

MUHTARLIK  
OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E  
KÖY VE MAHALLE İDARESİ  
MEHMET GÜNEŞ

VakıfBank Kültür Yayınları: 0249  
Tarih: 066

**MUHTARLIK**  
**OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E**  
**KÖY VE MAHALLE İDARESİ**  
MEHMET GÜNEŞ

Proje Editörü  
**Ömer Uzunagaç**

Kapak Görseli ve Sayfa Uygulama  
**Faruk Özcan**

Kitap Editörü  
**Prof. Dr. Yüksel Çelik**

Son Okuma  
**Duygu Ayas**

**VakıfBank Kültür Yayınları**  
Büyükdere Caddesi  
No: 97 - Kat 4  
Şişli 34394 İstanbul  
Telefon: 0 212 354 5730  
www.vbky.com.tr - info@vbky.com.tr  
Sertifika No: 40141

© Vakıf Pazarlama San. ve Tic. A.Ş., 2023

ISBN 978-625-6385-75-7

*Kitabın tüm yayın hakları VakıfBank Kültür Yayınları'na aittir. Tanıtım amacıyla, kaynak göstermek şartıyla yapılacak sınırlı alıntılar dışında, yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir elektronik veya mekanik araçla çoğaltılamaz. Eser sahiplerinin manevi ve mali hakları saklıdır.*

Baskı  
**Turkuvaz Haberleşme ve Yay. A. Ş.**  
Güzeltepe Mahallesi Mareşal Fevzi  
Çakmak Caddesi B Blok No: 29/1/1  
Eyüpsultan İstanbul  
Telefon: 0212 354 3000  
Sertifika No: 46403

1. Baskı: Ekim 2023

# MUHTARLIK

OSMANLI'DAN  
CUMHURİYET'E  
KÖY VE MAHALLE  
İDARESİ

MEHMET GÜNEŞ



## MEHMET GÜNEŞ

İğdır'da dünyaya gelen yazar, ilk ve ortaokulu İğdır'da, liseyi İstanbul'da okudu. 2006 yılında Marmara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Tarih Öğretmenliği Bölümü'nden mezun olduktan sonra aynı üniversitenin Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yakınçağ Bilim Dalı'nda eğitimini devam ettirdi. 2008 yılı sonunda Osmanlı Arşivi'nde personel olarak çalışmaya başladı. Bunun yanında Marmara Üniversitesi'nde 2009 yılında yüksek lisans tezini ve 2013 yılında doktora tezini tamamladı. 2015 yılında İğdır Üniversitesi'ne öğretim üyesi olarak geçtikten sonra burada 2017 yılında doçent, 2022 yılında da profesör oldu. Osmanlı Devleti'nin modernleşme dönemindeki taşra idaresi üzerine muhtelif kitap ve makaleleri bulunan yazar, evli ve iki çocuk babasıdır.

# İÇİNDEKİLER

Önsöz	9
Giriş	13
Türkiye'deki Köy ve Mahalle Tarihi Literatürü	13
Merkezi ve Yerinden Yönetim Açısından Köy ve Mahalleler	22
Osmanlı Devleti'nin Köy ve Mahalleleri	31

## 1. BÖLÜM

Köy ve Mahallelerde Muhtarlığın Kurulması ve Yaygınlaşması (1829-1839)	57
İstanbul'da (Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse) Muhtarlığın Kurulması	66
Ülke Çapında Muhtarlığın Yaygınlaştırılması	72
Muhtarların Tartışmalı Tayin Meselesi	81

## 2. BÖLÜM

Tanzimat ile Birlikte Köy ve Mahalle İdaresi (1839-1864)	91
Muhtarların Maaş Meselesi	95
Muhtarların Tayin ve Azilleri	109
Muhtarlıkta Yemin ve Kefalet Nizamı	120
Köy ve Mahalle İdarecilerinin Taltifi	130

## 3. BÖLÜM

Muhtarların Görev ve Sorumlulukları	
Asayişin Temini ve Mürur Nizamının İşletilmesi	133
Nüfus Yoklaması, Nüfus Sayımı ve Asker Alımı	143
Vergi Tahsili	157
Halk ile İdari Birimler Arasında İrtibatın Temini	184

#### 4. BÖLÜM

Vilayet Nizamnamelerinden Cumhuriyet'e Köy ve Mahalle İdaresi	203
1864 Tarihli Nizamnameye Göre Köy ve Mahalleler	205
1871 Tarihli Nizamnameye Göre Köy ve Mahalleler	223
Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Köy ve Mahalleler	233
Sonuç	311
Ekler	317
Kaynakça	333
Dizin	347

## KISALTMALAR

- a.g.e** : Adı geçen eser  
**a.g.m** : Adı geçen makale  
**a.g.t** : Adı geçen tez  
**AÜ.DTCF** : Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi  
**AÜ.SBF** : Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi  
**BOA** : Başkanlık Osmanlı Arşivi  
**Bkz** : Bakınız  
**Haz** : Hazırlayan  
**Çev.** : Çeviren  
**OTAM** : Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi  
**Ph.D** : Doctor of Philosophy  
**s** : Sayfa  
**TİAV** : Türk İdari Araştırmalar Vakfı  
**TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü  
**TTK** : Türk Tarih Kurumu  
**vr** : Varak  
**vs** : ve sair  
**Yay.** : Yayınlayan





