261

6. 21. YÜZYILDA YAPILAN DÜZENLEMELERLE YÜRÜRLÜKTEKİ YEREL YÖNETİM YASALARI275

6.1.	İl Özel İdareleri.....	275
6.1.2.	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	276
6.1.2.1	İl Özel İdarelerinin Görevleri.....	276
6.1.2.2	İl Özel İdarelerinin Yetkileri ve Ayrıcalıkları.....	277
6.1.2.3	İl Özel İdaresinin Organları.....	278
6.1.2.3.1.	İl Genel Meclisi.....	278
6.1.2.3.2.	İl Encümeni.....	283
6.1.2.3.3.	Vali.....	285
6.1.2.4.	Organların Görevden Uzaklaştırılması.....	286
6.1.2.5.	İl Özel İdaresi Örgütü.....	287
6.1.2.6.	İl Özel İdarelerinin Denetimi.....	288
6.1.2.7.	İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Giderleri.....	289
6.1.2.8.	İl Özel İdaresi Bütçesi.....	290
6.1.2.9.	Borçlanma ve İktisadi Girişimler.....	291
6.1.2.10.	Diğer Kuruluşlarla İlişkiler.....	292
6.2.	442 Sayılı Köy Kanunu.....	293
6.2.1.	Köy Yönetimlerinin Görevleri.....	293
6.2.2.	Köy Yönetimlerinin Gelir ve Giderleri.....	294
6.2.3.	Köy Yönetimlerinin Organları.....	295
6.2.3.1.	Muhtarın ve İhtiyar Meclisinin Görevleri.....	295
6.3.	5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	296
6.3.1.	Belediyelerin Kurulması.....	296
6.3.1.1.	Sınırların Belirlenmesi.....	297
6.3.1.2.	Birleşme ve Katılma.....	298
6.3.2.	Mahalle ve Yönetimi.....	298
6.3.3.	Belediye Tüzel Kişiliğinin Sona Erdirilmesi.....	299
6.3.4.	Hemşehri Hukuku ve Katılımcılık.....	299

6.3.5.	Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	299
6.3.6.	Belediyelerin Organları	303
6.3.6.1.	Belediye Meclisi	303
6.3.6.2.	Belediye Encümeni.....	308
6.3.6.3.	Belediye Başkanı	310
6.3.7.	Belediye Örgütü.....	313
6.3.8.	Belediyelerin Denetimi	313
6.3.9.	Belediye Hizmetlerinde Aksama	314
6.3.10.	Belediyelerin Gelirleri	315
6.3.11.	Belediyelerin Giderleri	317
6.3.12.	Belediyelerin Bütçeleri.....	317
6.3.13.	Belediyelerin Borçlanmaları	318
6.3.14.	Belediyelerin Arsa ve Konut Üretimi.....	319
6.3.15.	Belediyelerin Şirket ve İşletme Kurmaları.....	319
6.3.16.	Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanları	319
6.3.17.	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi	320
6.3.18.	Belediyelerin Yurt Dışı İlişkileri.....	323
6.3.19.	Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri	324
6.4.	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	324
6.4.1.	Büyükşehir Belediyelerinin Oluşumu.....	325
6.4.2.	Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları .	326
6.4.3.	Büyükşehir Belediyelerinde Alt Yapı ve Ulaşım Hizmetleri.....	330
6.4.4.	Büyükşehir Belediyelerinin İmar Denetimi Yetkileri	331
6.4.5.	Büyükşehir Belediyelerinin Organları	331
6.4.5.1.	Büyükşehir Belediye Meclisi.....	331
6.4.5.2.	Büyükşehir Belediye Encümeni	333
6.4.5.3.	Büyükşehir Belediye Başkanı.....	333
6.4.6.	Büyükşehir Belediyelerinin Örgütü ve Personeli	335
6.4.7.	Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri	335
6.4.8.	Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri	336
6.4.9.	Büyükşehir Belediyelerinin Bütçesi.....	337
6.4.10.	Şirket Kurulması.....	338
6.4.11.	Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Eşgüdüm	338
6.5.	2012 Tarihli ve 6360 Sayılı “Yeni Büyükşehir Yasası”	339
6.5.1.	Yeni Büyükşehir Yasası ile Getirilen Yenilikler	339
6.5.2.	Yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile İlgili Değerlendirmeler.....	343
6.5.2.1.	Olumsuz Yaklaşımlar	343
6.5.2.2.	Olumlu Yaklaşımlar	350

6.5.3.	Yasanın Belediye Uygulamalarına Getirdiği Bazı Değişiklikler	351
6.5.3.1.	Emlak Vergisi	352
6.5.3.2.	Çevre Temizlik Vergisi	352
6.5.3.3.	Harçlar	352
6.5.3.4.	Yol Harcamalarına Katılma Payı	352
6.5.3.5.	Kanalizasyon ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payları ...	352
6.5.3.6.	İçme Suyu Tarifesi	353
6.5.3.7.	Otopark Gelirleri	353
6.5.3.8.	Şartlı Bağışlar	353
6.5.3.9.	Dernek ve Vakıflara Yardım ve Ortak Hizmet Projeleri	353
6.5.3.10.	Yasayla Getirilen Bazı Yardım ve Destekler	353
6.5.3.11.	Büyükşehir İlçe Belediyelerince Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi Gereken Hizmetler	354
6.5.3.12.	Büyükşehir Belediyesince İlçe Belediyesine Devredilebilecek Hizmetler	354
6.5.4.	Yasanın Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar	354
6.5.4.1.	Yasanın Yazımından Kaynaklanan Sorunlar	355
6.5.4.2.	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Zayıf Yapılanmasının Doğurduğu Sorunlar	356
6.5.4.3.	Devir ve Tasfiye İşlemleri İle İlgili Sorunlar	357
6.5.4.3.1.	Çalışanların (Personelin) Devriyle İlgili Sorunlar	358
6.5.4.3.2.	Taşınmazlarının (Gayrimenkullerin) Paylaşımı Sorunu ...	359
6.5.4.3.3.	Sulama Tesislerinin Devredilmesi Sorunu	359
6.5.4.3.4.	Davaların, hak, alacak ve borçların devriyle ilgili sorunlar	360
6.5.4.3.5.	Tüzel kişiliği kaldırılan köylerle ilgili devir sorunları	360
6.5.5.	Sorunların Çözümü İçin Yapılan Mevzuat Çalışmaları	360
6.5.5.1.	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Tarafından Çıkarılan Genelgeler	361
6.5.5.2.	Maliye Bakanlığı Tarafından Çıkarılan Genelge	361
6.5.5.3.	Çevre Bakanlığı Tarafından Çıkarılan Genelge	361
6.5.5.4.	Devlet Personel Başkanlığı Tarafından Yapılan Çalışmalar	362
6.5.5.5.	Yasa Hakkındaki Çalışmaların Geldiği Nokta	362
6.5.6.	674 Sayılı KHK ile Merkezi Yönetimin Taşra Birimleri ve Yerel Yönetimlere İlişkin Yapılan Bazı Düzenlemeler	362
6.5.6.1.	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	363
6.5.6.2.	5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan bazı ek ve değişiklikler	363

7. SONSÖZ	364
EKLER	366
EK I: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI	366
EK II: YEREL TOPLULUKLAR VE YÖNETİMLER ARASINDA SINIRÖTESİ İŞBİRLİĞİ AVRUPA ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ.....	375
EK III: BÖLGESEL DEMOKRASİ İÇİN BAŞVURU ÇERÇEVE BELGESİ	380
II.KISIM: 10 AVRUPA ÜLKESİNDE YEREL YÖNETİMLER, ÜLKE DOSYALARI.....	388
İsveç.....	391
Birleşik Krallık.....	416
Fransa	444
Almanya.....	478
İtalya	517
Yunanistan	548
Belçika.....	590
Norveç.....	645
İspanya.....	677
Bulgaristan	741
YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KRONOLOJİ.....	785
KAYNAKÇA.....	789
DİZİN.....	796

I. KISIM

MODERNLEŞMEDEN KÜRESELLEŞMEYE **TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER** TARİHİ VE BUGÜNÜ

- Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı
- Osmanlı Dönemi
- Cumhuriyet Dönemi
- Avrupa ile Bütünleşme Süreci
- Avrupa Konseyi ve İmzaladığımız Sözleşmeler
- 10 Avrupa Ülkesinde Yerel Yönetimler
- Anahtar Kavramlar
- 21. Yüzyılın Başında Yapılan Reformlar
- Bugünkü Yerel Yönetim Yasaları
- 2012 Büyükşehir Yasası ve Değerlendirmeler

MODERNLEŞMEDEN KÜRESELLEŞMEYE
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER
TARİHİ VE BUGÜNÜ

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, bir yandan bağımsızlık savaşını kazanan yeni bir devlet ve rejim olarak geçmişten açık bir kopuşu gerçekleştirirken; diğer yandan Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki modernleşme çabalarının mirasını kabullenmiş ve reformları devrimlere dönüştürerek devam ettirmiştir. Çalışmamızda, Türkiye'nin modernleşme süreci, Osmanlı'nın son iki yüzyılını da kapsayacak şekilde alınmış, bu sürecin, modern yönetim anlayışını ve modern yerel yönetimlerin ortaya çıkmasını ve gelişmesini nasıl etkilediği sorusuna cevap aranmıştır.

Dünyada ve ülkemizde modernleşme kavramını felsefi ve tarihi boyutlarıyla anlatma çabası bu çalışmanın sınırlarını oldukça aşan bir nitelik taşır. Bu nedenle, özellikle bize benzer ülkelerde geliştirilen modernleşme tanımlamalarına ve bu kavram üzerine yapılan tartışmalara kitabın I. Kısımının 1.Bölümünde kısaca değinilmiştir.

Kendi toplumsal yapısındaki ilerlemenin dış dünya karşısında yeterli olmadığını anlayan ülkelerin giriştikleri modernleşme çabalarının ulaşmayı hedeflediği model Batı modernleşmesidir.¹

¹ Çalışmamızda "Avrupa" teriminin değil "Batı" teriminin kullanılması tercih edilmiştir. Türkiye'nin modernleşme süreciyle ilgili kaynaklarda, modernleşme ile batılılaşmanın aynı anlama gelip gelmediği, değişik kültürel yapılarda farklı modernleşme biçimlerinin olup olmayacağı gibi konularda tartışmaların varlığı bilinmektedir. Ancak, "Batılılaşma" teriminin yerine "Avrupalılaşma" teriminin kullanıldığına pek nadir rastlanmaktadır. "Asrileşme", "medenileşme", "çağdaşlaşma" gibi tanımlamaların da kullanıldığı modernleşme sürecinin işaret ettiği yön "Batı" ve kastettiği süreç "Batılılaşma Süreci" olmuştur. "Avrupa" teriminin değil "Batı" teriminin kullanılması tercihinin diğer bir nedeni, Türkiye'nin modernleşme sürecinin ileri aşamalarında, özellikle İkinci Dünya Savaşının sonrasındaki dönemde, ABD'nin etkisinin oynadığı önemli roldür.

Aynı hedefi benimseyen Türkiye modernleşmesinin üzerinden yürütülmeye çalışıldığı en belirgin ve etkin alan yönetim alanıdır. Merkez ve taşra yönetimi, bir yandan modernleşirken, diğer yandan da kurumları ve yöneticileriyle ülkenin modernleşmesinde önemli görevler üstlenmişlerdir. Modernleşme yönetimi dönüştürürken, yönetim modernleşmeyi bütün topluma ve ülkeye taşımış ve şekillendirmiştir.

Türkiye’de modern yerel yönetim yapısının ortaya çıkış süreci, oldukça uzun ve karmaşık bir tarihsel geçmişe sahiptir. Klasik Osmanlı döneminde, yerelde verilen hizmetlerin merkeze bağlı yerel yapılanmalar ya da merkezi yönetimin bir uzantısı olan yerel birimlerce yerine getirilmekteydi. Modernleşme dönemiyle birlikte gündeme gelen yeni yerel yapılanmalar, doğal olarak genel yönetim sisteminin içinden doğmuş ve bu sistemin derin renklerini uzun yıllar bünyesinde barındırmıştır. Merkezin bir uzantısı ya da tamamlayıcısı niteliğini hâlâ taşıyan yerel yönetim anlayışımızın geçmişine göz atarken, içinden çıktıkları genel yönetim anlayışının tarihi gelişimini hesaba katma zorunluluğu açıktır. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerimizin tarihi, genel yönetim tarihiyle aynı köklere dayandığı için modernleşme döneminin başlangıcında birlikte ele alınmış, ayrıştıkları yönler ve tarihi aşamalar irdelenerek çağdaş yapılanma biçimleri açıklanmaya çalışılmıştır.

2. Bölümde, Osmanlı Devleti’nin yaklaşık son iki yüz yılını kapsayan ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan beri devam eden modernleşme sürecindeki gelişmeler “Genel Anlamda Türkiye’nin Modernleşmesi” üst başlığı altında toplanmıştır. Modernleşme hareketlerinin başlangıcı, geçirdiği dönemler ve bu modernleşme sürecine farklı bakış açıları ele alınmıştır.

3. Bölümde ise, yapılan tarihsel dönemlendirmeler altında, Osmanlı Devleti’nin son devirlerinde başlayan modernleşme süreci daha yakından incelenmiş, özellikle bu süreçte değişen yönetim anlayışını ve başta Belediyeler olmak üzere, modern yerel yönetimlerin ortaya çıkışını irdeleyen bir yol takip edilmiştir.

