

Muhtarlık- Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Köy ve Mahalle İdaresi

Büşranur Bekman 

Sakarya Üniversitesi, Tarih Bölümü,
Osmanlı Müesseseleri Ve Medeniyeti
Tarihi Anabilim Dalı
busranurbekman@gmail.com

Geliş Tarihi/Received: 18.05.2024
Kabul Tarihi/Accepted: 02.07.2024
Yayımlanma Tarihi/ Available Online:
03.07.2024

Kitap Bilgileri/Book Information

Yazar/Author: Mehmet Güneş

Yayınevi/Publisher: Vakıfbank Kültür Yayınları

Basım Yılı/Year of Publication: 2023

Sayfa Sayısı/Number of Pages: 360

Osmanlı şehirlerinin yönetim düzeni 19. yüzyılda yeniden yapılandırılma sürecine girmiştir. Bu döneme kadar mahalle ve köylerin yönetimi, sosyal düzenin ve asayişin sağlanması gibi hususlar başta imamlar olmak üzere yerel yöneticiler tarafından yürütülmüştür. Bununla birlikte Yeniçeri Ocağı'nın 1826'da lağvedilmesine kadar, yeniçeriler de askeri görevlerin yanı sıra şehirlerdeki asayişini sağlama konusunda da aktif bir rol üstlenmişlerdir. Ancak bu yüzyılda merkezi yönetimi güçlendirmek ve özellikle asayişin sağlanması amacıyla yeni idari yapılanmalara ihtiyaç duyulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak 1829'da doğan muhtarlık kurumu, özellikle Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte yerel yönetimde önemli bir rol üstlenmeye başlamıştır. Devrin siyasi ve idari dönüşümünden doğrudan etkilenen muhtarlık kurumu, görev ve yetki tanımları bakımından sık sık değişikliklere uğramıştır. Bu sebeple Osmanlı'dan Cumhuriyet'e mahalli idareler içinde en dikkat çekici kurumlar arasında yer almıştır.

Literatürde muhtarlık kurumunun tarihçesini özellikle arşiv belgeleri ile destekleyerek kapsamlı olarak inceleyen çalışma, Mehmet Güneş tarafından kaleme alınmıştır. Güneş'in eseri, devletin idari yapılanması ve yerel yönetimlerle ilişkisi çerçevesinde bu geçiş sürecinde muhtarlık kurumunun dönüşümünü incelemektedir. Eser birincil kaynaklar odağında muhtarlık teşkilatının doğuşunu, hukuki ve idari değişimlerini kapsamlı bir şekilde ele alarak bu kurumun Türk idari tarihindeki rolünü detaylıca ortaya koymaktadır. Kitabın temel argümanı, muhtarlık teşkilatındaki ve genel olarak mahalli idari sistemdeki değişimlerin ana nedeninin merkezi yönetimin yerel düzeydeki kontrolünü güçlendirmeye ve şehirlerdeki asayişini sağlamaya yönelik olduğu üzerine kuruludur. Eser, Osmanlı'nın idari yapılanmasında merkezîyetçi eğilimlerin nasıl arttığını ve başta muhtarlık teşkilatı olmak üzere bu sürecin yerel yönetim mekanizmaları üzerindeki etkisini detaylı bir şekilde incelemektedir. Bu

bağlamda muhtarlık kurumunun gelişimi, devletin özellikle bu yüzyılda yaptığı düzenlemelere ek taşrada daha etkin bir yönetim kurma çabasının bir sonucu olarak ele alınmıştır (Güneş, 2023, s. 62).

