

rıldığı, bu sebeple de olgun bir insan olabilmek ve yüce gayelere erebilmek için sıkıntılara göğüs germek zorunda bulunduğu hatırlatılmaktadır. Böylece Hz. Peygamber'in karşılaştığı güç şartlara, müşriklerin ona uygulayacağı zulüm ve baskıya da işaret edilmektedir. Gücüne ve servetine güvenerek Allah'a karşı gelen kimselerin aldandığı, ayrıca insana maddî ve mânevî birtakım nimetlerin verildiği, hayır ve şer yollarının gösterildiği belirtilmekte, sarp yokuşa benzeyen hayır yolunun bir köle âzat etmek veya açlık ve kıtlık zamanlarında akrabadan bir yetimi yahut perişan durumdaki bir yoksulu doyurmak olduğu bildirilerek yardımlaşmaya verilen önem ve İslâm'ın kölelik müessesesi karşısındaki tavrı ortaya konmaktadır. Ayrıca iman ettikten sonra birbirine sabır ve merhameti tavsiye etmenin lüzum ve önemine dikkat çekilmiştir. Sayılan bu özellikleri taşıyanlara "ashâbü'l-meymene" (sağ taraftarları, amel defterleri sağdan verilenler), Allah'ın âyetlerini inkâr edenlere de "ashâbü'l-meş'eme" (sol taraftarları, amel defterleri soldan verilenler) denildiği bildirilmekte ve bu sonuncuların kötü akıbetine işaret edilmektedir.

Beled sûresini okumanın faziletine dair Sa'lebî ve Vâhidî gibi bazı müfessirlerin

Übey b. Kâ'b'dan rivayet ettikleri, Zemahşerî ve Beyzâvî gibi daha sonraki müfessirlerin de eserlerinde yer verdikleri, "Allah, 'lâ uksimü bi-hâze'l-beled'i okuyanı kıyamet günü gazabından emin kılar" meâlindeki hadisin uydurma olduğu kabul edilmektedir (bk. Zerkeşî, I, 432).

BİBLİYOGRAFYA :

Râgıb el-İsfahânî, *el-Müfredât*, "beled" md.; *Kâmus Tercümesi*, "beled" md.; Buhârî, "Tefsîr", 90; Taberî, *Câmi'u'l-beyân*, XXX, 123-132; Sa'lebî, *el-Keşf ve'l-beyân 'an tefsiri'l-Kur'an*, Süleymaniye Ktp., Şehid Ali Paşa, nr. 133, II, vr. 178; Vâhidî, *el-Vasîl*, Süleymaniye Ktp., Hamidiye, nr. 124, II, vr. 939; Zemahşerî, *el-Keşşâf*, Kahire 1373/1953, IV, 601-604; Fahreddin er-Râzî, *Tefsîr*, XXXI, 179-187; Beyzâvî, *Envârü't-tenzîl*, İstanbul 1314, II, 604-605; Zerkeşî, *el-Burhân*, I, 432; İbn Hacer, *el-Kâfi's-şâf fi tahrici ehadisi'l-Keşşâf* (el-Keşşâf içinde), Kahire 1373/1953, IV, 604; Aynî, *Ümdetü'l-kârî*, Kahire 1392/1972, XVI, 154-156; Şevkânî, *Fethu'l-kadîr*, Kahire 1383/1964, V, 442-447; Âlûsî, *Rûhu'l-me'ânî*, XXX, 133-140; Elmahlî, *Hak Dini*, VIII, 5822-5845; İdâre, "el-Beled", *UDMİ*, IV, 772-773.



MUHAMMED EROĞLU

BELEDİYE

Şehir idare teşkilâtını belirtmek için XIX. yüzyıldan itibaren kullanılan bir tabir.

Etimolojik olarak *belde* ve *bilâd* kelimeleriyle bağlantılı olmakla beraber bugünkü anlamıyla kullanılışı Tanzimat döneminin Arapça ve Şark dillerine yaptığı bir katkı, bir yeni icattır. XIX. yüzyılda belediye teşkilâtı II. Mahmud devrinde başlayan reformlarla bugünkü yapısına kavuşmuştur. Şüphesiz daha önce de Osmanlı ve İslâm şehirlerinde böyle bir teşkilât ve bu görevleri yerine getiren memurlar olmuştur. Meselâ Safevîler devri İran'ında kalantar bir belde de bir cemaatin yargıcı, yönetici ve saltanat karşısında temsilcisidir. XVII. yüzyılda seyyah J. Chardin, J. B. Tavernier ve modern İranistler'den H. Busse, Culfa şehrine yerleştirilen Ermeni hristiyan ahalinin başındaki bir Ermeni kalantardan söz ederler. Yine bu asırda emniyet müdürü mesabesindeki *daruga* ve diğer yöneticiler merkezden tayin edilen memurlardı. Lambton, XIX. yüzyılın sonu ile XX. yüzyılın başında modern Irak şehir idaresinde *daruga* ve kalantarın şehir "beglerbeg" denen yöneticisinden sonra geldiğini söyler (*EI*² [İng.], I, 978). Dolayısıyla İslâm dünyasının her yerinde bu gibi cemaat temsilcileri ve "öz yönetici" de-

nilebilecek muhtar görevliler olduğu anlaşılmaktadır. Selçuklu-Osmanlı şehirlerinde de esnaf loncaları reisleri ve âyan gibi görevliler varsa da bunları her zaman bir belediye reisi gibi düşünmek zordur.