“Küreselleşme” olarak adlandırılan ABD odaklı modern gelişmeler, sadece Türkiye için değil, diğer modernleşme kaygısı taşıyan ülkeler için de Avrupa modelinin yerini almaya başlamıştır. Bütün bu gelişmeler göz önüne alındığında, temel dinamiğini Avrupa Medeniyeti’nin başlattığı, ancak günümüzde bütün modern dünyanın temsil edildiği kapsayıcı alana “Batı”, modernleşme eğilimlerine de “Batılılaşma” denmesi normal karşılanabilir.

Başlangıcı Lale Devrine kadar götürülen Türkiye'nin modernleşme süreci içerisinde çeşitli dönemlere rastlanmaktadır. Buna göre, Osmanlı'nın yenilmez sayıldığı ve yenileşmelere ihtiyacı olmadığını kabul edildiği yılların bitişi olan 18.yüzyılın başından itibaren girişilen yenilik hareketlerinde Padişahların birinci derecede etkili olduğu bir dönem söz konusudur. Yanlarına aldıkları bazı toplum kesimlerinin ve emirlerinde olan bazı yöneticilerin varlıkları inkar edilemese de, asıl belirleyici etken, "mutlak irade sahibi" olan Padişahlardır (Zürcher, 2010: 31) .

Padişahların mutlak belirleyici oldukları yenileşme dönemi 2. Mahmut sonrasında yerini, yenilikçi aydın bürokratların ön plana çıktığı bir döneme bırakmıştır. 1839-1876 yılları arasını kapsayan ve yenilikçi aydın bürokratların etkin olduğu Tanzimat dönemi, çoğu araştırmacı tarafından Türkiye'nin modernleşme sürecinin gerçek başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Toksöz, 2012: 211).

Merkezi yapılanmayı güçlendirmek yoluyla Batılı devletlere benzer bir yönetim biçimi oluşturulması çabalarının arttığı bu dönemde, yine Batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Gelişen ve değişen toplumsal ve ekonomik yapının, ilk örneklerini liman şehirlerinde gösteren kentsel gelişmenin ve bu gelişmenin kaçınılmaz olarak dayattığı kentsel ihtiyaçların karşılanması sorunu, modern yerel yönetimlerin kurulması düşüncesini doğurmuştur. Tanzimat devrinin yönetici-elit kadroları, modern dönemlerin ortaya çıkardığı bu ihtiyaca, çeşitli yasal düzenlemeler yaparak, cevap vermeye çalışmışlardır.

Bunu takip eden meşrutiyet dönemleri, çeşitli çalkantılara ve rağmen, Batılılaşma çabalarının devam ettiği dönemlerdir. Özellikle 2. Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen siyasi ve idari yenilikler reform kavramını aşar niteliktedir.

İmparatorluğun yıkılmasına neden olan Balkan ve 1.Dünya savaşlarının ve yenilgiler sonrası yaşanan büyük göçlerin yarattığı karmaşık dönemde bile modernleşme süreci kesintiye uğramamıştır.Yönetim sistemini yenileştirme sürecinin önemli aşamalarından biri olan ve bu karmaşık dönemin ortasında çıkarılan bazı geçici yasaların, Cumhuriyet döneminde bile uzun yıllar yürürlükte kalması bu açıdan ilgi çekicidir.²

² İdare-i Umumiyye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatı (Vilayetler Genel Yönetimi Geçici Yasası) yapılan bazı değişikliklere rağmen ana niteliğini yitirmeden 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yine, "Dersaadet Belediye Kanunu" ve "Vilayet Belediye Kanunu" olarak adlandırılan 1877 tarihli yasalar ve bu yasalarda değişiklik yapan 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi

Kitabın I. Kısımının 4. Bölümü, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerde yaşanan gelişmeleri ele almaktadır. Cumhuriyet dönemi, bir yönüyle iki yüzyıla yavaş yavaş yenileşme ve modernleşme çabalarının bir ürünüdür ve bir süreklilikten söz edilebilir. İmparatorluğun yıkılışı ve kazanılan Kurtuluş savaşı ile yeni bir rejime geçiş süreci dikkate alındığında ise, geçmişten belirgin bir kopuş söz konusudur. Süreklilik içinde kopuş³ tanımlamasıyla nitelendirilebilecek olan Cumhuriyet bu özelliğiyle, Dünya modernleşme tarihinde benzerine pek rastlanmayan, “nev’i şahsına münhasır” bir konuma sahiptir.

Toplumsal ve tarihi birikimi yadsımayan, bu birikimden yararlanan; ancak, rejimi kökünden değiştiren ve yeni bir devlet kuran, alınması tarih önünde gecikmiş olan yaşamsal kararları alarak yolunu kesin hatlarla çizen Türkiye Cumhuriyeti, kendine özgü bir süreci devam ettiren Türk Modernleşmesinin kavşak noktasıdır.

Türk tarihinin en büyük sıçramalarından biri olan Cumhuriyet döneminde, geri kalmışlıktan ve ezilmişlikten kurtulma ve dünya sistemine eşit bir toplum olarak katılma arzusuyla, modern bir ulusal kimlik oluşturulması hedeflenmiştir. Çağdaş medeniyete yüzünü dönerek toplumsal, ekonomik ve idari yapıyı buna göre yeniden düzenleyen Cumhuriyet yöneticileri, taşra yönetimi ve özellikle yerel yönetim alanlarında da yenilikler içeren siyasi kararlar almış ve modern düzenlemeler yapmışlardır.

Dünyadave Türkiye’de önemli bir dönüm noktasını oluşturan İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler, “Bilgi Çağı” olarak adlandırılan ve “küreselleşme” sürecinin dinamikleriyle anlatılmaya çalışılan yeni bir dönemin habercisi olmuştur. Aslında modernleşmenin devamı ve evrensel yayılımını da içinde barındıran küreselleşme süreci, yandaşlarını ve karşıtlarını üretmiş, yüklenen değerlere göre şekillenmeye devam etmiştir.

20. Yüzyılın son çeyreğinde yaşanan devasa ekonomik ve teknolojik gelişmeler siyasal ve yönetsel dönüşümleri dayatmış, 21. yüzyıl dünyasının aldığı biçimi belirlemiştir. Küresel gelişmelerin bütün dünyada ortaya çıkardığı sonuçlardan biri olan “yeni kamu yönetimi” anlayışının da Tür-

Hakkında Kanun-u Muvakkat (İstanbul Belediye Teşkilatı Hakkında Geçici Kanun) 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

³ Türk siyasi tarihinin en tartışmalı alanlarından birini oluşturan Cumhuriyet’e geçişin niteliği ile ilgili farklı yaklaşımlar devam etmektedir. Nispeten uzlaştırmacı görüşler için bkz. Ortaylı ve Küçükçakaya, 2012: 77-81, Kinross, 2008: 624-635 ve İnalçık, 2005: 334-338.

kiye'deki gelişmelere etkisi olmuştur. Kitabın 4.Bölümünde, bu dönemde dünyada ve Türkiye'de yönetim ve yerel yönetim sistemlerini etkileyen ve 21.yüzyılda yapılan değişikliklerin “anahtar kavramları” olarak nitelediğimiz “yerellik”, “yönetişim”, “sürdürülebilirlik” ve “katılım” kavramları incelenmiştir. Bu kavramlar, Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen zirvelerde alınan kararlar doğrultusunda başlatılan ve yerel yönetimlere önemli roller veren Gündem 21 gibi projelerin temel belirleyicileri içinde yer almaktadır. Özellikle “katılım” kavramı etrafında şekillenen yeni yönetim anlayışının hayata geçirilmesini amaçlayan bu projenin Türkiye'deki uygulaması olan Yerel Gündem 21 süreci,sözü edilen “anahtar kavramlarla” birlikte ele alınmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye açısından küreselleşmeyle birlikte yaşanan diğer bir “alt-süreç” Avrupa'yla bütünleşme çabalarının biçimlendirdiği dönemdir. Bu dönem içinde, üye olduğu ya da olmaya çalıştığı Avrupa kurumları ve Avrupa'da gelişen değerler, Türkiye'nin yönetim ve yerel yönetim sistemini yakından etkilemiştir. Türkiye'nin üyesi olduğu ve yerel yönetimler açısından Avrupa'nın öne çıkan kurumu olma özelliğini taşıyan Avrupa Konseyi'nin ve Avrupa Birliği sürecinin yerel yönetimlere etkileri, kitabın 5. Bölümünde ele alınmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin onaylayarak yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Topuluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi gibi önemli sözleşmeler yakından incelenmiştir.Bu sözleşmelerin yanı sıra, Konsey'in en son ve önemli girişimlerinden biri olan ve Türkiye'de son dönemde yaşanan siyasal ve idari gelişmeleri etkileme olasılığı bulunan “Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi” ayrıntılı biçimde irdelenmiştir.⁴ Doğrudan Belediyelerin katılımına açık olan Avrupa Kentsel Şartı I, II ve yine Türkiye'nin taraf olduğu bir diğer sözleşme olan Peyzaj Sözleşmesi de bu bölümde ele alınan “Avrupalı Belgeler” arasında yer almaktadır.

Bu bölümde ayrıca, yapıları açısından örnek oluşturabilecek on Avrupa ülkesinin yerel yönetimleri incelenmiştir. Bu ülkelerin yerel yönetimleri hakkında Avrupa Konseyi'ne sundukları resmi raporlar bütünüyle

⁴ Sözü geçen iki sözleşme ve çerçeve belgenin çevirileri kitabın EK Kısmında yer almaktadır.

dilimize çevrilerek, ülke dosyaları şeklinde kitabın II. Kısımına konmuştur.

Küresel gelişmeler karşısında yapılan yeni yönetsel düzenlemelere koşut olarak yerel yönetimler alanında da değişim arayışları sürmüş ve Türkiye’nin yerel yönetim yapılanması yüzyılın hemen başında köklü değişimlere uğramaya başlamıştır. Kitabın I. Kısımının son bölümünde evrensel ve bölgesel süreçler ve yerel gelişmeler doğrultusunda, 21. yüzyılın başında Türkiye’de yapılan düzenlemeler sonucu ortaya çıkan ve günümüzde yürürlükte olan yerel yönetim yasaları ve yapıları ayrıntılı olarak incelenmiştir. Son olarak, 2012 yılında Büyükşehir bağlamında gerçekleştirilen önemli değişimin ardından, Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin aldığı biçim ve bu değişimin sonuçları irdelenmeye çalışılmıştır.

Kitapta, genel yaklaşım olarak, topraklarımızda başlatılan modernleşme çabalarının başlangıcından günümüze kadar gelen dönemleri arasında, yerel yönetim sistemindeki gelişmeler esas alınarak bir çizgi çekilmiş ve bu çizgi doğrultusunda konumlanan iç ve dış etkenler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetim sistemini az ya da çok, dolaylı ya da dolaysız şekillendiren çeşitli unsurlaraçıklanarak, sistemin toplumsal ve tarihsel kökenleri de dikkate sunulmaya çalışılmıştır.

1. MODERNLEŞME

1.1. Modernleşme Üzerine Birkaç Söz

Batı tarihinde Aydınlanma dönemiyle birlikte felsefi, sosyal ve kültürel alanlarda köklü değişimler meydana gelmiş ve yeni bir toplumsal şekillenme başlamıştır. Aydınlanma'nın başat özelliği insan merkezli bir varlık ve bilgi anlayışına dayanmasıdır. Aydınlanma, özgürlük, eşitlik, kardeşlik ülkülerinin hayata geçmesi, farkın ve karşıtlığın ortadan kalkması, akılcılığın ve bilimin öne çıkarılmasıdır.

Aydınlanma'nın bir ürünü olan modernleşme olgusu toplumun yaşayış tarzından, sanat, edebiyat ve ekonomiye kadar hemen her alanında belirleyici olmuş ve başta Batılı toplumlar olmak üzere tüm dünyayı etkisi altına almıştır.

Modernitenin evrensel etkileri konusunda değişik düşünceler ileri sürülmektedir. Modern medeniyetin 19.yüzyılda Avrupa'da ortaya çıktığını, moderniteyle ilgili ilk görüşlerin Avrupa'da doğduğunu ve Asya, Latin Amerika ve Afrika ülkelerine buradan yayıldığını kabul etmelerine karşın; bu yayılımın Batı tipinin bir tekrarı sonucunu doğurmadığını, yeni ve farklı medeniyetlerin ortaya çıkmasına neden olduğunu belirtmişlerdir. Yayılma sürecinde uluslar arası etkilerle gelişen, ancak kaçınılmaz olarak, kendi iç dinamiklerinden de etkilenen farklı modernleşme biçimleri doğmuştur. Sahip oldukları sosyal ve siyasal koşullar, her ülkeye özgü bir modernleşme biçimi yaratmış, Batı modernleşmesini örnek alarak yola çıksalar da, batıdan ve birbirlerinden farklı noktalara varmışlardır. Örneğin, Atatürk Türkiye'si ve benzer süreçleri yaşayan Rusya, hiçbir zaman Fransa ya da İngiltere olamadıkları gibi, birbirlerinden de farklı sonuçlara ulaşmışlardır (İnalçık, 2011: 369).

Diğer yandan, Batılı toplumların kendileri de büyük değişmelere uğramış, modernitenin ilk örneğini sergiledikleri dönemden farklı değer yargılarına ulaşmışlardır. Bugün batıda bile moderniteden anlaşılan şey değişkenlikler göstermektedir. Sonuç olarak, hem Batıda, hem modernitenin ilhamını Batıdan alan diğer ülkelerde tek tip bir moderniteden söz

etmek zordur. Dünyanın büyük kısmına yayılmasına rağmen, modernite anlayışı ortak bir medeniyet oluşturamamıştır (İnalçık, 2011: 370-373).