Eser "Giriş", "Sonuç", dört bölüm ve konuya dair on iki arşiv belgesini içeren ek bölümünden oluşmaktadır. "Giriş" bölümünde literatüre genel bir bakış sunularak, konunun kavramsal çerçevesi ortaya konulmaktadır (Güneş, 2023, s. 13-56). Güneş, Osmanlı'nın idari yapısında en alt kademeler olarak nitelendirilen köy ve mahallelerin genel düzen içerisindeki yerinin saptanmasının, devlet mekanizmasının işleyişini kavramak açısından büyük önem taşıdığını dile getirmektedir (Güneş, 2023, s. 33). Giriş bölümünün dikkat çekici anlatısı Osmanlı mahalleleri hakkında değerlendirme yapılan kısım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yazarın bu kısmı "geleneksel mahalleler" ve "19. yüzyıl sonrası değişime uğrayan mahalleler" olarak dönemlendirdiği anlaşılmaktadır (Güneş, 2023, s. 43). Güneş'e göre İstanbul'daki mahalleler bu dönemlendirme sürecinde belirgin bir değişim gösterirken, "dış dünyaya kapalı" olarak tanımladığı taşra mahallelerinde ise geleneksel yapının korunduğu gözlemlenmektedir (s. 47). Ancak Osmanlı mahallelerinin yapısının statik bir kategoriye indirgenemeyecek kadar çeşitli ve dinamik olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kanaatimizce bu tür bir dönemlendirme tartışmalıdır (Ayrıca bk. Behar, 2014; Bekman, 2020; Demir & Uğur, 2020; Dolu & Karaosman, 2023; Karagedikli, 2018; Kaya, 2023; Uğur, 2014). Bölüm, Tanzimat öncesindeki mahalle idaresini detaylandırarak son bulur.

Eserin "Köy ve Mahallelerde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Yaygınlaşması (1829-1839)" başlıklı ilk bölümünde, muhtar teriminin kökenine ve idari yapı içindeki dönüşümüne dair ayrıntılı bir inceleme sunulmaktadır (Güneş, 2023, ss. 57-90). Yazar muhtar kelimesinin teşkilatın resmi olarak kurulmasından öncesine dayandığını ve Osmanlı köy ile şehirlerinde güvenilir kişileri tanımlamak için kullanılan bir terim olduğunu belirtmektedir. Bölümün ana vurgularından biri muhtarlık teşkilatının kuruluşunun, devletin içinde bulunduğu şartlar ve ihtiyaçlarla yakından ilintili olduğudur. Ayrıca kitabın bu bölümünde muhtarlığın taşrada hemen kurulamamasının nedenleri incelenir. Bölümde köy ve mahallelere muhtar tayin edilmesi, gayrimüslim mahallelerine ise kocabaşı ve kahyaların atanması da anlatılmaktadır. Muhtarların tayin sürecinin nasıl gerçekleştiği üzerine yoğunlaşan son ana başlık altında Güneş, muhtarlık seçimlerinin ilk dönemlerinde yönetimin imamlardan muhtarlara geçişinin tedrici bir süreç olduğunu vurgulamıştır. Yazarın arşiv belgeleri ve mevcut literatürdeki çalışmalarla desteklenen bulgularını karşılaştırmalı bir analizle sunması bu bölümün dikkat çekici kısımlarından birini oluşturmaktadır.

"Tanzimat ile Birlikte Köy ve Mahalle İdaresi (1839-1864)" başlıklı ikinci bölümde Tanzimat'ın ilanı sonrası köy ve mahalle yönetiminde yaşanan dönüşüm ele alınmaktadır (Güneş, 2023, ss. 91-132). Bu dönemde merkez ve taşra yönetimi arasında kurulmaya çalışılan sistemin tarihsel arka planı çizilmiş, muhtarların rolleri, maaşları, nasıl tayin ve azledildiği üzerinden devlet kontrolünün nasıl şekillendiği incelenmiştir. Bölümde muhtarların maaşlarının belirlenmesi ve ödenmesi süreçlerinin muhassıllık nizamı çerçevesinde düzenlenmeye çalışıldığı ele alınmaktadır. Ancak muhassıllığın kaldırılmasının

ardından maaşların, devlet hazinesine ek yük getirmeden yerel halkın katılımıyla belirlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. "Muhtarların Tayin ve Azilleri" alt başlığında ise Tanzimat reformları kapsamında diğer devlet memurları gibi muhtarların da yemin etme sürecinin başlatıldığının üzerinde durulmuştur. Bu örnekler, yeni düzenin zaman zaman idari ve ekonomik zorluklar nedeniyle başarısız olabileceğini ve bu durumda halkın katılımıyla yönetilen bir sürecin tercih edilebileceğini göstermektedir.