Klasik İslâm çağında şehir idaresi, alt yapı hizmetlerinin ve tesislerinin kurulması bakımından parlak örnekler göstermiştir. Ancak bu yönetim geç Ortaçağ Avrupası'ndaki gibi bir belediye ve seçimli bir meclis örneğine dayanmadığı için klasik İslâm ve Osmanlı şehir idaresini böyle bir mahallî idare kalıbı içinde düşünmemek gerekir. Esasında İslâm şehir idaresi başka bir anlayış ve müesseseseleşmeye dayanmaktadır.

Şehirde mahallî idare, siyasî-hukukî bir kavram ve sosyal-idarî bir kurum olarak geç Ortaçağ Avrupası'nın ürünüdür. Sahip olduğu malî kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan muhtar bir malî-idarî yapı ve bu yapının hükmî şahsiyet kazanması yoluyla şehirlerin muhtar idareye sahip olması, gerçekte XII. yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve etkileri bugüne kadar uzanan bir tarihî gelişmedir.

Doğu İslâm şehrinde belediye nizamının temeli hisbe müessesesidir. Hisbe şer'î bir müessesedir ve İslâm şehrinde haram olanın işlenmesinin, sonradan muhtesib denilecek olan amme otoritesi tarafından önlenmesini emreder. Bu kurallar bütününün uygulanması için şehirde önleyici bir kolluk hizmeti gelişti (bk. HİSBE). Ayrıca bazı hizmetler vakıf müessesesince karşılanırdı. Vakıf müessesesi, vakfın statüsü ve dokunulmazlığını şehirdeki alt yapı ve bazı sosyal hizmetleri şer'î kaidelerle himaye altına alarak herhangi bir idarî otoritenin veya cemaatin usulsüz müdahalelerinden ve değiştirmesinden de korurdu. Şehrin hâkimi (adlî merci) bu alanda kontrolcü fonksiyonu da yüklenirdi. Bu görev vakıfları, asayiş, şehirdeki üretim hareketlerini, esnaf, tüccar ve halk gruplarının kontrolünü kapsardı. Bununla beraber İslâm şehrinde adlî merciin (kadı) bu fonksiyonları yüklenmesi en gelişmiş örneğiyle bir kurulu nizam olarak Osmanlı devrine aittir.

Osmanlı şehrinin yönetimi ve yargı görevi ilmiye sınıfından olan kadıların bırakılmıştı. Kadı sadece şehrin değil civarındaki köylerle nahiyelerin de mülkî âmiri ve yargıcı idi ve buna "kazâ dairesi" denirdi. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı belirli bir süre için tayin edil-

Muhakkak hatıyla Beled sûresinin ilk âyetleri



diği bu bölgede yargının, kolluk işlerinin, malî görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. Klasik Osmanlı döneminde şehir yönetiminde beledi, mülkî ve adlî görev aynı elde toplanmıştı. Kadı güvenlik âmiri ve vakıfların deneticisiydi. Kadının bu görevleri yerine getirmesi için kendisine yardımcı olan bazı başka görevliler, kurumlar ve gruplar vardı. Subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşı, mimarbaşı gibi Yeniçeri Ocağı mensubu subaylar ve görevliler, genel güvenliklikten temizlik ve imar düzeninin sağlanmasına kadar çeşitli alanlardaki kolluk görevini yerine getirmekteydiler. Yine kadının, büyük merkezlerin değişik semtlerinde bulunan "ayak nâibi" denen vekilleri onun adına narhın uygulanmasını kontrol etmek, bölgelerindeki davalara bakmak ve esnafı teftiş etmekle görevliydi. Osmanlı taşra idaresinde genellikle büyük memurların personeli onların özel hizmetlileridir. Kadı da görev yerine kendi kapı halkı (özel personeli) ile gelir ve giderdi veya gittiği yerde bazı kimseleri istihdam ederdi. Kadıların belediye veya mahkeme gibi müesseselشمeyi temsil eden belli bir mekânları yoktu. Hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya kadılık dairesi sayılırdı. Hatta başşehir İstanbul'da bile belli bir kadılık dairesi olmadığı, ancak II. Mahmud döneminde İstanbul kadısının Bâb-ı Meşihat'ın bir bölümüne yerleştirildiği ve devamlı dairesinin burası olduğu bilinmektedir.

Kadı merkezî hükümet tarafından tayin edilip şer'î ve örfî kaidelere göre şehrin idaresini ve mahkemeyi yürüttüğünden onun ve yardımcı personelinin mahallî halk tarafından seçilip denetlenmesi veya idareye halk temsilcilerinin bugünkü belediyelerde olduğu gibi seçimle gelip katılmaları söz konusu değildi. Ancak fiyat tesbiti, narh konması gibi ekonomik işlerde, kolluk görevinin yerine getirilmesinde, malî işlemlerin yürütülmesinde, vergi konması ve toplanmasında kadı halkın ve esnafın temsilcisi sayılan kimselere başvurduğu takdirde bunlar yardımcı olurlardı. Esnaf loncalarının temsilcileri olan esnaf kethüdâlarının, şehir ileri gelenlerinin (vücûh-i belde), gayri müslim ruhanî reislerin varlığına rağmen bu gibi kimselerin şehir yönetimine katılmak için devamlı kurullar halinde toplanıp çalıştıkları söylenemez. Şu halde Tanzimat devrine kadar Osmanlı İmparatorluğu içindeki şehir ve eyalet idaresinde vakıflar gibi ekonomik-

sosyal kuruluşlardan, cemaat teşkilâtlarından söz edilebilmekle birlikte bugünkü belediye gibi bir mefhum ve kurumdandır, hatta bir iki istisna dışında idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahallî kurullardan söz etmek mümkün değildir. Bu belirtildiği gibi toplum sisteminin, idarî felsefenin ve hayat tarzının bünyesinden ve yapısından ileri gelmektedir. Bu yapıyı XIX. yüzyılda Tanzimat'ın idarî felsefesi ve benimsediği tarz değiştirecektir.