1.2. Modernleşme ve Modernlik Kavramlarının Bazı Tanımları

Modernleşme kavramına farklı boyutlarıyla bakanlar çeşitli tanımlar geliştirmişlerdir. Çoğu zaman birbirini bütünler nitelikler gösteren bu tanımların bazıları özet biçimde şöyle sıralanabilir:

Modernleşme, içinde bulunduğu döneme ve coğrafi duruma bağlı olmaksızın, bir toplumun, geri kalmışlıktan uygarlığa doğru yol alması olgusudur. Başka bir deyişle, geri kalmış ülkelerin, ilerlemiş ülkelerin sahip oldukları ekonomik ve diğer yapısal özelliklere ulaşma yönünde geçirdikleri çağdaş dönüşümlerdir.

Modernleşme, toplumun tüm alanlarını kapsayacak şekilde sosyal kurum ve insanların yaşam tarzının değişmesidir. Bu köklü değişim, toplumun yeniden örgütlenmesini ve yeni ilişkilerin oluşmasını içinde barındırmaktadır. Bu yönüyle modernleşme, eski ve geleneksel toplumların modern bir topluma ulaşmalarını sağlayan sürece verilen isimdir.

Her toplumda az ya da çok bir değişimin var olduğunu, modernleşmenin ise bu değişimi hızlandırdığını düşünenlere göre, “modernleşme olgusu, kaba bir deyişle, var olan değişimin değişmesidir”(Ortaylı, 2012: 15).

Modernleşme sürecinin amacı olan “modernlik” ise, on yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda Batı Avrupa’da ortaya çıkmaya başlayan, Kuzey Amerika’da gelişen ve daha sonra dünyayı etkisi altına alan toplumsal yaşam ve örgütlenme biçimlerini ifade etmektedir. Bütün insanların paylaşmaya başladığı modern yaşam biçimi, yani modernlik, bilimsel keşiflerden yeni teknolojilere, kentleşmeden ulus-devlet olgusuna ve kitle iletişimindeki büyük ilerlemelerden küresel pazar bütünleşmelerine kadar pek çok unsuru içinde barındırmaktadır.

Modernleşme, modernliğe doğru yaşanan süreçtir ve gelişerek değişmeyi hedefler. Modernliği, toplumun yönünü geleceğe çevirmek olarak algılayanlara göre, bu inancı eyleme geçiren unsur, “gelecekteki dünyanın daha iyi olacağı” beklentisidir (Findley, 2011: 15).

Modernleşme, yerelin yerine çağdaşlığın geçtiği evrensel bir süreç olarak incelenmektedir. Batı, genellikle ilerleme ve evrensel çağdaşlık ile bağdaştırılmaktadır. Buradan yola çıkarak modernleşme ve Batılılaşma terimlerinin sık sık eşanlamlı sözcükler gibi kullanıldığı görülmektedir.

Modernleşme, Batı tarzına göre diğer ülkelerin yapılanmalarını ve kurumlarını yeniden düzenlemeleri, Batı düşüncesini, yaşam ve çalışma tarzını benimsemeleri anlamına gelmektedir.

Genellikle bir batılılaşma projesi olarak tanımlanan modernleşmenin son dönemlerde belirginleşen hedeflerinden biri, kendi kimliği ve kişiliği olan bireyin ortaya çıkması ve bağımsız bir sivil toplum yapılanmasının oluşturulmasıdır.

1.3. Modernleşme Türleri

Organik (birincil) ve inorganik (ikincil) olmak üzere iki tür modernleşmenin var olduğu ileri sürülmektedir (hbvdergisi.gazi.edu.tr, 2012). Bir toplumun, kendi tarihi gelişim süreci içinde, kendi deneyimlerinden kaynaklanan değerlerin şekillendirdiği modernleşme biçimi organik (birincil) modernleşme olarak adlandırılmaktadır. Toplumsal gelişimin iç dinamiklerinden doğan organik modernleşmede, geleceğin alacağı şekil ya da içerik bir hedef olarak önceden tasarlanmamakta, evrimsel süreç içinde ortaya çıkmakta ve zamanla belirginleşmektedir.

Bu tip modernleşmenin örneği olan “Batı Modernleşmesi”, toplumun yaşam biçiminin, geleneklerin, dünya görüşünün ve insanların yönelimlerinin doğal sonucu olarak, yani evrimleşerek gerçekleşmiştir.

İnorganik modernleşme ise, birincil modernleşmeyi gerçekleştiren ülkeler tarafından yaratılan etki sonucunda yaygınlaşan modern kültürle ilgilidir. Daha gelişmiş (modernleşmiş) Batılı ülkeler, dünyadaki az gelişmiş toplumlar için ulaşılabilecek arzulan bir model oluşturmuştur. Göreceli geri kalmışlıklarından kurtulmak isteyen toplumlar için “Batı Modeli”, açık ya da kapalı bir çağrıya dönüşmüştür. İkincil modernleşme, Batılı ülkeler tarafından yöneltilen bu çağrıya karşılık vermek için, az gelişmiş toplumlar tarafından entelektüel ve siyasal alanda geliştirilen bir yanıt olarak yorumlanmaktadır (hbvdergisi.gazi.edu.tr, 2012)

Bu tip modernleşme arayışlarında, ulaşılmak istenen hedefler ve toplumun alacağı şekil, genellikle, önceden tasarlanmaktadır. Zaman zaman “toplum mühendisliği” olarak adlanan ve bazı kesimlerce eleştirilene konu olan bu tip “yukardan inme” modernleşme tasarımlarına, sadece ülkemizde değil, dünya tarihinde de rastlanmaktadır.

Modernleşme üzerinde yapılan incelemelerde, modernleşme türlerinin yanı sıra, kaçınılmaz olarak iç içe geçmiş olsalar da, modernleşmenin bazı farklı boyutlarının olduğu ileri sürülmektedir. Genellikle mo-

dernleşmenin siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal yönleri öne çıkarılarak yapılan bu gruplandırmaların kavramı açıklama çabalarına katkısı olabilir (Kahraman, 2010: 15-40).

Siyasal modernleşme, katılımcı karar verme süreçlerini destekleyip güçlendiren anahtar kurumların, örneğin - tarihsel çizgi içinde- parlamentoların, siyasi partilerin, sivil toplum örgütlerinin gelişimini içermektedir. Ekonomik modernleşme, işbölümü ve uzmanlaşmadaki artışı, yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını ve ileri teknoloji ile ticaret kolaylığının belirlediği ekonomik değişimleri kapsamaktadır.

Kültürel modernleşme, genellikle laikleşme (ya da sekülerleşme) ve ulusçu ideolojilere bağlılığın üretildiği bir alan olarak şekillenmektedir. Toplumsal modernleşme ise, okuma yazma oranının yükselmesi, kentleşmenin artması ve giderek geleneksel otoriter anlayışın zayıflaması gibi öğelerden oluşmaktadır.

2. GENEL ANLAMDA TÜRKİYE'NİN MODERNLEŞMESİ

2.1. Modernleşme Hareketlerinin Başlangıcı

Türkiye’de modernleşme ya da batılılaşma hareketleri, Osmanlı Devletinin ekonomik ve siyasi olarak dünyada değer kaybettiği, teknolojik olarak Avrupa’dan geri kaldığı yıllarda başlar. Modernleşme düşüncesi, Batı’nın ilerlemesi ve güçlenmesi karşısında, ülkenin geri kalmışlıktan kurtarılması amacıyla başvurulan bir çözüm arayışı olarak ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, Devlet’in kendisinden ileri gitmiş olan Batı ülkelerinin öncelikle teknolojik alt yapısına sahip olma ihtiyacından kaynaklanmıştır.

Osmanlı Devleti’ndeki değişimin nedeni üzerinde farklı düşünceler de ileriye sürülmektedir. Bazılarına göre Avrupa baskısı yani dış zorlamalar sürecin ana nedenidir. Savaşlarda üstünlüğün yitirilmesine bağlı olarak Avrupa karşısında varolma “beka” derdine düşen yöneticilerin kaygıları süreci belirlemiştir. Yani, değişimin nedeni, toplumun değişiminde değil, devletlerarası güç savaşında aranmaktadır. Bazılarına göre ise ana neden, yönetenlerin düşünce tarzındaki değişimlerdir. Her iki yaklaşımın ortak noktası, bu süreçte toplumun herhangi bir etkisinin olmadığıdır. Bunlara göre, modernleşme, yukardan aşağıya modernist Padişahlar ve sonrasında da “bürokratlar” tarafından yürütülen bir süreçtir (Önen ve Reyhan, 2011:18-19)

Tarihin gidişini algılamaya ilişkin analizler yaparken “modernleşme” olgusuna özel önem veren araştırmacılar, Osmanlı Devleti ve ardından Türkiye’deki gelişmeleri “ bir kez harekete geçtikten sonra geriye döndürülemez şekilde ilerleyecek olan akılcı bir Batı sisteminin etkisinde kalmış insanlarla, ilerlemenin yoluna çıkan gelenekçiler ve gericiler arasındaki bir mücadele olarak görmektedirler” (Zürcher, 2010: 20).⁵

⁵ Toplumda ve yönetimde süre giden iki farklı anlayışın Tanzimat’la ortaya çıktığı savında gerçeklik payı olmasına rağmen, dönemin şartları dikkate alındığında başka alternatifin olmadığı anlaşılacaktır. Bkz. Çadırcı, 2007: 94.

Modernleşmeden yana olan yenilikçiler ve karşı olan muhafazakarlar olarak da tanımlanan bu kırılma, Tanzimat döneminden beri toplumda derin etkilerini sürdürmektedir. Tanzimatçı- Osmanlıcı, İttihatçı- İtilafçı, ya da Cumhuriyetçi-Demokrat, hangi biçime girerse girsin, bu ana zihinsel kırılmanın etkileri siyasete ve dolayısıyla yönetim sistemine yansımıştır.

2.2. Türkiye’nin Modernleşme Sürecine Farklı Bakışlar

Osmanlı döneminden itibaren Türkiye modernleşmesini anlamak ve açıklamak için bazı modeller geliştirilmiştir. Modellerin en tanınmışlarından biri olan “merkez-çevre modeli”, içerdiği bu iki kavramın karşılığına dayanır. Merkez, bürokrasi, aydınlar ve askerlerin oluşturduğu merkezde toplanan güç sayesinde, tek yönlü tepeden aydınlatmayı dayatırken, çevre taşra bürokrasisinin ve burjuvazisinin oluşumuyla öne çıkmış ve modernleşme boyunca merkez ile çatışma halinde olmuştur (Kahraman, 2010: 99-102).

Devletin tanrının yeryüzündeki temsilcisi olduğunu, devlete itaati ve devletin her konuda hâkim olması gerektiğini savunan ve Osmanlı’dan Cumhuriyet’e miras kalan anlayışa dayalı “devlet egemen model”, devletin kutsanması, her şeyin devlet tarafından kontrol edilmesi olgularından hareketle açıklamalarda bulunur. Bu model bir bakıma merkez-çevre modelini tamamlar niteliktedir ve bütün gücün devlete dolayısıyla büyük oranda merkeze ait olduğu varsayımından yola çıkar. (Kahraman, 2010: 102-114).⁶

Türkiye’nin modernleşme sürecini, içine birçok olumsuzluk unsuru da ekleyerek, merkezin tek taraflı baskısına bağlayan bu modeller uzun zamandır gündemdedir. Belli yaklaşımları rehber kabul eden kesimlerce neredeyse doğruluğuna karar verilmiş bu düşüncelerisorgulayan araştırmacıların öne sürdüğü bazı görüşler dikkat çekicidir.

Öncelikle belirtmeliyiz ki, Türkiye’nin modernleşme sürecini analiz etmeye çalışan bu modellerin, toplumun kendi dinamiklerinden kaynaklanan değişim ihtiyaçlarını ve isteklerini yok sayma ya da önemsiz gös-

⁶ İlk bakışta “yöneten-yönetilen” ilişkileri çerçevesine yerleştirilmiş algısını yaratan, belli bir dönemde ilgiyle karşılanan, ancak son zamanlardaki araştırmacılar tarafından sorgulanmaya başlanan bu yaklaşımlar için, bkz. Mardin, Şerif (1997), Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul., Mardin, Şerif (2012), Türkiye’de Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, İstanbul., Küçükömer, İdris (1994), Sivil Toplum Yazıları, Bağlam Yayınları, İstanbul.,Küçükömer, İdris (1994), Halk Demokrasi İstiyor mu?, Bağlam Yayınları, İstanbul.,Berkes, Niyazi (2002), Türkiye’de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

terme eğilimleri, doğru sonuçlara ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. Her toplum gibi, yavaş da olsa kendi “organik” modernleşmesini/ yenileşmesini yaşayan Osmanlı, çeşitli sebeplerle kendinden ileri giden Batı medeniyetinin modernleşme sürecini izlemeye ve uygulamaya başlamıştır. Başka bir deyişle, yeterli olmadığını düşündüğü organik modernleşmesine, dışarıdan bir “ inorganik “ modernleşmenin unsurlarını eklemiştir. Böylece, var olan değişme değiştirilmiş, değişime yeni bir ivme ve yön kazandırılmıştır. Toplumsal katmanlar ister istemez birbirine karışan bu iki tip değişimin etkilerini farklı biçimlerde hissetmiş ve farklı tepkiler vermiştir.

Altı çizilmesi gereken diğer bir konu, toplumsal değişim ve dönüşümün aslında devlete ve devletin gücüne ilişkin bir mesele olduğudur. Başka bir deyişle, devlet- toplum (yöneten- yönetilen) ilişkisi ne ölçüde dinamik olursa olsun, herhangi bir değişim esasen devlet merkezli ve devlet odaklıdır (Toksöz, 2012: 212). Modernleşme süreçlerinin yaşandığı diğer ülkeler için de geçerli olan bu saptamanın “merkez-çevre modeli” ni benimseyen yaklaşımlarca fazla dikkate alınmadığı gözlenmektedir. Uygulanan modernleşme yönteminin önce yenilikçi Padişahlar, sonra Tanzimat dönemi ve ardından gelen bürokratların bulup zorladıkları sadece Türkiye’ye özgü bir sistem olmadığını özenle belirtilmesi gerekir. Türkiye ile benzer modernleşme süreçleri geçiren Rusya ve Japonya gibi ülkelerde de birbirine yakın yöntemlerin uygulandığı ya da uygulanmak zorunda kalındığı unutulmamalıdır.