"Muhtarların Görev ve Sorumlulukları" başlıklı üçüncü bölüm, muhtarlar ve diğer yerel yöneticilerin köy ve mahalle yönetimindeki temel fonksiyonlarına odaklanır (Güneş, 2023, ss. 133-201). Bu kısımda muhtarların mahalle sakinlerinin nüfus kayıtlarını tutması, vergi toplaması ve kefalet işlemleri gibi asayişle doğrudan ilişkili görevleri ele alınmıştır. Muhtarların çeşitli konularda aracılık yapma rolleri ve taşra yöneticileri ile merkezi hükümet arasındaki iletişimi sağlama görevleri de öne çıkarılmaktadır. Aynı zamanda Müslüman idarecilerle birlikte gayrimüslim idareciler için de geçerli olan yönetim usulleri üzerinde durulmuştur. Bölümde tartışılan konulardan bazıları devletin yolsuzluklarla ve uygulama sürecindeki aksaklıklarla mücadele etme yöntemleri, bu sorunların talimatnameler ve nizamnameler vasıtasıyla çözümü üzerinedir. Diğer yandan eserin ana temasına uygun olarak, köy idaresi ve özellikle ihtiyar meclisinin kurulum süreçleri de detaylı olarak incelenmiştir.

Bölümde ayrıca muhtarların görevlerine değinilirken, taşra ile İstanbul (*Dersaadet*) arasındaki uygulama farklılıklarına dikkat çekilerek önemli hatırlatmalar yapılmaktadır. Bu hatırlatmalar taşradaki muhtarlık sistemi üzerine yoğunlaşan kitap kurgusunun pekiştirilmesine yönelik olduğu izlenimi vermektedir. Son olarak bölümde muhtarlık kurumunun düzen ve denetiminin sağlanması için pratik uygulamaların gerekliliği ve bu düzenin sağlanmasının hazine üzerinde ekstra mali bir yük oluşturmaması koşuluna bağlı olduğu vurgulanmaktadır.

"Vilayet Nizamnamelerinden Cumhuriyete Köy ve Mahalle İdaresi" başlıklı dördüncü bölümde Tanzimat dönemi sonrası yerel idare sistemindeki düzenlemeler, nizamnameler üzerinden ele alınmaktadır (Güneş, 2023, ss. 203-310). Bu kapsamda yazar, nizamnamelerin muhtarlık ve ihtiyar heyetinin görevdeki değişikliklere olan etkisini kronolojik olarak incelemiştir. Bölümün en güçlü yönlerinden biri bu geçiş sürecinde muhtarlığın durumunun dönemin siyasi konjonktürüne bağlı olduğunu net bir şekilde ortaya koymasıdır. Nitekim yazar, konuyu tarihsel bir çerçevede sunarak önceden bilgisi olmayan okuyucuların dahi konunun arka planını anlamalarını ve bağlam içinde değerlendirme yapmalarını kolaylaştırmaktadır. Dördüncü bölüm, Cumhuriyet'e geçiş sürecinde köy ve mahalle idaresinde meydana gelen siyasi ve idari dönüşümleri tarihsel bir çerçevede ele alarak sona ermektedir. 1913'te muhtarların görevlerinin devam ettiği yapı, 1934'te yürürlüğe giren bir kanunla belediye teşkilatı olan yerlerde sonlandırılmıştır. Muhtarların yürüttüğü görevler 1944 yılında yeniden kurulana kadar on yıl süreyle belediyelere ve devlet dairelerine devredilmiştir. Kitabın "Sonuç" bölümü ise, eser boyunca vurgulanan ana noktaların ve bölümlerin bir özetini sunarak yapılandırılmış, okuyucuya eserin ana hatları hatırlatılmıştır (Güneş, 2023, ss. 311-315).

Bu kapsamda kitap, Osmanlı'dan Cumhuriyet dönemine geçiş sürecinde muhtarlık teşkilatının dönüşümünü muhtarların iş birliği yaptığı yerel yöneticilerin görev tanımlarını ve yetki sınırlarını tarihsel bir perspektifle ele almaktadır. Yazar, arşiv belgelerini yoğun bir şekilde kullanarak ve anlatıyı çeşitli örnek vakalarla destekleyerek konuya ilişkin kapsamlı bir bakış açısı sağlamaktadır. Bu yönüyle kitap, özellikle tarihçiler ve araştırmacılar için büyük bir önem taşımaktadır.