II. Mahmud devrinde klasik kolluk teşkilâtı olan yeniçerilik kaldırılınca 1827'de İhtisab Nezâreti'nin kurulmasıyla, Tanzimat devri şehir yönetiminin temeli oluşturuldu. Şehirlerde vergi toplamak, asayiş sağlamak, ekonomik faaliyetlerin, çarşı pazarın teftişi, sağlıkla ilgili kontrol başka bir yolla sağlanmak isteniyordu. İhtisab Nezâreti bir müddet sonra yetersiz kaldı, çünkü XIX. yüzyılda şehirlerin imarı, alt yapının tesisi, inşaat kontrolü, yangına karşı tedbirler almak gibi büyüyen şehrin idaresinde daha aktif ve yapıcı işleri yürüten bir teşkilâta gerek vardı. Klasik dönemde Hassa başmimarının hesaplarını tutan memurun unvanı olan şehremini, şehrin idaresinden sorumlu belediye reisi için kullanılmaya başlandı. "Belediye", "dâire-i belediyye", "dâire-i belediyye reisi" ve meclisi gibi tabirler ve unvanlar ise ilk defa İstanbul şehrinin kibar ecnebi semti sayılan Galata-Beyoğlu Belediyesi için kullanılacaktır. Fakat modern belediye teşkilâtının başlangıcı şehremânetidir. Aslında gerek İstanbul'da gerekse 1921'de Ankara'da belediye reislerine hep şehremini denmiş, fakat taşralarda unvan meclis-i beledi reisi veya belediye reisi olarak geçmiştir.

Şehrin kendini yönetmesi demek olan belediye, şehirleşen, zenginleşen yerleşmelerin doğurup geliştirdiği bir teşkilâttır ve Türkiye tarihinde bu tip belediyeye geç gelişen bir kurumdur. Hatta taşra yönetiminde mahallî idare geleneği bir bakıma belediyenin dışında doğmuş ve belediyeden daha önde gitmiştir. Bu mahallî idare geleneği XIX. yüzyılda vilâyet, livâ, kaza idare meclisleri ve muhassıllık meclislerinde mahallî halkın temsilcilerinin idareye katılmasıyla oluşmuştur. Tanzimat döneminde belediye devletin öncülüğünde yürütülen bürokratik reformların bir eseridir.

XIX. yüzyılda Osmanlı şehirleri ve özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin düğüm noktası olan liman şehirleri önemli

yapı değişiklikleri geçirmiştir. Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan ekonomik ilişkiler giren Doğu Akdeniz liman şehirleri, XIX. yüzyılın ticarî faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni bir teşkilâatlanmaya gitmek zorundaydılar. Bu liman şehirlerinde tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun hıfzussıhha şartları ve düzenli bir şehir ulaşımı meydana getirmek başlıca mesele olmuştu. Nitekim daha Aydın demiryolu imtiyazı sözleşmeleri esnasında İngiliz tüccarları İzmir'de belediye kurulması teşebbüsüne girişmiş ve bunu kabul ettirmişlerdi (Kurmuş, s. 88). Gerçekten de imparatorluğun önemli liman şehirlerinin ilk beledi teşebbüsleri yapması göze çarpan bir özelliktir. Daha tipik bir uygulama ise bu gibi şehirlerde belirli bölgelerin modern beledi teşkilâatlanmada diğer semtlerden önde gitmesiydi. İstanbul'un iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nun Bâbiâli çevresinden önce modern beledi hizmetlere sahip olması bunun delilidir. Bununla beraber modern belediyeler hiçbir zaman bütün beledi görevleri kusursuz ve eksiksiz yerine getirememişlerdir. Bu sebeple de geleneksel hizmet ve teşkilâatlanma biçimleriyle yenileri yanyana yürümüştür. Tanzimat'tan sonra narh birçok maddeden kaldırılmış olsa da et ve ekmek gibi lüzumlu ihtiyaç maddelerini kapsıyordu ve bu konuda İstanbul'da sadrazam bile bizzat teftişe çıkıyordu. Bazı hizmetler ise tamamen vakıfların üzerindeydi. Mahalle, birçok görevin halk tarafından yerine getirildiği veya yükümlü olduğu bir idarî ve içtimâî birimdi. Lonca teşkilâtı resmen itibarını kaybetmişti, ama iktisadî ve sosyal hayatta hâlâ eski gelenek ve nüfuzunu şehirden şehire farklı da olsa sürdürüyordu. Osmanlılar'da modernleşme, eski kurumları lağvedip yerine yenilerini koymaktaki güçlük sebebiyle genellikle "kâide-i tedric" prensibine sadık kalmıştı.