Diğer bir önemli husus, bazı tarihçilerin, tek bir Osmanlı modernizasyonu projesi olmasının, süreci de tek tipli hale getirdiği yanılgısına düşmeleridir. Oysa bu süreç devlet eliyle ülkenin her yerinde, eş zamanlı olarak ve tekil biçimde uygulanmamıştır. Özellikle gelişmişlik farklılıkları gösteren ve dünyayla farklı küresel etkileşimleri olan, örneğin liman kentlerinde, farklı uygulamalar kendini göstermiştir(Toksöz, 2012: 212-217). Böyle bir kenti içinde barındıran bölge, bir yandan devletin modernleşme çabalarının bir parçasıdır, diğer yandan ise liman şehri üzerinden kurduğu küresel bağlantılarıyla ayrı bir yönetim ve etkileşim ağı içindedir. Toksöz’e göre “ Osmanlı modernleşmesini böyle bir yönetim şebekesinin tarafları, yani uluslararası aktörler, Osmanlı merkezi idaresi, bölgesel ve yerel siyasi, sosyal ve ekonomik değişimler çerçevesinde” inceleyebilmeliyiz(Toksöz, 2012: 217).

Gerçekten de, çalışmamızın ana konusu olan modern yerel yönetimlerin ve özellikle Belediyelerin ortaya çıkışında, bölgelerin ve şehirlerin kendi şartlarının dayattığı gelişmelere rastlamaktayız. Modern ve düzenli şehir yönetimlerine duyulan ihtiyaç ilk önce diğer ülkelerle ticari ilişkilerin gelişmiş olan liman kentlerinde ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim ekonominin dayattığı bu gerçeği görerek gereken uygulamaları yapma yönünde çaba harcamıştır.⁷ Tanzimat bürokratlarının zihinlerinde kurgulayıp yukardan aşağı topluma giydirdikleri bir yerel yönetim arayışının ötesinde, gelişen ve dünyayla ilişkiler kuran toplum kesimlerinin yeni ortaya çıkan ihtiyaçlarının karşılanması söz konusudur.

Belirtilmesi gereken başka bir nokta, Türkiye’nin modernleşme tarihini merkez-çevre modelini esas alarak irdeleyen yaklaşımların, sürekli biçimde merkezdeki yöneticilerin süreçteki belirleyiciliğine vurgu yapmaları, konunun diğer tarafını oluşturan taşradaki tarihsel-toplumsal koşulları fazla dikkate almamalarıdır. Bu yaklaşımlara karşı olanlara göre ise, taşradan merkeze doğru etkili olan, örneğin “temsiliyet” mekanizmaları gibi, içsel dinamiklerin hesaba katılması gerekmektedir.⁸ Çatışma ve uzlaşmanın bir arada yürüdüğü merkezi ve çevresel güçler arasındaki ilişki tek yanlı bir güç ilişkisi değildi ve bu süreç merkezin tek yanlı hegemonyası üzerinde şekillenmiyordu (Önen ve Reyhan, 2011: 32-41).

Osmanlı döneminde başlatılan modernleşme hareketlerinin ana dinamiklerinden birisi olan yönetimin merkezileştirilmesinin, merkezi bürokrasinin kendi düşüncelerini tek taraflı olarak taşraya dayatmasıyla gerçekleşen bir süreç olduğuna inanmayan yaklaşımlara göre: merkezi-

⁷ Ekonominin, bölgesel şartların ve kentlerin konumlarının ortaya çıkardığı ihtiyaçların yanı sıra, dönemin önde gelenlerinin yenilikçi yönetim anlayışlarının da modern yerel yönetimlerin doğuşunda etkili olduğunu unutmamak gerekir. Tanzimat’tan beri devam eden modernleşme sürecinde etkin rol oynayan devlet adamlarına göre modern ve batılı olmanın bir başka anlamı da “şehirli / kentli” olmaktır. Başlangıçtan itibaren, kentleşme ve buna bağlı olarak kent yönetimlerindeki gelişmeler toplumu modernleştirmenin bir aracı olarak da algılanmıştır. Kentleşmeyle doğan ihtiyaçların karşılanması ve sorunların giderilmesi kent yönetimlerinin, yani Belediyelerin benimsenmesine yol açan nedenlerden biri olmuştur

⁸ İlerde ayrıntılı olarak ele alınacak olan “âyanlık” ve onun yerine 2.Mahmut döneminde kurulan “muhtarlık” kurumu, seçilmiş kaza müdürü uygulaması ve özellikle, 1840 yılında “muhasıllıkMeclisleri” adıyla kurulup daha sonra kaldırılmalarına rağmen başka isimler altında yapıları devam ettirilen taşradaki Meclisler sistemi temsiliyet açısından dikkate alınmalıdır. Bkz. Bölüm 3.2.3.

leşme, egemenlerin merkezi ve taşra kanatları arasında çatışmaların ve uzlaşmaların birbirinin içine geçtiği süreçler olarak değerlendirilmelidir.

Son olarak, Osmanlı modernleşmesinin açıklaması yapılırken ileri sürülen klasik tezlerin ötesine geçen bazı araştırmacılar, bu süreçte ülkenin ekonomik iç dinamiklerini dehesaba katmanın gerektiğini vurgulamaktadırlar. Farklı biçimlerde gerçekleşse bile, Batılı ekonomilerde görüldüğü gibi, kapitalist uygulamaların ülke pazarının bütünleşmesine olan ihtiyacı, merkezileşme olgusunu doğurmaktadır. Kapitalizme doğru evrilen bir toplumsal yapı ve Avrupa’da yaygınlaşan milliyetçi ve merkezîyetçi uygulamaların etkileri hesaba katılırsa, “kapitalizmin gelişiminin belli bir aşamasının merkezîyetçiliği getirmesi biçimindeki genellemeyi Osmanlı Devleti için de kabul edebiliriz” (Önen ve Reyhan, 2011: 55).

2.3. Türkiye’de Modernleşme Dönemleri

Bilim insanlarının, Osmanlı’da modernleşme sürecinin tam olarak hangi tarihte ya da dönemde başladığı konusundaki farklı düşünceleri olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti’nde baş gösteren bazı önemli sıkıntıların çözümünün Batıda ve Batılı değerlerde aranmaya başladığı ilk yenileşme döneminin Lale Devri (1718-1730) olduğu ileri sürülebilir.3. Selim’in öncelikle askeri alanda başlattığı Nizam-ı Cedid dönemi, Türkiye’deki modernleşme hareketlerinin ilk ciddi girişimi olarak nitelendirilmektedir. Bu sürecinin asıl başlangıcının ise, 1839 Tanzimat Fermanı olduğu genel kabul görmektedir.

Osmanlı modernleşmesinin aşamaları hakkında İnalçık’ın yaptığı değerlendirmeler aydınlatıcı niteliktedir. Yazara göre, Batı medeniyetine karşı takınılan tutumlardaki ilk değişim, Osmanlı bozgununu belgeleyen 1699 Karlofça anlaşmasından sonra ortaya çıkan “devletin varlığını devam ettirebilme” kaygısından kaynaklanmıştır. Batılı yaşam tarzı ve değer sistemleriyle ilgili unsurlar bu anlaşmadan sonra benimsenmeye başlanmış, batı bu tarihten sonra ulaşılması hedeflenen, taklit edilen örnek bir kültür (prestige-culture) haline gelmiştir (İnalçık, 2005: 267-269)

Dönemsel olarak değişik amaçlar taşıyabilen Osmanlı Devleti’nin batılılaşma sürecinin ilk aşamasında Batı’nın silah ve aletlerinin alınması söz konusudur. Dolayısıyla Batıdan ilk gelen ilimler savunma ve askerlikle ilgilidir. İkinci aşama, 18.yüzyılda, bu alanlarda Avrupalı uzmanların çağrıldığı, askeri okulların açıldığı ve matbaanın ülkeye getirildiği dönemdir. Üçüncü aşama ise, 1839-1876 yıllarını içeren Tanzimat Döne-

mi’nde Batılı idari ve siyasi kurumların aktarılarak, devletin bu temellere göre yeniden yapılandırıldığı aşamadır. (İnalcık, 2005: 311-312)

Tanzimat Dönemi’nde yapılan reformlar, aslında, Batı Avrupa kral-
lıkları modeline göre merkezi bir bürokratik devlet sistemi kurmayı he-
defliyordu. Bu dönemin liberal reformları 1876 yılında ilan edilen ilk
Osmanlı Anayasası ile en üst seviyesine ulaşmıştır. Bazı yetersiz yönlerine
rağmen “ Avrupa dışındaki ilk anayasalardan biri olan Osmanlı Anayasa-
sı, 1923 Türkiye Cumhuriyetine doğru atılmış önemli bir adımdır” (İnal-
cık, 2005: 312).

Osmanlı modernleşmesini Tanzimat devriyle sınırlamayan ve daha
eskiye uzanan bir olgu olduğunu ileri süren Ortaylı’nın, modernleşme
ve Osmanlı döneminde başlayan modernleşme hareketleriyle ilgili değer-
lendirmeleri de şu noktalarda toplanabilir (Ortaylı, 2012: 13-37):

- Değişimin bilincine ilk varan Batı toplumdur. Batılılık, değişimi fark eden ve ona müdahale etmeye kalkan bir bilinçtir.
- Modernleşme, Batı olarak adlandırılan ve egemen dünya merkezi durumuna gelen Avrupa modeline göre gerçekleşmiştir.
- Diğer toplumlar gibi Osmanlı toplumu da zamanın akışı içinde sürekli değişim geçirmiştir.
- Osmanlı toplumu 18.yüzyıldan sonra bulunduğu yeri ve zamanın akışını farklı bir bilinçle görmeye, dünya tarihini ve coğrafyasını daha yakından tanımaya başlamıştır.
- Osmanlı modernleşmesi batı toplumu ile ani karşılaşmanın yarattığı bir şok değildi, çünkü Osmanlı Devleti, tarihi boyunca coğrafi, siyasi ve iktisadi yönlerden Avrupa ile beraberlik içindeydi.
- Osmanlı modernleşmesi, sadece değişen dış dünyanın zorlamasıyla meydana gelmemiştir.
- Osmanlı batılılaşması, Batı’ya hayranlık değil, zorunluluk nedeniyle tercih edilmiştir ve bir dış zorlamadan çok, içerde alınan bir kararın sonucudur.
- Osmanlı modernleşmesi sadece Osmanlı Türkiyesi’ni değil, diğer Müslüman toplumları da kapsayan bir olguydu.

- Osmanlı modernleşmesi, bireylerin ve toplumun değişmesinin yanı sıra, toplumsal ve siyasal örgütlenmenin merkezi olan devlet yapısının değişmesini de kapsamıştır.
- Her türlü tartışmaya rağmen, Osmanlı modernleşmesinin asıl gerçekleştirildiği dönem olan Tanzimat hareketi Türkiye tarihinde toplumu ileri götüren ve çığır açan bir rol oynamıştır. Bu devrin modern Türkiye'nin oluşmasında payı büyüktür.
- Osmanlı modernleşmesi otokratik bir modernleşmedir. İç ve dış gelişmelerle devlet bu otokratik çizgisinden, son kırk yılında, anayasal monarşik bir yapıya dönüşmüştür. Cumhuriyete, modernleşmenin ürünleri olan parlamento, siyasal parti kadroları basın gibi siyasal kurumları, aydın ve bürokratları, eğitim, mal ve yönetim sistemlerini miras bırakmıştır. Cumhuriyeti kuranlar bir ortaçağ toplumuyla değil, özellikle son yüzyılını modernleşme sancılılarıyla geçiren imparatorluk kalıntısı bir toplumla yola çıkmışlardır. Dolayısıyla, bugünkü Türkiye'nin siyasal, sosyal ve yönetsel kurumlarının olumlu ve olumsuz özelliklerinin doğru biçimde değerlendirilebilmesi, son devir Osmanlı modernleşme tarihinin iyi anlaşılmasıyla mümkün olabilir.

Çeşitli bakış açılarına göre süresi değişen, ancak en azından iki yüz sene önce başladığı kabul edilen bu değişim hareketleri, bugün Avrupa ile birleşme arayışı içinde olan Türkiye'nin yaşamsal konularından biri olmaya devam etmektedir.

Türkiye'nin modernleşmesi, uzun bir tarihsel deneyime sahip olması nedeniyle, modernleşme süreçlerinin incelenmesinde özgün bir yapı olarak önemli yer tutmaktadır. Öte yandan Türkiye, Batılılaşma sürecini zaman içine yayılmış düzenlemeler sonucunda ve kendi seçimi yoluyla gerçekleştirmiş ve gerçekleştirmekte olan ülkelerden biridir. Bu nedenle kültürel, siyasal ve sosyal dokusunda Batılı ve yerli kaynakları bir arada bulunduran ülkeler arasında iyi bir örnek oluşturmaktadır (Gellner, 2005: 188-191).