Yazar kitabın önsözünde çalışmanın ilk üç bölümünün yüksek lisans tezi çerçevesinde (Güneş, 2009), dördüncü bölümün ise arşiv vesikaları, literatürdeki çalışmalar ve önceden yayımlanmış iki makalesinden (Güneş, 2014, 2015) yararlanarak hazırlandığını belirtmiştir (Güneş, 2023, s. 9). Ancak çalışma, yazarın 2014 yılında Kitabevi Yayınları tarafından neşredilen *Osmanlı Döneminde Muhtarlık ve İhtiyar Meclisi (1829-1871)* isimli eseriyle önemli oranda benzerlik göstermektedir (Güneş, 2014). İki eserin karşılaştırılması bölüm başlıklarının ve eklerin (12. Ek hariç) büyük ölçüde örtüştüğünü ortaya koymaktadır. Değerlendirilen eserde birinci bölüm başlığına "Köy ve Mahallelerde" ifadesi eklenmiştir. Dördüncü bölümün son alt başlığı olan "Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Köy ve Mahalleler" başlığı ise önceki eserden farklı olarak okuyucularla ilk kez buluşmuştur. Elbette iki eserin içeriklerinin tamamen özdeş olduğunu iddia etmek doğru olmayacaktır; fakat bir değerlendirme yapılırken bu iki kitap arasındaki benzerliklerin belirlenmesi kaçınılmaz bir gereklilik haline gelmiştir.

Nitekim durum okuyucular üzerinde belirgin bir etki yaratmıştır. Örneğin dördüncü bölümde yazarın nizamnameleri tartıştıktan sonra dile getirdiği "Vilayet, sancak, kaza ve köy idarelerini detaylarıyla açıklarken nahiyeleri ismen zikretmekle yetinen her iki nizamnamede de köy idaresi için hususi bölümler ayrılmıştı." ifadesi bu etkiyi pekiştirmektedir (Güneş, 2023, s. 206). Bu ifade bahsedilen nizamnamelerin hangileri olduğu sorusunu okuyucunun zihninde oluşturmaktadır. Öyle ki yazar önceki eserinde 1864 tarihli *Vilayet Nizamnamesi*'ni ve bu nizamnameye dair hususları "1864 Yılı Nizamnamelerinde Köy ve Mahallelerle İlgili Hükümler" başlığı altında ele almıştır (Güneş, 2014, ss. 125-130). Güneş'in zikredilen bu eserinde 7 ve 8 numaraları dipnotlarda nizamnameler detaylandırılırken (Güneş, 2014, s. 125). incelediğimiz çalışmada ise sadece 7 numaralı dipnota referans verilen *Tuna Vilayeti Nizamnamesi*'ne değinilmiştir (Güneş, 2023, s. 206). Okuyucu ancak 209. sayfaya geldiğinde yazarın bahsettiği diğer nizamnamenin *Genel Vilayet Nizamnamesi* olduğunu çıkarım yaparak anlamaktadır. İki kitap arasındaki benzerlikler dikkate alındığında bu tespit, kurgusal tutarlılık ve dipnot kullanımının daha dikkatli yapılması gerekliliğini vurgulamak açısından önemlidir. Dolayısıyla eser yeni bir araştırma sunmaktan ziyade, yazarın önceki çalışmalarını derleyip genişlettiği bir çalışma olarak değerlendirilebilir.

Öte yandan kitapta Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde merkezi bir rol oynamış olmasına rağmen, İstanbul'daki muhtarlık teşkilatını anlamak için yeterli bilgi sunulmadığı izlenimi oluşmaktadır. Öyle ki kitap boyunca taşradaki muhtarların ve ihtiyar heyetinin rollerine yoğun bir şekilde odaklanılırken, İstanbul'daki muhtarlar hakkında sunulan bilgilerin sınırlı olması dikkat çekicidir. Eserin ilk bölümünde Dersaadet ve Bilad-ı Selase'de (*Eyüp, Üsküdar ve Galata*) muhtarlık kurulması hakkında sadece kısa bir