II. Mahmud devri daha çok bazı temel klasik kurumların lağvedilmesiyle ve buna bağlı sarsıntılarla geçti. A. Cevdet Paşa'nın da belirttiği üzere yeniçeriliğin kaldırılması kolluk hizmetlerinde ve bazı idarî kurumlarda kaçınılmaz olarak bir dizi sarsıntıya yol açmıştı (Tezâkir, IV, 217-219). Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra tabii yardımcılarını kaybeden kadıların beledi görev ve yetkileri de azalmıştı. Bu dönemde İstanbul'da ve taşrada olağan üstü yetkili "ihtisab nazırı" denilen görevliler ortaya çıkmış, ancak

bu terör dönemi memurları görevlerini ifa edemediğinden Tanzimat bürokrasisi şehir yönetiminde ciddi problemlerle yüzyüze gelmişti. Tanzimatçı devlet adamı için belediyenin tek amacı şehrin mâmur, güzel, temiz ve aydınlık olmasıydı. Mustafa Reşid Paşa daha Londra seferinde iken ahşap binaların kâgire çevrilmesinden söz ediyordu (Baysun, s. 124). Tanzimat reformcusu bu görüşleriyle, bir bakıma 1955-1960 dönemindeki yıkım ve imar faaliyetinin temelini oluşturan, geleneğini doğuran yöneticilerin bir nevi prototipi gibidir. Ancak Tanzimat döneminde Batı tipi belediye sistemi (commune) olduğu gibi alınmamıştır. Eğer belediye gerçekten böyle bir idarî birim olarak düşünülse ve kabul edilseydi en azından örnek alınan Fransız sistemindeki gibi köy idareleriyle şehir belediyeleri aynı statüye sokulurdu. Oysa bu ikisi birbirinden ayrılmış, bu ayırmada da merkezîyetçilik endişesi kadar başşehirin ve önemli merkezlerin bir an önce modernleştirilmesi fikri önemli rol oynamıştır.

13 Haziran 1854'te Kırım Savaşı'nın başşehirde meydana getirdiği hareketliliği düzene koymak için İstanbul Şehremâneti kuruldu ve Meclis-i Vâlâ tarafından bununla ilgili bir nizamnâme hazırlandı. Şehremânetinin başında merkezî hükümetçe tayin edilen bir merkezî hükümet memuru (şehremini) bulunuyordu. Bunun görevlerine ve bunları yerine getiriş biçimine bakıldığında eski ihtisab nâzırından pek farklı olmadığı görülür. Şehreminleri hem çok yetkili asayiş belediye görevlileri, hem de eldeki araçların kıtlığından dolayı güçsüz idareciler olmuşlardır.

Şehremininin yanında yine Bâbiâli'nin seçimi ve padişahın tayiniyle görevlendirilen üyelerden kurulu bir şehremâneti meclisi vardı. Bu üyeler esnaf ve ileri gelen bazı memurlardı. Meclisin görevleri ise daha çok danışmanlıktı. Emanetin malî gücü sınırlıydı ve bağımsız gelirlerle sahip değildi. Masrafları devletçe ödenir, topladığı gelirleri maliyeye verirdi; yani bağımsız bir komün maliyesi niteliği göstermekteydi (*Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, I, 1369 vd.). Şehremânetinin mühendis ve kavalardan (belediye zâbitası) oluşan yetersiz bir kadrosu vardı. Şu halde şehremâneti modern belediyecilik için iyi bir başlangıç sayılmamalıdır. Ne şehreminleri ne de şehremâneti meclisi üyeleri bu konuda bilgi, tecrü-

be, hepsinden de önemlisi özerk statü ve yetki sahibi idiler.

Osmanlı hükümeti, özellikle ecnebilerin yaşadığı ve bir liman bölgesi olarak karşı karşıya kaldığı meselelerin yoğunluk kazandığı Galata ve Beyoğlu'nda modern beledi hizmetlerin görülmesini temin etmek zorundaydı. Bu sebeple İstanbul'un tamamında bir beledi hizmet teşkilâtı kurulamazken hiç değilse bu bölgede modern beledi hizmetlerin görülmesi istendi. Bu amaçla Paris örneği takip edilerek Altıncı Dâire-i Belediye kuruldu (Altıncı Dâire-i Belediye Nizamnâmesi, 11 Cemâziyelevvel 1274 / 28 Aralık 1857 ve organların işleyişine dair Nizamnâme-i Umûmî, 24 Şevval 1274 / 7 Haziran 1858 tarihlidir). Başına da Hariciye memurlarından Kâmil Bey getirildi. Dairenin yazışmaları Fransızca idi. Daireye olağan dışı bazı gelirler ayrıldı. Sefarethanelerin ve iş çevrelerinin bulunduğu Beyoğlu'nun beledi hizmetleri böylece imtiyazlı bir bütçe ile yerine getirilmeye başlandı. Gerçekten de Altıncı Dâire-i Belediye bu imtiyazına dayalı başarısını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürdü. Hatta ilk belediye binası, ilk belediye mahkemesi ve yabancı uyruklu müşavir meclis üyeleri de burada rastlanan istisnâ bir uygulama idi. Bununla birlikte Beyoğlu Belediyesi'nde de bayındırlık endişesiyle yönetilen bir merkezî hükümet bürosu niteliğinin ağır bastığı belirtilmelidir (nizamnâme için bk. *Düstur*, II, 460-463). 1868 yılında bu örneğe bakılarak bütün İstanbul on dört belediye dairesine ayrıldı. Fakat uygulamada her birinin başına bir nevi şeref pâyesi olarak emekli bir yüksek memur getirilen bu dairelerin çoğunda beledi meclisler kurulup personeli bile tayin edilemedi (18 Cemâziyelâhir 1289 / 23 Ağustos 1872 tarihli nizamnâme, *Düstur*, II, 450-459).