3. OSMANLI DEVRİNDE MODERNLEŞME, YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER

3.1. Yenilikçi Padişahlar Dönemi

3.1.1. 3. Ahmet, Lale Devri

Bazı araştırmacılar, Türkiye’de modernleşme ihtiyacının ortaya çıkışını ve modernleşme sürecinin başlangıcını Lale Devri adı verilen (1718-1730) döneme kadar götürmektedir. Padişah 3. Ahmet ve Sadrazamı Nevşehirli Damat İbrahim Paşa ile birlikte, başta Nedim olmak üzere çeşitli sanatçıların isimlerinin ön plana çıkışı bu devir farklı değerlendirmelere konu olmaktadır. Ancak, bu dönem zevk ve eğlencenin yaşandığı “gelip geçici bir modadan çok daha fazlası” olarak değerlendirilmeyi hak eden yenilikleri içinde yaşatmıştır. Yüzünü batı uygarlığına dönmüş yeni bir aydınlanmanın başlangıcı ve modern bir çağın doğuşunun ilk izlerine bu dönemde rastlıyoruz (Kinross, 2008: 380).

Tarihçiler, Osmanlı Devleti’nde 17. Yüzyılda siyasal, ekonomik, toplumsal, yönetsel ve askeri bakımdan duraklama başladığı konusunda aynı fikirdedirler. Duraklama döneminin sonucu olarak devletin bütün kurumlarında bozulma ve çözülme işaretleri görülmeye başlamıştır. Doğuda ve batıda uzun yıllar süren yıpratıcı savaşlar, 2.Viyana yenilgisi ve ardından kaybedilen topraklar bozulmayı bir yıkıma dönüştürmeye başlamıştır.

Bu dönemde askeri ve yönetsel zayıflıklarının farkına varmaya başlayan Osmanlılar, bu konularda Batı’nın üstünlüğünü kabul etme eğilimine girmişlerdir. Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak, 18.yüzyılın başlarından itibaren bazı sorunların çözümünün, Batı’da aranması dönemine girilmiştir.

Osmanlı Devleti Lale Devri adı verilen dönemde Batı’ya açılmaya başlamış, Fransa, Avusturya, Polonya ve Rusya’ya yollanan Yirmisekiz Mehmet Çelebi gibi elçiler yalnızca diplomatik görevler yapmamış, Batı kültürü, sanatı, ekonomisi askeri ve teknolojik gücü hakkında bilgi edin-

meye ve bunları raporlar halinde sunmaya başlamışlardır (Kinross, 2008: 380-381).

Bati'daki gelişmeleri yakından izlemeye başlayan Osmanlı, öncelikle kültürel ve teknik alanlardaki gelişmeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bir barış ve yenilenme devri olan ve Lale Devri adıyla anılan bu dönemde, sadece kültürel ve teknik alanlarda değil, hemen her toplumsal alanda gelişmeler yaşanmıştır. Yalnızca “Matbaanın” kurulması bile, bu devrin yenilikçi doğasına yeterli örnek oluşturmaktadır.

Yeniliklerden rahatsızlık duyan kesimlerin kışkırtmaları sonucu, kendileri de gelişmelere iyi gözle bakmayan yeniçerilerin isyanıyla tahtı bırakan 3.Ahmet, bu olumsuz sona rağmen, bir Osmanlı Reformu eğilimini başlatmış ve daha sonraki dönemlerde giderek gelişecek olan bu düşüncenin ilk tohumlarını atmıştı (Kinross, 2008: 381).

Lale Devri ve sonrasındaki dönemde geleneksel ve yenilikçi unsurlar, toplumda birlikte var olmaya başlamışlardır. 19.Yüzyıl başlarından itibaren, 2.Mahmut döneminden sonra ise denge yenilikçi unsurlar lehine değişmiştir.

3.1.2. 3. Selim Devri

3.1.2.1. Nizam-ı Cedit Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'nda, 1600-1800 yılları arasında, merkezi yönetimle uyrukları arasında güçlü araçların yer aldığı ve yaygınlaştığı bir çeşit adem-i merkezileşme dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde, hem devletin hem de halkın ihtiyaç duyduğu rolleri yerine getiren yerel önderlere “âyan” ya da “derebeyi” adı verilmiştir. Kendilerinden beklenen rollerin ötesine geçen, özel ordulara sahip olan ve Padişaha bile meydan okuyan daha önemli yerel güçler ise “mütegallibe” adıyla anılmıştır. Bu güçler, yerel yönetimlerde ve vergi toplama yöntemlerinde meydana gelen değişiklikleri olabildiğince kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak ordulara ve önemli servetlere ulaşmışlardır. 18.yüzyılın sonlarına gelindiğinde, mütegallibelik, ülke topraklarının büyük bir kısmına yayılmış, bir çeşit “âyan hanedanlıklarına” dönüşmüş ve her alanda yaşanmakta olan

buhran dönemine olumsuz katkılarda bulunmuştur.⁹ Taşrada âyanların kendilerinden beklenen “merkezi hükümetle halk arasında aracılık etme” işlevlerine dönmeleri ise, ancak mütegalibelik anlayışının 3. Selim ve 2. Mahmut devirlerinde ortadan kaldırılmasıyla mümkün olmuştur. 3. Selim ve daha sonra onun yolunu takip edecek olan 2. Mahmut, 18.yüzyıl sonlarında yaşanan bunalımlara çözüm bulmak amacıyla iki yüzyıl sürmüş olan adem-i merkezileşmeden vazgeçerek, devleti yeniden merkezileşmeye ve askeri odaklı bir modernleşmeye yönlendirmişlerdir (Findley,2011: 23-31).

Fransız Devrimi’nin başladığı sırada tahta çıkan 3. Selim, Lale Devri ve sonrasında gündeme gelen ancak kesinleşmeyen reform fikirlerini hayata geçirmeye çalışan, aktif ve yenilikçi bir padişahdır. Hedefi, batı modeline uygun, ancak aynı zamanda geleneksel Osmanlı kurumlarının yapılanmasına da olabildiğince uyan reformlar gerçekleştirmek olan 3.Selim tarafından, öncelikle askeri alanda başlatılan, daha sonra devletin diğer alanlarına yayılan Nizam-ı Cedid (Yeni Düzen) dönemi, Osmanlı Devleti’nde modernleşme hareketlerinin ilk ciddi girişimi olarak genel kabul görmektedir (Kinross, 2008: 419-420).

Osmanlı’daki modernleşmenin ilk ve önemli bir kesimi orduda gerçekleştirilmiştir. Hatta, denebilir ki, modernleşme hareketleri, aslında ordudaki yenileşme ihtiyacından doğmuştur. Avrupa karşısında bir “var olma” kaygısı taşımaya başlayan Osmanlı, bu durumu, büyük oranda savaşlardaki yenilgilere bağlamış, modern ve güçlü bir orduya ihtiyaç olduğu düşüncesi ön plana çıkmıştır. 18.yüzyılın sonundaki reform girişimlerinin tek sebebinin, Hıristiyan Avrupa’ya özellikle de Rusya’ya karşı durabilmek için orduyu modernleştirmek hedefi olduğu ileri sürülmektedir (Ortaylı,2012: 49).

Böyle bir ordu kurma arzusunun nedeni, sadece dışa karşı güçlü olmak değil, aynı zamanda ülke içinde merkezin denetimini kurmak ve kuvvetlendirmektir. Bu hedef, merkezle taşra arasındaki ilişkilerin yeni bir temelde şekillenmesini, mali yönden güçlü bir yapıyı, vergi akışının düzenli hale getirilmesi için gelişmiş bir bürokratik yapıyı ve bütün siyasal yapılanmanın yasal bir düzene bağlanmasını da beraberinde getirmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 29-30). Kinross’a göre, diğer açılımlarına

⁹ Bu gelişmelerle ilgili ayrıntılı bilgi Tanzimat’tan önce yerel yönetimlerin incelendiği bölümde verilmiştir.Bkz.Bölüm 3.1.5.

rağmen Sultan Selim'in Yeni Düzen'inin ruhu hâlâ askeri alandaydı ve “ etkin bir reformun etkin bir hükümete bağımlı olduğu, bunu da etkin ve modern bir orduya bağlı olduğu anlaşılıyordu” (Kinross, 2008: 424).

Batılı teknolojilere dayalı eğitim vermek üzere askeri okullar açılmış, bu okullarda ders vermeleri için başta Fransa olmak üzere birçok Avrupa ülkesinden yabancı uzmanlar getirilmiştir. Mühendishane ve tıbbiyenin askeri okullar olarak kurulması, daha sonra Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılıp yerine modern bir ordunun oluşturulması, modernleşme içinde ordu ayağının önemini göstermektedir (Kinross, 2008: 421).

3. Selim'in önemli modernleşme girişimlerinden biri 1793 yılında Londra, Viyana, Berlin ve Paris'te ilk daimi elçiliklerin açılması olmuştur. Bu elçiliklerde görev yapan memurların bir kısmı başta Fransızca olmak üzere bazı Batı dillerini ve Batı toplumunun yaşam biçimlerini öğrenmişler, bu çağlarda hüküm süren devrimci fikirleri tanımışlar ve çeşitli kesimlerle ilişkiler geliştirmişlerdir.

Bu yolla yüzleri Batı'ya dönük aydın- bürokrat tipinin tohumları atılmıştır. Batının aydınlanma anlayışına uygun bir “sistemcilik ruhu” Osmanlı düşüncesine bu yıllarda girmiş ve Nizam-ı Cedid toplumunda, modernliğin esas unsuru olan akılcılığa doğru bir yöneliş başlatmıştır (Findley,2011: 34). Bu zamana kadar dış politikanın yürütülmesinde birinci derecede aracı olan yerli Hıristiyanların yanında Türklerin de yer almalarını sağlayacak ve gittikçe onların yerini dolduracak olan bir gelişmeye giden yollar açılmıştır.

19.yüzyıl reformcuları daha radikal ve bütüncül bir biçimde, ordunun reformunun yanı sıra eğitim, maliye ve yönetim sisteminde yenilikleri hayata geçirmişlerdir. Osmanlı modernleşmesinin itici unsuru olan askeri modernleşme kaçınılmaz olarak önce idari ve mali yapılanmaya, ardından edebiyata, mimariye ve günlük hayata sıçramıştır (Ortaylı, 2012: 30-31).

Bu dönemde ülke yönetimiyle ilgili bazı düzenlemelere de gidilmiştir. Eyalet yöneticisi konumundaki Valilerin gücünü azaltmaya yönelik düzenlemelerin yanı sıra vergi toplama yönteminde gelirlerin doğrudan devlet hazinesinde toplanması¹⁰ ve babadan oğula kanunsuz olarak geçmeye başlamış olan Tımar arazileri sayesinde ortaya çıkan taşra derebeylerinin önüne geçilmesi amacıyla fermanlar çıkarılmıştır (Kinross, 2008: 421-423).

¹⁰ Muhassıllık Meclisleri için, bkz. Bölüm 3.2.3.

3.1.2.2. Sened-i İttifak

Yeterli iç ve dış destek alamayan ve esas olarak dönüştürmeyi hedeflediği Yeniçerilerden ve Ulemadan oluşan karşıt grupları etkisiz hale getiremeyen 3.Selim bu kesimlerin dayanışmasıyla gerçekleştirilen bir ayaklanma ile tahttan indirildi. Nizam-ı Cedid kaldırıldı ve Yeniçeriler Başkente egemen oldular. Yeni Padişah yanlılarıyla ters düşen mütegalibelerden Alemdar Mustafa 3.Selim’i tekrar başa geçirmek ve Nizam-ı Cedid’i yeniden kurmak için harekete geçti. Memleketi Rusçuk’tan İstanbul’a geldiğinde 3.Selim’in öldürüldüğünü gördü ve 2. Mahmut’un yeni Padişah olmasını sağladı (Kinross, 2008: 436-438).

Sadrazam olan Alemdar, bir yandan Nizam-ı Cedid’e benzer bir ordu kurma girişimini başlattı(Sekban-ı Cedid), diğer yandan da merkezi hükümetle mütegalibeler arasında bir anlaşma yapmak amacıyla bunları Başkent’e çağırırdı. Bazı büyük âyanların katılmadığı bu çağrı sonucunda yanlarında önemli sayıda askeri güçleriyle İstanbul’a gelenler, merkezi yönetimle karşılıklı olarak, Sened-i İttifak adı verilen ve “devlet çıkarlarını korumak konusunda birbirlerine güvence verdikleri” bir metni imzaladılar. Bazı bilim insanlarına göre Sened-i İttifak Osmanlı anayasal geleneğinin başlangıcı olarak kabul edilse de, bazılarının göre bu belgenin kalıcı bir önemi olmamıştır.¹¹

Sonuçta âyanlar taşrada gücü ellerinde buldursalar da, ilkesel olarak, egemenlik yine de padişahdaydı. Nihayet, Rus ve Napolyon savaşlarının sona ermesiyle nefes alan Osmanlı, ülke içindeki mütegalibelerin önemli bir kısmını yok etmiş (1812-1820) ve yerlerine merkezden atadığı görevlileri getirerek âyanların konumlarını zayıflatmıştır (Findley, 2011: 35-37).

3.1.3. 2. Mahmut, Tanzimat’a Hazırlık Dönemi

2. Mahmut’un padişahlık devrinin 1826-1839 yılları arasını kapsayan dönemde Osmanlı Devleti’nin yapısında köklü değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Tanzimat döneminde başladığı sanılan bazı yenilikler aslında bu devirde yapılmış ya da altyapıları kurulmuştur (Çadircı, 2007: 13). Kendisinden önce yapılmış olan yenilik girişimlerinin başarılı ola-

¹¹ Osmanlı tarihini inceleyenler arasında pek çok konuda olduğu gibi, Sened-i İttifak’ın değerlendirilmesinde de farklı görüşler ileri sürülmektedir. Genellikle bir sözleşme olarak nitelenen bu senet, kimilerine göre, Magna Carta benzeri bir özgürlük belgesi, kimilerine göre de 2. Mahmut’a zorla kabul ettirilen bir “adem-i merkezîyet” sürecidir. Bkz. Keskin, 2009: 149.

mamasının nedenlerini bilen 2.Mahmut'un hedefi güvenilir bir ordu ile merkezi yönetimi kurmak ve buna dayalı olarak ekonomik kalkınmayı sağlamaktı (Çadırcı, 2007: 101).