alt başlık yer alırken (Güneş, 2023, ss. 66-72), sonraki bölümlerde İstanbul'a dair yer yer bilgiler ve örnekler sunulmaya devam edilmiştir. Kitabın dördüncü bölümüne gelindiğinde ise İstanbul'daki muhtarlık düzenine dair bazı ayrıntılar işlenmiştir (Güneş, 2023, s. 248). Ancak bu durumun nedeni şehre odaklanılmaktan ziyade yazarın Kanun-u Esasi'nin giriş kısmında İstanbul'un diğer vilayetlerden farklı olmayacağına dair yapılan vurguyla bağlantılıdır. Bu durum okuyucuların kitabın kapsamının nasıl oluşturulduğunu anlamaları için kitabın giriş kısmında veya önsözde yazar tarafından yapılacak bir izahı okuma gereksinimini ortaya çıkarmıştır.

Sonuç olarak bu eser sadece muhtarlık teşkilatının tarihini anlamaya yönelik bir çalışma olmanın ötesinde, Osmanlı döneminde başlayıp Cumhuriyet dönemi koşullarında şekillenen mahalle ve köy idaresinin yaşadığı dönüşümleri göstermesi açısından kıymetli bir kaynak olarak değerlendirilmelidir. Muhtarlığın yerel yönetimler ve iktisadi bilimlerle olan ilişkisi literatürde sıkça ele alınmasına rağmen bu kurumun tarihsel bir perspektiften incelenmesi, kitabın alana özgünlük katmasına olanak tanımıştır. Kanaatimizce İstanbul'daki muhtarlık teşkilatına dair daha fazla bilgi ve analiz eklenmesi, eserin kapsamını genişletebilir ve daha dengeli bir yapı sunabilir. Okuyucuların bu konuda daha geniş bir bilgi birikimi kazanmalarını sağlamak adına, gelecekteki baskılarda bu hususun giderilmesi faydalı olabilir.

Kaynakça

- Behar, C. (2014). *Bir Mahallenin Doğumu ve Ölümü (1494-2008) – Osmanlı İstanbulu'nda Kasap İlyas Mahallesi*. Yapı Kredi Yayınları.
- Bekman, B. (2020). *XIX. Yüzyılın Dönüşen İstanbul'unda Mahalleler, Kollar ve Belediyeler: Bir Envanter ve Haritalama Çalışması*. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demir, B. T., & Uğur, Y. (2020). Mahalle: Bir Mensubiyet ve Mesuliyet İlişkisi Osmanlı Şehirleri ve Kefalet Sistemi Örneği. İçinde S. Erşahin & Z. Erşahin (Ed.), *Kent ve Maneviyat*. İdealkent.
- Dolu, A., & Karaosman, M. T. (2023). 18. Yüzyıl İstanbul'unda Mahallelilik Bağlamında Müslim-Gayrimüslim İlişkileri. *Kocatepe İslami İlimler Dergisi*, 6(1), 83-110. <https://doi.org/10.52637/kiid.1274917>
- Güneş, M. (2009). *Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)* [Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Güneş, M. (2014a). *Osmanlı Döneminde Muhtarlık ve İhtiyar Meclisi (1829-1871)*. Kitabevi.
- Güneş, M. (2014b). Osmanlı Köy ve Mahalle İdarelerinde Yeni Bir Dönem: İhtiyar Meclislerinin Teşekkülü. *History Studies*, 6(3), 163-177.
- Güneş, M. (2015). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Şehir ve Köy İdaresi. *Türkiye Günlüğü*, 121, 107-117.
- Karagedikli, G. (2018). Overlapping Boundaries in the City: Mahalle and Kahal in the Early Modern Ottoman Urban Context. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 61, 650-692.
- Kaya, Ö. E. (2023). Bir İstanbul Mahallesinin Sosyomekânsal Analizi: 19. Yüzyılda Molla Aşki Mahallesi. İçinde Y. Uğur (Ed.), *Dijital Beşerî Bilimler ve Osmanlı Çalışmaları* (ss. 207-241). Vakıfbank Kültür Yayınları.
- Uğur, Y. (2014). *The Historical Interaction of the City with Its Mahalles: Ottoman Edirne in the Late Seventeenth and Early Eighteenth Centuries* [Doktora Tezi]. Boğaziçi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.