Osmanlı taşra şehirlerinde modern beledi teşkilâtlanmaya 7 Cemâziyelevvel 1281 (8 Ekim 1864) tarihli vilâyet nizamnâmesiyle başlandı. Bu nizamnâme ile livâ ve kaza merkezlerinde seçimli üyelerden kurulan meclis-i belediler bulunacaktı. Ancak uygulamada görev ve çalışma düzeni bakımından bu meclislerin bir hükmî şahsiyeti olduğu bile tartışmalıdır. Zaten bu meclislerin her kazada kurulmadığı da bir gerçektir. Ancak bazı gayretli valiler (meselâ Midhat Paşa Tuna ve Bağdat'ta görevli iken) bu meclisleri kurdurmuş ve nisbeten görevlerini yapmalarına ön ayak olmuşlardır.

Osmanlı belediyeleri, gelirleri kıt, personeli ya yok ya da çok yetersiz, denetim yetkisi ve kapasitesi bakımından pek etkisiz idiler. Normal olarak şehirleşmenin başladığı bölgelerde bunların belirli bir varlık göstermesi mümkün oldu. Zaten statüleri ve organlarının kuruluş ve çalışma sistemi yönünden de Batılı örneklerde olduğu gibi "komünal" bir idarenin özelliklerini taşımadıkları bir gerçektir. Taşrada ilk beledi hareket ticarî faaliyetlerin arttığı yerlerde görüldü. Tuna vilâyeti şehirleri, Bağdat, Beyrut gibi liman şehirleri, yukarıda belirtilen sebeplerden dolayı bu alanda öncü olmuşlardır. Bu dönemde belediyecilik muhtar mahallî idare sistemine geçiş olmaktan çok nâfia ve beledi hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır.

Osmanlılar'da belediye teşkilâtının temelleri hukukî olarak I. Meşrutiyet'te atıldı. Bu dönemde ortaya konan belediye statü ve uygulaması sonraki dönemlere de damgasını vurdu. İlk Osmanlı Meclis-i Meb'ûsan'ı Tanzimat'ın başlangıcından beri rastlanan uygulamaların ışığı altında belediye kanununu ehliyet ve bilgi ile müzakere etmiştir. Mebusların bütün itirazlarına rağmen hükümet İstanbul ve vilâyetler için iki ayrı kanun tasarısı hazırlamış ve bunlar kanunlaşmıştır (27 Ramazan 1294 / 5 Ekim 1877 Dersaadet ve Vilâyet Belediye Kanunu). Bu kanunlarla Osmanlı ülkesinde belediye idarî bir varlık olmaktan da ötede bir hükmî şahsiyet kazanıyordu. Nitekim Belediye Meclisi'nin görevleriyle ilgili üçüncü maddede belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu belirtilmiştir. Kanun belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı (bu son iki görev bugün merkezî devletçe yürütülür), pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha, okul açmak, itfaiye ve belediye gelirlerini toplamak gibi görevler yüklemiştir. Fakat bu görevlerin bir kısmı hiç yerine getirilmediği gibi bir kısmı da uygulamada merkezî hükümet organları tarafından yürütülmüştür. Osmanlı belediyelerinin bünyevî zayıflığı bu dönemde de devam ediyordu. Su işleri vakıflara, yol işleri Nâfi Nezâreti'ne aitti. Belediye iş görmek için merkez bürokrasinin kapılarını çalan, en ufak iş için yığınla yazışan bir teşkilâtı. Koordinasyon aksaklığı ve yetkisizlik malî güçsüzlükle birleşmişti.

1877 kanununa göre belediye organları belediye reisi ve daire meclisinden ibaretti. Şehir veya kasabanın nüfusuna göre dört yıl için altı-on iki kişilik bir belediye meclisi seçilir, üyelerin yarısı iki yılda bir kura ile değiştirilir, reis ise bu üyelerin arasından hükümet tarafından seçilip tayin edilirdi. Meclisin tabip, baytar, mühendis gibi müşavir üyeleri de vardı (kanun metni ve tahlili için bk. O. Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, s. 78-81). Uygulamada taşradaki meclis reisleri mahallî eşraftan seçiliyordu. İstanbul belediye reisleri ve 1877'den sonra şehremâneti meclis üyeleri hep tayinle bu göreve gelmişlerdi. Meclis belediyenin işlerini tartışıp karara bağlar, yıllık bütçeyi hazırlar, inşaatlara karar verir, mukavele hazırlar, malî kontrolü yapardı. Ayrıca personeli tayin ve azletme yetkisine de sahipti. Uygulamada, belediye meclisleri şehrin meselelerini tartışırken üyelerin dışında o yerin ileri gelenlerini de toplantılara davet ediyordu. Taşra belediye meclisleri yılda iki defa o yerin vilâyet, livâ veya kaza idare meclisleriyle birlikte toplanıp bütçeyi hazırlar ve tasdik ederdi. Cem'iyet-i Belediyeye adı verilen bu karma toplantı merkezî hükümetin aşırı vesâyetinin bir başka göstergesiydi.

Belediye meclis üyeleri yirmi beş yaşını geçmiş, Osmanlı uyruklu ve yılda en az 50 kuruş emlak vergisi veren kimse-lerden seçilirdi. İlginç bir şart da Türkçe bilme mecburiyeti idi. Bu konu Meclis-i Meb'ûsan'da Arabistan vilâyetleri mebuslarının itirazına sebep olduysa da, milliyetçilik akımının tesirli olması sebebiyle kabul ettirilmişti (*Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, 40. İn'ikad, s. 313).