2.Mahmut, taşrada olduğu gibi merkezde de egemenliğini güçlendirmiş ve yapmayı planladığı reformları zora sokan unsurları ortadan kaldırmıştır. İlerici fikirlerinden etkilendiği 3.Selim'in karşılaştığı yenilik karşıtı direnç odaklarının neler yapabileceklerini gördüğü için, bunları etkisizleştirmeden kalıcı reformları başlatmamıştır. Batı uygarlığına uyumlu modern bir anayasal devlet yapılanmasını hedefleyen 2. Mahmut, yenilikçi fikirlere şiddetli karşıtlıklarını devam ettiren asker ve sivil unsurlarla hayati bir mücadeleye girişmiştir. (Kinross, 2008: 461).

Daha kapsamlı yenilik hareketlerinin hazırlıklarını içeren ve kısmen başlatan bir devir olma özelliklerini taşıyan 2.Mahmut döneminde, merkezi idare örgütü klasik dönemdeki yapısını önemli ölçüde korumuş ve sadece yeni adlandırmalarla Avrupa modeli taklit edilmeye başlanmıştır. Ancak bu tarihten sonraki gelişmeleri derinden etkileyecek olan, hatta bazı yazarlara göre, daha sonra oluşan parlamenter geleneğin öncülü olarak nitelenen bir Meclis yapılanması itibarıyla dikkat çekmektedir. Saraya bağlı geniş bir danışma kurulu olan ve "Meclis-i Vâlâ" adıyla anılan bu Meclis, Tanzimat döneminde kurulan Meclislerin temelini oluşturmuştur (Ortaylı, 2012: 143-144)

Tam ismi Meclis-i Vâlâ-yi Ahkâm-ı Adliye (Adalet İşleri Yüksek Kurulu) olan ve 2.Mahmut döneminde, 1838 yılında kurulan Meclis Abdülmecit döneminde önemli bir rol oynamıştır. Tanzimat'ın gerçek kolayıcısı olarak görülen ve Bakanların üstünde etkinlik gösteren Meclis merkez yönetimine damgasını vurmuştur. Üzerinde durulması gereken husus, Padişahın mutlak egemenliğini tek başına değil, bu gibi Meclisler, kurullar ve bakanlıklar aracılığıyla yürürlüğe koyarak, Avrupa'daki meşruteli krallıklara benzemeye çalışmasıdır (Çadırcı, 2007: 59-60).

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan itibaren varlığını sürdüren Divân-ı Hümâyûn ve 18. Yüzyıldan sonra onun yerine geçen Meclis-i Meşveret adlı danışma organlarının yerini alan Meclis-i Vâlâ, bazı araştırmacılar tarafından Tanzimat'ın başlattığı değişim hareketlerinin "dynamosu" olarak nitelendirilmektedir. Tanzimat'ın tarihi, bir yönüyle Meclis-i Vâlâ'nın tarihi demektir (Seyitdanlıoğlu, 1999: 2).

Kuruluşunda önemli katkıları olan Mustafa Reşit Paşa, girişilecek reformları yürütmek üzere bu Meclisi tasarlarken Batılı devletlerde bulu-

nan örneklerini de dikkate almıştır. Devlet yönetiminde geniş yetkileri olan ve alanlarında uzman kişilerden oluşan Meclis, Tanzimat’ın ihtiyaç duyduğu donanımlı ve modern üst yöneticilerin yetişmesine kaynaklık etmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1999: 138-139).

Zaman içinde görevlerinde ve yapılanmasında bazı değişiklikler yapılan Meclis-i Vâlâ’nın çalışmalarına 1868 yılında Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kurulmasıyla son verilmiştir. Meclis-i Vâlâ’nın yetkilerini paylaşan, ancak onun kadar önemli bir rol oynamayan Meclis-i Âli-i Umûmî adlı Senato gibi çalışan başka bir Meclis de 1. Meşrutiyet’e kadar varlığını sürdürmüştür (Seyitdanlıoğlu, 1999: 138).

1.Meşrutiyet’le başlayan anayasal parlamenter dönemin Meclis-i Vâlâ’nın mirası üzerine kurulduğu söylenebilir. Bu Meclisin ve taşrada kurulan Meclislerin yarattığı iklimin, meşrutiyet dönemlerine uzanan süreçte önemli bir etkisi olmuştur. Bir parlamento olmamasına ve temsili nitelik taşımayan bir danışma Meclisi olmasına rağmen, yetkilerini ana kanun niteliğinde olan Gülhane Fermanı’ndan alan Meclis-i Vâlâ’nın, “demokrasi tarihi çerçevesi içerisinde kabul edilmesi hiç de yanlış olmayacaktır” (Seyitdanlıoğlu, 1999: 140).¹²

3.1.3.1. Vaka-i Hayriye (Hayırlı Olay)

Bazı tarihçilere göre, 19.yüzyıla kadar Osmanlı askeri gücünün özünü oluşturmalarına rağmen, zamanla devletin ve toplumun çıkarlarına ihanet eden yozlaşmış bir asker grubuna dönüşen Yeniçerilerin ortadan kaldırılması zorunluluk haline gelmişti. Bunun sonucu olarak, halkı ve bazı unsurları arkasına alan yenilikçi 2.Mahmut Yeniçeri Ocağını Vaka-i Hayriye (Hayırlı Olay)denen olayla tarihe gömmüş ve yeni bir ordu kurmuştur.

Bazı tarihçiler ise, bu olayı, çalışmamızın konusunu yakından ilgilendiren bir biçimde farklı boyutlarıyla değerlendirmektedir. Yeniçerilerin Osmanlı toplumunun hem seçkin gruplarıyla hem de seçkin olmayan

¹² Zaman içinde görevlerinde ve yapılanmasında bazı değişiklikler yapılan Meclis-i Vâlâ’nın çalışmalarına 1868 yılında Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kurulmasıyla son verilmiştir. Meclis-i Vâlâ’nın yetkilerini paylaşan, ancak onun kadar önemli bir rol oynamayan Meclis-i Âli-i Umûmî adlı Senato gibi çalışan başka bir Meclis de 1. Meşrutiyet’e kadar varlığını sürdürmüştür . Meclis-i Vâlâ’nın kuruluşu, yapısı, işleyişi ve yetkileri hakkında oldukça kapsamlı bir araştırma için, bkz. (Seyitdanlıoğlu 1999: 15-140). Yine, Meclis-i Vâlâ başta olmak üzere, 1876 yılından önce merkezde kurulan meclislerle ilgili ayrıntılı bir çalışma için, bkz. (Shaw 1970: 51-84).

gruplarıyla güçlü bağları vardı. Bu toplumsal grupların modernleşme siyasetine razı olmayışı, Devleti yeni politikalarına karşı çıkan bu grupları ortadan kaldırmaya itti. Yeniçeriler ise, bu toplumsal gruplarla var olagelen derin ilişkilerinin bir sonucu olarak, modernleşme projesine karşı direnişin kalesi haline gelmişlerdi. Sonuçta, Yeniçerilerin toplumun diğer kesimleriyle olan bu ilişkileri modernleşme sürecine karşı ciddi bir tehlike oluşturmaktaydı. Yeniçeriliğin ortadan kaldırılmasının asıl nedeni Yeniçerilerin çürümüşlüğü ya da kullanışsızlığından çok modernleşme sürecine karşı oluşturdukları tehditti. Osmanlı tarihinde olumlu ve olumsuz yönleriyle derin izler bırakan Yeniçeri Ocağı'nın sonsuza kadar ortadan kaldırılmadan hiçbir reform hareketinin gerçekleştirilemeyeceğini düşünenler olmuştur (Kinross, 2008: 462).

Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla önemli oranda güç kaybına uğrayan kuruluşlardan biri de medreseler ve dolayısıyla bunları temsil eden ulema sınıfı oldu. Değişim ve gelişimin önünde büyük bir engel yaratan medreselerin güç kaybetmesi, sistemin modernleşmesi için çok önemli bir kazanımdı. Geleneksel yönetimin ikinci dayanağını oluşturan ulemanın etkisi azaltılmadan yeni bir yönetim yapılanmasına gidilmesi zordu. Sınırsız yetkili kişiler yerine, her biri kendi sorumluluklarını yerine getiren birimlere ve danışma Meclislerine dayanan bir yapıyı amaçlayan yenilikler arasında, Şeyhülislam'ın görevlerinin sadece dinsel alana kaydırılması; okulların Maarif Nezaret'i'nin, yasal işlerin Adliye Nezaret'i'nin sorumluluk alanlarına verilmesi; vakıf yönetimlerinin devlet kontrolü altına sokulması gibi uygulamalar sayılabilir. Merkezi yönetim ve Dışişleri örgütlerinde, basın, eğitim ve kıyafet alanlarında yapılan yeniliklerin yanı sıra, kalıtım yolunun sıkça kullanılmasıyla bozulan ve işlevini yitiren tımar sistemini kaldırarak eyaletler üzerindeki merkezi denetimi artırmıştır (Kinross, 2008: 463-475).

3.1.4. Tanzimat Öncesi Dönemde Yönetim

Reformların hayata geçirilip uygulanabilmesi için yeni ve etkin bir bürokrasiye ihtiyaç duyan 2. Mahmut, yalnızca kayıt tutmakla görevli olan kâtiplerden oluşan " kalemiye" nin yerini alacak ve ülke yönetiminde söz sahibi olacak bir sivil memurlar sınıfına geçişi sağladı. Mülkiye Memurları adını alan ve modern bürokrasi anlayışının nitelikleriyle donatılan bu "elit" sınıf, Osmanlı Devletinde yapılan yenilik hareketlerinde, - hem merkezi hükümette, hem de taşrada- yaşamsal görevler üstlenmiştir. Güçlü ayanların etkisini kırmak için de kendilerinden yararlanan bu elitlere, özellikle taşrada, birinci derecede sorumluluk ve yetkiler verildi.

Askerler ve Kadıların yerine, kendilerine en üst yetkiler verilen bu sivil görevliler tarafından yürütülen modern bir yerel yönetim sistemi oluşturma projesi 2. Mahmut’tan sonraki dönemlerde de devam etmiştir (Findley,2011: 40-42).

Mütegalibelerin yereldeki gücünü kırmak ve merkeziyetçi bir yapıyı kuvvetli bir şekilde yeniden oluşturmak amacıyla, taşraya gönderilen bu yeni tip ve daha modern tarzda eğitilmiş olan yöneticiler dönemiyle birlikte, bir anlamda, yerel yönetim anlayışına geçiş döneminin de tohumları atılmaktaydı. Merkezden atanan bu “yerel düzeydeki yöneticiler”, bazılarınca merkezi hükümetin baskı ve kontrol aracı olarak görülür de, bazılarınca da, merkezi ve yerel güçler arasında oynadıkları ve çoğu zaman yereli kuvvetlendirmiş oldukları rolleri nedeniyle, Osmanlı Devleti’nde yerel düzeye aktarılan önemli yetkilerin öncüsü olmuşlardır.

Oynadıkları bu “iki taraflı” rol, en azından, içinde yerel etki ve yetkileri de barındırmaktaydı. 19.yüzyılın başında yaşanan bu gelişmeler, aynı tarihte Avrupa’da ve Dünyadaki gelişmelere bakıldığında, yerel güçlerin önem kazanmaya başlaması açısından kayda değerdir.

3.1.5. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetim

Geç ortaçağ Avrupası’nın bir ürünü olan çağdaş yerel yönetim ve yerel demokrasi,ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde denetim işlevini yürüten bir merkezi yönetimin varlığı karşısında söz konusudur. Kısaca açmak gerekirse, modern devletin artan gücü karşısında, tarihin akışı içinde bir bölgenin ya da kentin mali ve idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle, yerel yönetim olarak adlandırılan hukuki varlık ortaya çıkmıştır (Ortaylı,2012: 178).

Avrupa’da yaşanan yeniçağın hukuk devrimi sayesinde tüzel kişiliklerini kazanan çağdaş yerel yönetimlerin tarihi kurumsal kökenleri üzerindeki tartışmalar sürmektedir. Kendi başına ve kendi içinde var olan Eski Yunan şehirleri ve bağımsız bir hukuki kişiliği olmayan Roma Şehirleriyle modern yerel yönetim arasında kavramsal ve hukuki bir bağ kurmak zordur. Yine idari özerkliği olmayan İslam şehirlerinde bir yerel yönetim anlayışından söz etmek de zordur. Bu tip geleneksel yapılanmalarda ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersizliğinden dolayı, merkeze uzak bölge ve şehirlerin yönetiminde belli ölçülerde bir merkezkaç etkisi görülmüş olsa da, bunun yerel özerklik ve demokrasi anlamı taşımadığı açıktır (Ortaylı, 2007: 84).

Ortaylı'ya göre “ Çağdaş mahalli idare ve mahalli demokrasi bir kurum olarak ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışı içinde bir bölgenin ya da şehrin mâli-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle mahalli idare denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır” (Ortaylı, 2007: 83).

Avrupa'da yerel yönetimler orta çağdan bu yana krallara, cumhuriyetlere ve devrimlere rağmen varlıklarını korumuş ve geliştirmişlerdir. Bünyesinde kendi kendini yönetme geleneğinin yer ettiği bu sistemin sürekliliği, 20.yüzyıl demokrasi anlayışının temel unsurlarından birini oluşturmuştur (Ortaylı,2012: 179).

3.1.5.1. Kadılık

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat döneminden önce yerel hizmetleri yürüten kurumlar olarak Kadılık ve Vakıflar sayılmaktadır. Kentlerdeki esnaf teşkilatlarının yürüttüğü bazı yerel hizmetlerden de söz etmek mümkündür.

Klasik dönemde eyaletin ve sancağın başındaki yöneticilerin yanı sıra şehir ve kasabaların mülki, adli, mali, askeri ve beledi hizmetlerini yürüten Kadılar doğrudan merkeze bağlıydılar. Görevlerinin kapsamı ve önemi dikkate alındığında, Kadı kadar geniş yetkileri olan başka bir memurun olmadığı söylenebilir. Osmanlı şehirlerinin en yüksek yöneticisi konumundaki Kadı, sanılanın aksine, şehirde sadece bir yargıç değil; asayişin amiri, vakıfların denetçisi, Belediye hizmetlerinin sorumlusu ve Belediye kolluk görevlilerinin amiridir (Ortaylı, 2008: 236-283).

Bu kadar geniş yetkileri ve dolayısıyla sorumlulukları olan Kadılar, çeşitli alanlarda kendilerine yardımcılık yapan birimlere sahiptiler. Şehrin asayiş ve güvenliğinden Kadıya karşı sorumlu olan kişi Subaşı'ydı. Yargı işlerinde Kadı'nın yardımcısı olan Naib, Kadı'nın yetki alanı içinde ulaşamadığı yerlerde Kadı adına hüküm verirdi. İmamlar, mahalle yönetiminden sorumluydular. Kadı'nın Belediye hizmetlerinden sorumlu olan yardımcısı ise Muhtesip olarak adlandırılıyordu (Eryılmaz, 1999: 172).

Ancak, belirtmek gerekir ki, Kadı'nın ya da yardımcılarının yerel halk tarafından seçilip denetlenmesi ya da halk temsilcilerinin yönetime herhangi bir statü ve kural çerçevesinde katılmaları söz konusu değildir (Ortaylı, 2012: 181).

Muhtesiplerin görevleri arasında, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak ve bunlara uyulup uyulmadığını denetlemek, çarşı ve pazar

işlerini teftiş etmek, ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı işletme ve dükkânları denetlemek gibi günümüzde Belediye zabıtasının yaptığı işler yer almaktadır. 1826 yılında Kadılık kurumunda meydana gelen değişim doğrultusunda Muhtesiplik yeniden düzenlenerek Merkezde İhtisap Nezareti, eyaletlerde İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur (Eryılmaz, 1999: 173).

Yeniçeriliğin kaldırılması nedeniyle denetleme gücünü yitiren Kadıkkurumunun yerine, kent yönetimlerinde yapılan yeni düzenlemeler sonucu ortaya çıkan Muhtesiplere vergi toplama, kolluk görevi yapma ve Belediye hizmetlerini yerine getirme görevleri verilmiştir. 1836 yılında kurulan Evkaf Nazırlığı’nın altta değineceğimiz vakıflarla ilgili yerel görevleri üstlenmesi neticesinde kent hizmetleriyle ilgisi kalmayan kadılar yalnızca yargı organı olarak kalmışlar ve bu işlevleri kadılık kurumunun sona erdiği tarihe kadar sürmüştür. Öte yandan, ihtisap kurumu kuruluşundan kısa süre sonra yalnızca vergi toplama görevini yerine getiren bir niteliğe bürünmüş ve Belediye ile ilgili hizmetlerini yerine getiremez olmuştur (Nadaroğlu, 1994: 196-197).

Yıkılan klasik teşkilatın yerini dolduramayan ihtisap kurumu ne başkentte, ne de eyaletlerde arzulanan sonuçları vermemiştir. Oysa şehirlerde değişmeye başlayan yapı ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar, modern Belediye idarelerinin kurulmasını zorluyordu (Ortaylı, 2008: 290).

3.1.5.2. Vakıflar

Vakıf, kısaca, bir malı kamu yararına yönelik hizmetlere tahsis etmek anlamına gelir. Osmanlı devletinin kuruluşundan, hatta Selçuklu döneminden itibaren, okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler vakıflar tarafından görülmekteydi. Tanzimat döneminde batılı anlamda Belediyelerin kurulmasından sonra da vakıflar, ikinci bir Belediye birimi gibi, bazı yerel hizmetleri yürütme-yi sürdürmüşlerdir (Eryılmaz, 1999: 174).

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti’nde eyalet ve şehir yönetimlerinden, buralarda görevli Kadılık gibi kurum ve kişilerden, vakıflar gibi sosyo-ekonomik kuruluşlardan ve bazı cemaat örgütlerinden söz edilebilir. Ancak, yerel yönetim gibi bir kavram ve kurumdan, hatta yönetime yardımcı olan süreklilik kazanmış yerel kurullardan söz edilemez. Merkez görevlilerinin teknik olarak yüklenemeyeceği birtakım hizmetleri yerel gruplara bırakmasının yerinden yönetim anlayışı ve yerel demokrasiyle ilgisi yoktur (Ortaylı, 2012: 182).

3.1.5.3. Bozulan Âyanlık Kurumunun Yerine Muhtarlık Kurumunun Ortaya Çıkması

Yerel yönetimlerin ilk ve şaşırtıcı biçimde -çağına göre- demokratik sayılabilecek bir gelişme de, 2.Mahmut'un, 1829 yılından itibaren, önce Başkent'te sonra taşradaki köy ve kasabalarda, semt, mahalle ve köylerin yönetimi için, bu yerlerde oturanlar arasından seçilmiş "muhtarlar" atamaya başlamasıdır (Findley,2011: 42).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılana kadar, taşra yönetiminde âyan ve eşraf adı verilen ileri gelen yerel gruplar söz sahibi olmuşlardır. Ayrıca, bunlar arasından seçimle göreve getirilen kişilerin oluşturduğu kuruma da, aynı isim kullanılarak, "âyanlık" adı tir.¹³Kaldırılıncaya kadar, her şehir ve kasabada hükümet görevlileriyle halk arasında vergi alma, askerlik ve benzeri ilişkilerin yürütülmesinde aracılık yapmışlar, bölgenin özelliklerine göre verilen bazı işleri yapmışlar ve bütün bu görevlerinin karşılığında "âyaniyye" denilen bir ücret almışlardır. Atamayla göreve gelen Valiya da Mütesellim gibi taşra yöneticilerinden farklı olarak âyanlar yörenin ileri gelenleri tarafından seçilerek işbaşına gelirlerdi. Kadı, müftü, müderrisler, nakibü'l -eşraf kaymakamı, lonca yöneticileri ve şehrin ileri gelen bazı kimseleri toplanarak bir "âyan" seçerlerdi. Bu kurala uyulmadığı zamanlar olsa ve bazen Vali ve Mutasarrıflar tarafından atansa da, kural olarak seçimle işbaşına gelmeleri nedeniyle âyanlar, yerel yönetimin oluşmasında ve halkın yönetime katılımının sağlanmasında ilginç bir tarihi kurum olarak Osmanlı yönetim sisteminde yerlerini almışlardır (Çadırcı, 2007: 127-128).

Özellikle vergi dağıtım ve toplanmasında yolsuzluk yapmaları, halkın zararına işlere girişmeleri neticesinde yıpranan âyanlık kurumu, bu olumsuzluklara ek olarak seçimlerin sağlıklı yürümemesi ve taşrada ileri gelen ailelerin âyanlık için uzun mücadelelere girmesi gibi nedenlerden dolayı yönetimde sıkıntı yaratmaya başlamıştır. Netice olarak, 2. Mahmut, 1826 yılında meydana gelen ve yeniçeri teşkilatının kaldırıldığı Vaka-yi Hayriye' den hemen sonra, âyanlık kurumuna da düzene koymak istemiş ve âyanın bazı görevlerini sancaklarda kurduğu "Sandık Eminliği" kurumuna aktarmıştır. 1829 yılında ise Başkent'in, İstanbul, Eyüp ve Üsküdar mahallelerinde Muhtarlık örgütü kurulmuştur. 1833 yılında, halkın hükümetle olan ilişkilerinde aracılık yapmak üzere bütün vilayetlerde

¹³ Ayan, eşraf ya da mütegalibe adları da verilen taşradaki söz sahibi gruplar ile "âyanlık" adı verilen bu "yerel kurum" birbirine karıştırılmamalıdır.

hayata geçirilen muhtarlık kurumu âyanlığın yerine almış ve görevlerini üstlenmiştir (Çadırcı, 2007: 129).

Taşrada ilk uygulamanın yapıldığı Kastamonu Sancağı’nda gerçekleştirilen seçim sistemi örnek alınarak diğer şehir, kasaba ve köylerde aynen uygulanmıştır. Her mahallede iyi yönleriyle bilinen becerikli kişilerden 1.Muhtar ve 2.Muhtar adıyla ikişer kişi seçilmiş;¹⁴ her muhtar mahalle halkına ve muhtarlara da imam kefil edilmiştir. Ayrıca mahallenin ileri gelenleri de birbirlerine kefil edilmişlerdir. (Çadırcı, 2007: 129-130). Yerel halkın kendi yönetiminde söz sahibi olması anlamında yorumlanabilecek nitelikleri olan bu uygulama ile mahallenin yönetimi ve güvenliği hakkında herkese sorumluluk yüklenmiştir.¹⁵

Seçilme süreci Padişahı onayı ile tamamlanan ve buldukları sancağın yöneticisine karşı sorumlu olan Muhtarların önde gelen görevi mahallede güvenliğin sağlanmasıydı. Bunun için, mahalleye başka yerlerden gelenler ve mahalleden başka yerlere gidenlerle ilgili görevleri vardı. Nüfus kayıtlarını tutmak ve bunları ilgili merkezi birimlere bildirmek, mahalle halkını temsil etmek, vergi toplanmasına yardımcı olmak ve mahalle defterini tutmak Muhtarların diğer görevleri arasındaydı. 1833 yılında ülke çapında kurulan ve Tanzimat Döneminden sonra bazı önemsiz değişiklikler geçiren Muhtarlıkkurumu, görev ve yetkileri fazla değişmeksizin günümüze kadar süregelmiştir (Çadırcı, 2007: 130-131).

Varlıklarını bir şekilde bugüne kadar sürdüren bu sivil /seçilmiş kurumun, yerel yönetim tarihi içindeki öneminin, özellikle yerellik / yerindenlik ilkesi (subsidiarity) bakımından yeterince vurgulandığını söylemek zordur.¹⁶

¹⁴ Müslüman olmayan (gayrimüslim) cemaatler için, muhtarın yerine “kocabaş” adı verilen kişiler seçilmişlerdir.

¹⁵ Mahalle ve köylerde uygulanmaya başlayan muhtarlık sistemine, bugünün tanımlamalarıyla bakıldığında; halka yakınlık anlamında yerellik ilkesinin, yönetime muhtar ve onunla birlikte sayılan kişilerin katılması anlamında ise yönetim ilkesinin, döneme özgü ilk belirtileri hissedilebilir.

¹⁶ Yerindenlik ilkesi ya da hizmette halka yakınlık ilkesi olarak da adlandırılan yerellik ilkesi (the principle of subsidiarity), Avrupa ‘daki yerel yönetimlerin yol gösterici ve yönlendirici ilkeler bütünü olarak kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tanımlayıcı ilkelerinden biridir. Bu ilkeye göre: “**Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır.**” Modern yerel yönetim anlayışının temel ilkelerinde biri olarak kabul edilen **subsidiarity** ilkesi açısından bakıldığında, halka en yakın yönetim birimi olarak kurulan ve konumunu sürdüren muhtarlık kurumunun önemi kendiliğinden

3.2. Yenilikçi Aydınların/Bürokratların Ön Plana Çıktığı Dönem

3.2.1. Tanzimat ve Islahat

2. Mahmut'un yaptığı uygulamalar ardından gelecek olan seksen yılda gerçekleştirilmeye çalışılan reformların gireceği yolu ve alacağı şekli belirlemiştir. 3. Selim'in düşüncelerine benzer şekilde, merkezi devletin oluşturulması amacını benimsemişti. Bunun yolu modern ve güçlü bir ordunu kurulmasından geçiyordu. Yeni ordunun kurulması için paraya, dolayısıyla etkin bir vergilendirmeye ve bunu sağlamak için de modern ve etkin bir merkez ve taşra bürokrasisine ihtiyaç duyulmaktaydı. Devlet denetiminin yaygın ve güçlü kılınması daha iyi iletişim araçlarını gerektiriyordu. Öte yandan, yeni dönemde hizmet verecek asker ve sivil memurların yetiştirilmesi ancak yeni eğitim biçimlerine dayalı olarak çalışan modern okullarla gerçekleştirilebilirdi (Zürcher, 2010: 67-68).

Bu ihtiyaçların farkında olan 2.Mahmut, saltanatı güçlendirmeye ve devleti merkezileştirmeye yönelik reformlarını kararlılıkla sürdürmüştür. Yönetimi daha da kurumsallaştırmak ve reformlara destek vermek amacıyla, merkezde çeşitli danışma Meclisleri kurmuştur. Diplomatik ve ekonomik girişim ve anlaşmalarla, Tanzimat adı verilecek olan sivil reformlar paketinin uygulanması için gerekli olan zemin hazırlanmıştır.2. Mahmut devri biterken, devletin yaşamsal çıkarlarına hizmet etmeyi amaçlayan “İslami temelli bir modernleşmenin” unsurları bir fermanla ilan edildi (Findley,2011: 46).