Belediye gelirleri bahsinde de İstanbul ve taşra belediyeleri arasında eşitsizlik vardı ve taşra belediyeleri kendilerine ayrılan hayalî gelirleri tahsil edemiyorlardı. Belediyelerin görecekleri hizmetler ancak bu şartlar dahilinde eksik olarak gerçekleştirilebildi. Osmanlı şehirleri esasen içtimâî teşkilâtlanmada eksiklik içindeydiler. Ne esnaf ne de tüccar yeni bir teşkilâtlanma teşebbüsü gösteriyordu. Bu eksiklik belediye hizmetlerinde de göze çarpıyor, eski ile yeni yan yana yaşıyordu. Meselâ belediye denetim pek etkisiz kalmakta, koruyucu sağlık hizmetleri gereğince yerine getirilememekteydi. Bazı taşra belediyeleri basit bir yangın tulumbasından bile mahrumdu. Şehir içi ulaşımının aksaklığı ulaşım araçlarının belediyece temi-

nini engelliyor, otarşik yapılı şehirlerde herkes tükettiğinin çoğunu kendi ürettiğinden merkezî bir pazarlama ve dağıtım gerçekleştirilemiyor, hal ve mezbaha gibi tesislerin kurulması da kâğıt üzerinde kalıyordu.

Temizlik ve aydınlatma işi İstanbul, Selânik, Beyrut ve İzmir gibi şehirlerde ancak kısmen yerine getirilebiliyordu. Beyoğlu bölgesinin havagazına duyduğu ihtiyaç Kasımpaşa için bir lükstü. Zaten bu gibi belediye hizmetleri büyük şehirlerde yabancı şirketler için çekici bir iş alanıydı. Tramvay, su, elektrik kısa zamanda yabancı imtiyazlara konu oldu. Öte yandan belediye seçimleri de her yerde yapılamadı. İstanbul seçim görmezken taşrada seçim, bazı yerlerde vali ve mutasarrıfların belediye meclisine üye tayin işleminden ibaretti.

Ancak bu yetersiz teşkilâtlanmaya rağmen belediye idarelerinin 1880'lerden itibaren şehir ve kasabalarda mevcudiyetlerini hissettirmeye başladığı da bir gerçektir. Belediye reisleri protokolde yerini alıyor, her yerde cılız da olsa bir belediye hizmeti göze çarpıyor ve asıl bu sebeple de münevver zümre ve bürokrasi belediye denen müessesenin ne olduğunu düşünüp tartışıyor, gazete ve dergilerde tenkitler veya teklifleri ihtiva eden makaleler göze çarpmaya başlıyordu. II. Abdülhamid'in yirmi beşinci cülûs senesinde birçok sancak merkezinde benzer mimari tipte belediye binalarının (dâire-i belediyeye) inşası tamamlanmıştı. Arnavutluk'ta Görüce, Kırkkilise, Bursa, Edirne gibi yerlerdeki bina resimleri en iyi örnekler olarak gösteriliyor ve basında yer alıyordu (*Ma'lûmat*, sene 1318, 260-261. sayılar vd). Bazan tenkitler de çıkıyordu. Meselâ Halep şehrinde belediye teşkilâtının tamamlanmadığı ve şehrin imarının sadece hükümet konağı ile istasyon arasına münhasır kaldığı, bunun sebebinin her 40.000 nüfusa bir belediye dairesi kurulmasını emreden kanun hükmünün uygulanmamasından doğan ihmal olduğu yazılıyordu. Daha da ilginç aynı yazar, belediye reislerinin taşrada müntehib meclis âzası arasından seçilmesini ehliyetli kim- selerin bu makama geliş sebebi olarak göstermekteydi. Dolayısıyla ehil bir memurun bu vazifeye tayini seçime tercih ediliyordu (Bedîî Nûri, s. 21-26).

Kadastro ve tahrir ancak İstanbul Beyoğlu Belediye Dairesi'nde tamamlanmış, bu vazifenin belediyelere devre-

dilmemesinin şikâyet konusu olduğu da görülmektedir. Belediye seçimlerinde belirli miktarda vergi verenlerin aday veya seçmen olmaları usulü ise umumi kabul görmüş gibidir. Ülkede mahallî yönetimler üzerindeki merkezîyetçi vesâyet bu sebeple bir gelenek halini almıştır. II. Meşrutiyet'te İstanbul'da ilk belediye seçimleri yapılarak muhtar bir belediyecilik uygulamasına geçilmesi öngörülmüşse de bu projeden çok çabuk vazgeçilmiştir. Vilâyetlerde ve merkezdeki uygulamalara bakınca Meşrutiyet idaresinin bu alanda da genel merkezîyetçilik eğilimine saptığı görülür. Özellikle 1913 geçici vilâyet kanunu mahallî demokrasiye ve yönetime bütün özerklik kapılarını uzun süre kapatan bir uygulamaya başlangıç oldu. İstanbul Belediyesi ise merkezîyetçi uygulamayı daha 1910'da değiştirilen "Dersaadet Belediye Kanunu" ile pekiştirmişti. Buna göre İstanbul Belediyesi dokuz şubeye ayrılıyor, her birinin başına maaşlı bir müdür tayin ediliyordu.

I. Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda, şehremini olan Topuzlu Cemil Paşa döneminde 18 Kânunuevvel 1338 (31 Aralık 1922) tarihli bir "Teşkilât-i Belediyeye Kânûn-ı Muvakkatı" çıkarıldı. Bu kanun, bir süreden beri görülen uygulamanın kâğıda dökülmüş biçimi idi. Böylece güya İttihat ve Terakki'ye muhalif ideolojiye sahip Hürriyet ve İtilâf Fırkası da iktidarı döneminde eski partinin şehremini ile merkezîyetçi bir eğilimi onaylamak zorunda kalıyordu. Belediye teşkilâtı merkezîyetçi bir esasa göre yeniden kuruluyordu. Bununla beraber belediye hizmet ve teşkilâtlanmadaki ikiliği bu kanunun da ortadan kaldıramadığı belirtilmelidir. Vakıflar, nâfia, liman reisliği gibi müesseseler, şehir hayatının can damarı sayılan hizmet alanlarında ya muhtar ya da merkezî hükümete bağlı olup belediyeden tamamen ayrı idiler. Böylece belediye teşkilâtı modern şehrin gerektirdiği bütünlüğe yine sahip olamamıştır. Özellikle asayiş konusu merkezî devlet organlarının yürüttüğünden belediye kendi alanındaki kolluk görevini bile yerine getirememiştir. Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrılan Arap ülkelerinde belediye teşkilâtının büyük ölçüde Osmanlı mirasına dayandığı belirtilmektedir. Hatta R. M. Hill bu Arap belediye teşkilâtında da belediye zabıtasının (şurtatû'l-belediyeye) za-yıflığının Osmanlı belediyesinin kolluk kuvvetleri ve kolluk görevi alanındaki za-

yırlığının mirası olduğunu söylemektedir (EI² [İng.], I, 975). Bu hal son asır belediye idareleriyle ortaya çıkan bir vâkiadır.

Ankara'yı merkez edinen yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi hükûmetinin 1921 anayasası (hukuken 1876 anayasası ile birlikte yürürlükteydi) mahallî idarelere vilâyet düzeyinde büyük muhtariyet tanımıştı (11-14. md'ler). Ancak fiiliyatta bunun tatbikine imkân yoktu. Bu dönem sonunda Cumhuriyet idaresi Ankara'ya da İstanbul gibi ayrı bir şehremâneti idaresi getirdi. 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı kanunun yeniliği, seçecek ve seçilecek kimselerde emlâk sahibi olma ve emlâk vergisi verme şartı aramamasıydı (Tekeli-Ortaylı, s. 37). Yeni devlet imparatorluktan 389 adet belediye idaresi devralmıştı. Bu dönemde İstanbul Şehremâneti'nin problemleri ise yine sürüyordu. Şehremini Dr. Emin Bey basına karşı kendini savunurken Beyazıt Meydanı'na havuz, Heybeliada'ya iskele yaptırdığını ve şehre 300 adet sokak lambası taktırdığını icraat olarak söylemekteydi (Vakit, 8 Eylül 1924). İstanbul'da ve Ankara'da da belediye problemleri idi ve henüz reis ve âza seçilme gelmiyordu. 3 Nisan 1930'da çıkarılan belediye kanunu ile de şehremini isim ve unvanı ile şehremânetleri kaldırılarak bütün teşkilâtların adı belediye olduğu gibi belediye meclisi vb. unvanlar da bütünüyle değiştirildi.

BİBLİYOGRAFYA :

J. B. Tavernier, *Les Six voyages de Turquie et de Perse* (nşr. Stéphane Yerasimos), Paris 1981, II, 190; Cevdet, *Tezâkir*, IV, 217-219; *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi* (haz. Hakkı Tark Us), 40. İn'ikad, s. 313; *Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, I-V; Osman Nuri [Ergin], *Muhtasar Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, İstanbul 1339; a.mlf., *İstanbul Şehreminleri*, İstanbul 1927; a.mlf., *Beledî Bilgiler*, İstanbul 1945; Sıddık Tümerkan, *Türkiye'de Belediyeler: Tarihî Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İstanbul 1946; H. Busse, *Untersuchungen zum Islamischen Kanzleiwesen*, Kairo 1955, urkünde, nr. 20; Orhan Kurmuş, *The Role of British Capital in the Economic Development of Western-Anatolia* (doktora tezi, 1974), s. 88; İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Mahallî İdareler (1840-1878)*, Ankara 1974; a.mlf. — İlhan Tekeli, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara 1978; *Ma'lûmat*, sy. 260-261, İstanbul 1318; Bedî Nûri, "Belediyelerimiz", *Mülkiye*, nr. 5, İstanbul 1325, s. 21-26; Cavid Baysun, "Mustafa Reşid Paşa'nın Siyasi Yazıları", *TD*, sy. 15 (1960), s. 124; Steven Rosenthal, "Foreigners and Municipal Reform in Istanbul", *JMES*, sy. 11 (1980), s. 227-245; Bernard Lewis — R. L. Hill — A. K. S. Lambton, "Baladiyya", *EI²* (İng.), I, 972-976, 978.



İLBER ORTAYLI

BELEK b. BEHRÂM

(بلك بن بهرام)

Nûrüddevle Belek b. Behrâm b. Artuk
(ö. 518/1124)

Harpur, Dersim ve
Halep emirliklerinde bulunan ve
Haçlılar'la yaptığı savaşlardaki
başarısı ile ün kazanan
bir Türk beyi.