Başta Mustafa Reşit Paşa olmak üzere, yenilik taraftarı bürokratların desteği ile, alt yapısı önceki dönemde hazırlanmış olan fermanın ilan edildiği 1839 yılı ile 1876 yılı arası Tanzimat Devri olarak adlandırılmıştır. Bu devir de kendi içinde iki döneme ayrılarak değerlendirmelere tabi tutulmuştur. İlk dönem “Gülhane Hatt-ı Hümayunu Devri” olarak adlandırılırken”, 1856 yılında başlayan ikinci döneme “Islahat Fermanı Devri” denmiştir (Çadircı, 2007: 174).

ortaya çıkar. Bu yönüyle, muhtarlık kurumu belki de Türk yerel yönetim deneyiminin dünya yerel yönetim birikimine katkı olarak sunabileceği bir değerdir. Ancak, ülkemizde muhtarlığın yerel yönetimlerle ilgili son değişikliklerin içinde olumlu yönde yer aldığını söylemek güçtür. Modern yerel yönetim anlayışının gelişim süreci içinde öneminin artırılması yerine, gittikçe işlevini yitiren bir kuruma dönüştürülmesi düşündürücüdür.

Osmanlı modernleşmesi dendiğinde akla ilk gelen Tanzimat Fermanı ve devamı niteliğindeki Islahat Fermanı, Devletin içten ya da dıştan kaynaklanan çeşitli nedenlerle yönünü Batı’ya döndüğünü ve çözümünü Batı medeniyetinde aradığını gösteren simgelerdir.

Bu gelişmeler irdelenirken, Avrupa’da yaşanan Napolyon sonrası uyum ve restorasyon döneminin etkilerini de göz ardı etmemek gerekir. Osmanlı Devleti’nin “ bekası “ ve toprak bütünlüğü için, Avrupa’da kurulan yeni uluslar arası hukuk düzenine katılmak oldukça önem taşıyordu.¹⁷

Kırım Savaşı sonrası ilan edilen, esas olarak Tanzimat Reformlarının kapsamalarını genişleten Islahat Fermanı ve hemen ardından imzalanan Paris Anlaşması ile, Osmanlı’nın Avrupa Uyumuna (Concert of Europe) dahil olduğu resmen açıklandı. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu uyuma dahil olarak Avrupalı devletler tarafından toprak bütünlüğünün garanti edilmesini sağlamaya çalışan Osmanlı Devleti’nin beklentileri karşılanmamış, bu dönemde balkanlarda önemli ayaklanmalar olmuş ve kayıplar yaşanmıştır (Findley,2011: 83).

Tanzimat 11.yüzyıldan itibaren Batı uygarlığı ile bir biçimde ilişkide olan ve genellikle savaştan bir toplumun, kendinden ileri giden bu uygarlık karşısında takınmak zorunda kaldığı bir tavidir. Gerisinde kaldığı Batı uygarlığına teslim olmak yerine - bu uygarlığı yükselten değerleri kabul etmek bahasına da olsa- varlığını sürdürmek amacıyla konan bu tavır, aslında bir direniş olarak nitelendirilmelidir. Böyle bir direnişin dünyada o güne kadar örneği olmadığı için, öncülük yapmak görevi de Osmanlıya düşmüştü. İmparatorluk geleneğine sadık kalınarak yürütülen bu modernleşme hareketlerinin öncüleri de bu gelenekten gelen yönetici kadro olmuştur. Belirtmek gerekir ki, günümüzde bazı kesimlerin eleştiri-

¹⁷ 1815 Waterloo savaşı ve ardından yapılan Viyana Kongresi’nde oluşturulan düzenlemelere dayalı olarak Avrupa’da uluslararası bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Savaş sonrası dönemde geniş kapsamlı bir “restorasyon” gerçekleştirmek isteyen, bunun için barışı, güvenliği ve devletlerarası işbirliğini sürdürmeyi hedefleyen bütün düzenlemelere “Avrupa Uyumunu” adı verilmiştir.

Viyana Kongresi’nin toplanmasına öncülük ve Kongre’ye de başkanlık eden Avusturya Başbakanı Metternich, Avrupa’da Napolyon öncesi statükoyu korumayı amaçlayanların öncüsüdür. Milliyetçi ve cumhuriyetçi akımları tehlikeli gören Metternich’in “ Avrupa’yı federasyon sistemi içinde yeniden kurmak ve kıtanın merkezindeki Avusturya’nın yönetiminde federatif bir güç oluşturmak” arzusu 1848 Devrimleriyle sona ermiştir.

rilerine uğrayan Batılılaşma olgusundan kendini kurtarabilen bir doğu toplumu da olmamıştır.

Devletin modernleşmesinin kaçınılmaz olduğunun farkına varılması ile bir yüzyıl önce başlayan batılılaşma çabaları 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile sistemli bir şekilde büründürülmeye çalışılmıştır. Yeni bir devlet rejiminin organik temelini oluşturacak ve bazı başarısızlık ya da şanssızlıklara karşın bundan sonraki yirmi yıl içinde gelişecek olan fermanın en önemli yönü, bütün Osmanlı yurttaşlarına eşitlik ilkesi doğrultusunda uygulanacak olmasıdır. Yasalar karşısında, vergilendirmede, mülkiyet ve eğitim haklarına sahip olmada, memuriyete girişte ve bunlara benzer alanlarda herkese güven ve özgürlük sağlanması amaçlanıyordu (Kinross, 2008: 481-482).

Osmanlı modernleşmesinin fikirsel temellerinde, devleti kurtarmak (Devletin Bekası) adına ortaya çıkan aydınlar geniş ölçüde yer almıştır. Yönetimin, zamanın şartlarına göre yeniden düzenlenmesinde bu aydınların oluşturduğu, modern bir bürokratik kadro öncülük yapmıştır. Bütün bir dönemin ve hayatın yeniden düzenlenmesi anlamında algılanan Tanzimat döneminin öncü/ bürokrat kadrosu, adını da kendilerinin koydukları bu devirde sadece yönetim alanıyla ilgilenmekle kalmamışlar, ekonomi, tarih, hukuk ve edebiyat dallarında incelemeler yapmış, tercüme ve telif eserler vermişlerdir (Ortaylı, 2008: 471-473).

Devletin modernleşme tarihinin en çarpıcı yıllarını kapsayan ve Bürokrat kadronun yönetime egemen olduğu bu dönem Babiâli Asrı olarak da adlandırılmıştır. Bürokratların hâkimiyeti Birinci Meşrutiyetten sonra Abdülhamit'in, İkinci Meşrutiyetten sonra ise İttihat ve Terakki cemiyetinin eline geçmiştir. Farklı nitelikler sergilemelerine rağmen, bu üç dönemin ortak yönü, yönetim sisteminin süreklilik göstermesi ve gelişme içinde olmasıdır. Otoriter nitelikler taşıyan her üç dönem yönetici tipi arasında, bürokrasinin içinden yetişen devlet memurları olan Tanzimat döneminin yöneticileri yakın tarihin en becerikli ve yaratıcı kadroları olarak anılmaktadır. Tanzimat döneminin yönetici kökenli devlet adamları, değişen ve sarsılan bir sistemden yeni bir düzen yaratmayı amaçlayan, kendilerini ve toplumu dönüştürme ve ileri götürme bilincine sahip reformculardır. Ortaylı'ya göre Babiâli'nin egemen olduğu bu dönem " bürokrasinin modernleştiği, güçlendiği, dolayısıyla Türkiye tarihinde modern merkezîyetçiliğin kurulduğu dönem demektir " (Ortaylı, 2012: 101-104).

Mısır Krizi, Kırım Savaşı ve 1877-78 Rus savaşı gibi krizler yaşansa da, reformcuların devleti savunma ve güçlendirme çabaları artarak devam etmiştir. Toplumda dengeler bozulmuş, önemli değişimler yaşanmış ve yeni güçler ortaya çıkmıştır. Uluslar arası alanda ve ulusal düzeyde yaşanan hızlı kriz, düzenleme ve yenileşme süreçleri, Osmanlı kültüründe “devrimci” bir değişimin başlamasına neden olmuştur (Findley,2011: 76).

Devletin diğer bölgelerine de sıçrayan karışıklıklar ve Ruslarla savaşta yaşanan felaketler karşısında başa geçen 2. Abdülhamit ile birlikte farklı bir döneme girilmiştir. Meşrutiyet ilan edildiği, Meclis seçildiği ve göreve başladığı, devletin anayasal bir monarşiye dönüştüğü iki yıllık dönemin ardından, 1878’de Rus ordusunun İstanbul kapılarına dayanmasının yarattığı olumsuz ortam bahane edilerek Meclis Padişah tarafından dağıtılmıştır.

Güç tekrar ve kayıtsız biçimde saraya dönecek ve 2.Meşrutiyete kadar sürecek uzun dönemde yenilikler ve modernleşme çabaları artık bir otokrat hükümdar tarafından yürütülecekti. Tanzimat Fermanı ile öne çıkan aydın-bürokrat kesim geri plana çekilerek, modernleşmenin “devrimci” bir ivme kazanacağı 2.Meşrutiyet yıllarını bekleyecekti.

Merkezileşme ve savunma amaçlı bir modernleşme girişimi olan Tanzimat döneminin kapsamı içinde, mülkiye memurlarının iktidara sahip olması, yeni elitlerin yetiştirilmesi, yoğun yasama faaliyetleri ve bunların etkileri, yeni mahkemelerin ve Meclislerin kurulması, devletin genişlemesi ve siyasal sürecin dönüşümü gibi etkenler sayılabilir. Bu dönemde toplumda bir geri kalmışlık duygusu egemendi ve buradan hareketle, ilerlemiş Batılı ülkelere yetişme arzusu ve ihtiyacı ön plandaydı. Ancak, Türkiye’nin modernleşme sürecinin en belirleyici yıllarını oluşturan Tanzimat dönemi, bazı itiraz ve tartışmaları da içinde taşımıştır. Bugün bile Tanzimat dönemini “Osmanlılığa ve Müslümanlığa dair her şeyin yozlaşmasının başlangıcı” olarak görenler vardır (Findley,2011: 88-132).

Dünyada görülen bütün toplumsal değişim süreçlerinde kaçınılmaz olarak rastlanan olumsuzlukların yaşanmış olması, bu dönemin Türkiye tarihi üzerinde bıraktığı önemli ve kalıcı etkilerin göz ardı edilmesi sonucunu doğurmaz. Yeniliklerden olumsuz biçimde etkilenen ve direnç gösteren kesimlerin yanı sıra, bu dönemde kırsal refahın artırılması ve toprak rejiminin düzenlenmesinde yaşananlar gibi başarısızlıklar olduğu da gerçektir. Ancak, Tanzimat hareketi her şeye rağmen yönetimi modern-

leştirmek ve merkezileştirmek yolunda önemli ilerlemeler sağlamıştır (Ortaylı, 2012: 137).

Açıktır ki, merkezileşme olgusu sadece Osmanlı Devleti bağlamında ele alınamaz. Hatta Osmanlı bu konuda da Avrupa devletlerinin gerisinde kalmıştır. 18. Yüzyıldan itibaren özellikle Batılı devletler kaçınılmaz olarak merkezîyetçi bir dönüşüm süreci yaşamışlardır. Modern çağda merkezîyetçilik teriminden anlaşılan, devletlerin büyük ölçüde maliye, yönetim ve hukuk alanlarında standart ve bütüncül bir denetim sistemi kurmalarıdır. Mutlaka otoriter bir yönetimi gerektirmeyen merkezîyetçilik anlayışı, kaçınılmaz olarak bürokrasinin gücünü artırmıştır. Batılı devletlerden yüz yıl kadar sonra, geleneksel devlet tipinden modern merkezîyetçi devlet tipine geçiş süreci Osmanlı Devleti'nde de yaşanmaya başlamıştır (Ortaylı, 2012: 141).

Tanzimat Dönemi ile ilgili olarak, bu dönemin başarılı olamadığı alanların en önemlileri sayılabilecek iki konu üzerinde durulmalıdır. Tanzimat bozulan toprak düzenini devletin ve halkın çıkarına bir çözüme ulaştıramamış, aksine bu toprakları halka zulmeden yerel ağaların mülkü haline getiren uygulamalar yapmıştır. İnalçık'a göre "Tanzimat bu arazi meselesini, büyük köylü kütelleri lehine çevirmemekle yeni Osmanlı İmparatorluğu'nun temeli olacak esas inkılâbı yapamamış oldu" (İnalçık, 2012: 44). Başka bir deyişle, asıl amaçlarından biri Devletin batışını yapılabilecek yenileşme hareketleriyle önlemek olan Tanzimatçılar, bu yıkılışın önüne geçmenin en önemli unsurlarından biri olan toprak rejiminin düzeltilmesi ve dolayısıyla toprak ekonomisine bağlı olan mali sistemin güçlendirilmesi zorunluluğunu yerine getirememişlerdir.

İkinci başarısızlık alanı, özellikle Tanzimat döneminin ikinci aşamasını oluşturan İslahat Fermanı'nın özünü teşkil eden, Müslüman olmayan vatandaşlara yasalar önünde tam ve açık bir eşitliğin sağlanması hususudur. İmparatorlukta yaşayanların birliğini ve bütünlüğünü korumak amacıyla yapılan girişimler başarısız olmuş, hatta Hıristiyanların bazı isyanlara neden olduğu dönemlerde bu düşünceye karşı çıkan fikir ve eylemler taraftar bulmuştur (İnalçık, 2012: 49-52).¹⁸

¹⁸ İmparatorluğun çöküşünde etken olan diğer sebeplerle birlikte belirtilen bu iki unsur, yani toprak düzenindeki bozulmanın artarak devam etmesi ve yasalar karşısında eşitliğin sağlanamaması, Cumhuriyet dönemine miras kalan temel sıkıntuların da başında gelmiştir. Toprak düzenindeki çürümenin sonucu olan feodal yapılanma ve hukuk devletinin ana ilkelerinden