Gençlik dönemine dair fazla bilgi yoktur. Selçuklu Sultanı Melikşah'ın ölümünden (1092) sonra, saltanat iddiasında bulunan kardeşi Suriye Meliki Tâcüddevle Tutuş Urfa Emîri Bozan'ı öldürterek Serûc'u (Surûc) Sökmen b. Artuk'a iktâ* etmiş, o da burayı yeğeni Belek'e vermiştir.

Tutuş giriştiği saltanat mücadelesinde Berkıyruk'a mağlûp olarak hayatını kaybedince Belek amcaları Sökmen ve İlgazi ile birlikte Tutuş'un oğulları Rıdvan ve Dukak arasındaki mücadelelere katıldı. Haçlılar Antakya'yı ele geçirdikten sonra bu şehri kurtarmaya gelen Kürboğa kumandasındaki Büyük Selçuklu ordusunda da görev alan Belek, kendi idaresinden memnun olmayan Serûc halkının şehri Urfa Kontu I. Baudouin'e teslim etmesiyle buradaki hâkimiyetini kaybetti (1098). Buna rağmen mücadelesini sürdüren Belek bir kısım Türkmen oymaklarını etrafına toplayarak 1100 yılında Serûc üzerine yürüdü ve Urfa'nın yeni kontu II. Baudouin de Bourg ile Serûc senyörü Foulque de Chartres'i mağlûp etti. Bu mağlûbiyet üzerine Antakya'ya giderek askerî yardım alan II. Baudouin kendisine hücum eden Belek ile Sökmen'i mağlûp ederek geri çekilmek zorunda bıraktı (1101).

Mücadele etmekten yılmayan Belek, 1104 yılında Arap asıllı Yaîş kabilesinden Fırat nehri kenarındaki Hadîse ve Âne kasabalarını aldı. Fakat Hille'nin Arap emîri Seyfûddevle Sadaka'nın müdahalesi karşısında buraları terketmek zorunda kaldı. Bu hadiseden sonra aynı yıl Haçlılar karşısında kazanılan Harran Savaşı'na amcası Sökmen ile birlikte katılan Belek ertesi yıl Hânîcâr Kalesi'ni ele geçirmeye muvaffak oldu. Belek Musul Emîri Mevdûd b. Altun Tegin'in 1110 yılında Urfa bölgesine yaptığı büyük sefere İlgazi ile birlikte katıldı. Mevdûd Harran'ı Belek'in amcası İlgazi'ye iktâ etti. Fakat Ahlatşah Emîri Sökmen el-Kutbî

buna itiraz edince İlgazi ile aralarında anlaşmazlık çıktı. Neticede İlgazi'yi ele geçiremeyen Sökmen el-Kutbî Belek'i yakalayarak zincire vurdu ve Muş bölgesindeki Aydzıats Kalesi'ne hapsedti. Sökmen el-Kutbî'nin ertesi yıl ölümü üzerine serbest bırakılan Belek, el-Cezîre'ye dönerek amcası İlgazi'nin hizmetine girdi. 1112 yılında Çubuk oğlu Mehmed Bey'in ölümü üzerine yanına topladığı Türkmenler'le birlikte harekete geçerek Harput (Hisniziyâd) ve çevresindeki kasabalar harîç olmak üzere Çubuk oğlu Mehmed Bey'in sahip olduğu bütün toprakları ele geçirdi ve Palu şehrini kendine merkez yaparak yeni bir beylik kurdu.

Anadolu Selçuklu Sultanı I. Kılıçarslan 1107 yılında ölünce oğullarından Tuğrul Arslan Malatya'da sultan ilân edildi. Tuğrul Arslan'ın yaşı çok küçük olduğundan annesi Ayşe Hatun, Emîr İlarıslan ile evlenerek onu oğluna atabeg tayin etti. Ancak kısa bir süre sonra İlarıslan'ı hapsedtiren Ayşe Hatun akıllı ve cesaretli davranışlarını takdir ettiği Belek ile evlendi (1113). Malatya'ya gelen Belek Tuğrul Arslan'ın atabegi oldu. Malatya, Elbistan ve çevresini beyliğine katarak topraklarını genişletti, 1115 yılında da Harput'u ele geçirdi. Kısa bir süre içerisinde kuvvetlenmesinden endişeye kapılan Mengüçükler Belek'i zayıflatmak için fırsat buldukça ülkesine girip yağmada bulunuyorlardı. Belek Mengüçükoğlu'nu cezalandırmak maksadıyla Kemah ve Erzincan bölgesini istilâya başladı (1120). Mengüçükoğlu Belek'e karşı mukavemet edemeyeceğini anladığından komşusu Trabzon Dükü Konstantin Gabras'tan yardım istedi. Ancak bu birleşik kuvvetler Belek tarafından Bayburt yakınlarında ağır bir bozguna uğratıldı. Esir düşen Konstantin Gabras 30.000 dinar fidye karşılığında serbest bırakıldı.

Belek, amcası İlgazi ile 1122 yılında Suriye seferine katıldı ve Haçlılar'ın elindeki Zerdenâ Kalesi'ni muhasara etti. İlgazi'nin bu sefer sırasında hastalanmasıyla Haçlılar'a karşı devam eden savaşların idaresini üzerine alan Belek, 13 Eylül 1122'de Urfa Kontu Jocelin de Courtenay ile Birecik Senyörü Galéran du Puiset'i Serûc yakınlarında mağlûp ve esir etti. Bu iki Haçlı liderini Harput'a gönderip hapsedtirdi, amcası İlgazi'nin 19 Kasım 1122'de ölümünden sonra da Haçlılar'ın en büyük düşmanı haline geldi.