## ÖNSÖZ

Türkiye’de Osmanlı tarihi üzerine yapılan ilk akademik çalışmalar, daha çok siyasi gelişmeler üzerine olmuşken, zamanla alanda görülen boşluk dikkate alınarak ve akademik ihtisas yapanların sayısında artışların doğal sonucu olarak sosyal ve ekonomik alandaki çalışmalar artmaya başlamış ve nihayet Osmanlı’nın idari yapısı hakkında da detaylı açıklamaları içeren eserler neşredilmiştir. Kitap, makale ve tezlere bakıldığı zaman, Osmanlı Devleti’nin mülki ve mahalli idareleri üzerine yapılan çalışmaların son yıllarda büyük artış gösterdiği dikkati celbetmektedir. Bununla birlikte bu sahada detaylı yeni akademik eserler ortaya konulması, ihtiyaçları karşılamak ve alanı zenginleştirmek açısından önem arz etmektedir. Yapılacak çalışmaların salt bir tarih bilgisi aktaran metinler olmanın ötesine geçilerek, yeni idari kavramlarla ve günümüzün idare teşkilatıyla ilişkili olarak ifade edilmesi, çalışmaların kıymetini daha da artıracaktır. Yereldeki mülki ve mahalli idarelerin, farklı zaman ve koşullarda merkezi ve merkez dışı kurumlarla olan ilişkileri üzerinden ele alınması, kurumların gelişimi açısından mukayeseli bir tarih ve güncel yapılanma ilişkisini ortaya koyacak, bu yönüyle hem tarih alanına hem de kamu idaresi ile yerel yönetimler disiplinine akademik katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla bu çalışmada gerektiğinde modern yönetime atıflar yapılarak konunun merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları üzerinden değerlendirilmesine çalışılacaktır.

Osmanlı Devleti'nde modernleşme hareketlerinin ivme kazandığı, II. Mahmud dönemindeki ilk reformlar ile sonradan reformların bir program dahilinde kapsamlı olarak yürütüldüğü Tanzimat Dönemi'nin düzenlemeleri, pek çok alanda modern Türk devletinin temellerini oluşturmuştur. Söz konusu devrede özellikle devlet teşkilatı ve şehir yönetimi üzerine çok sayıda kanun, nizamname ve talimatname yayımlanmak suretiyle kurumsallaşma hız kazanmış; bu süreçte ülkenin en alt idari birimleri olan köy ve mahalleler de bu düzenlemelerden nasibini almıştır.

Osmanlı modernleşmesinin köy ve mahallelerdeki boyutunu muhtarlar ve muadil yöneticiler üzerinden irdeleyen bu kitap, Osmanlı ülkesinin herhangi bir bölgesinin değil, genelinin köy ve mahalle idaresini açıklamak amacıyla hazırlandı. Kitapta köy ve mahalle idaresinde önemli işlevleri olan ve muhtarlarla yakın ilişkileri bulunan imamlar ile gayrimüslim köy ve mahallelerinde benzer görevleri yerine getiren kocabaşı, kâhya, muhbir, çorbacı, papaz, hahambaşı vs. sivil ve dini idareciler ele alındı. Dört bölümden oluşan bu kitabın ilk üç bölümünde, muhtarlık teşkilatının kuruluşundan taşra idaresinin esaslarını belirleyen 1864 tarihli ilk vilayet nizamnamesine kadar geçen süreç; dördüncü bölümde ise 1864 tarihli vilayet nizamnamesinin yayımlanmasından sonra köy ve mahallelerle ilgili yapılan değişiklikler, 1871 tarihli vilayât nizamnamesinin konuyla ilgili maddeleri, 1871 yılından cumhuriyete kadar muhtarlık teşkilatının katettiği süreç açıklandı. Kitabın ilk üç bölümü, tarafıma ait yüksek lisans tezine; dördüncü bölüm de arşiv vesikaları ile literatürün yanı sıra yine tarafıma ait "Osmanlı Köy ve Mahalle İdarelerinde Yeni Bir Dönem: İhtiyar Meclislerinin Teşekkülü", *History Studies*, 6/3, 2014, 163-177 ile "Osmanlı'dan Cumhuriyete Şehir ve Köy İdaresi" *Türkiye Günlüğü*, Sayı 121, 2015, 107-117 künyeli makalelere dayanılarak ve yeni kaynaklarla genişletilerek hazırlandı.

Osmanlı dönemindeki yerel bir idari birimi bütün yönleriyle hakkını vererek aydınlatmayı gaye edinen bu kitapta kaynak olarak; Osmanlı Arşivi'ndeki belge ve defter fonları ile dönemin basını, literatürü, dönemin hukuki metinleri olan talimatname ve nizamnameler, İstanbul ile taşranın mahkeme kayıtları (şer'îye sicilleri) ve yıllıkları (salnameler) kullanıldı. Yeri gelmişken söz konusu kaynakların temini sırasında genel olarak istifa ettiğim Osmanlı Arşivi, İSAM Kütüphanesi ve Beyazıt Devlet Kütüphanesi'nin çalışanlarına, Osmanlı dönemine ait özel yer ve şahıs isimlerinin tespiti hususunda fikirlerinden faydalandığım Osmanlı Arşivi'nin personeline; bu eserin yayımlanma sürecinde emeği geçen tüm VakıfBank Kültür Yayınları çalışanlarına; hassaten değerli tavsiyelerinden dolayı Prof. Dr. Ali Akyıldız'a, kitabın basımı sürecinde ufuk açıcı önerilerde bulunan Prof. Dr. Yüksel Çelik'e ve akademik çalışmalarım sürecinde bana destek olan aileme teşekkür ederim.

İstanbul 2023



# GİRİŞ

## TÜRKİYE'DEKİ KÖY VE MAHALLE TARİHİ LİTERATÜRÜ

Köy ve mahalleler, Osmanlı kent ve kırsal yaşam alanlarının temel unsurları, geleneksel ve modern idari yapılanmanın esas birimleridir. Osmanlı Devleti'nin reform hareketleri sürecinde, Sultan II. Mahmud döneminde yapılan idari düzenlemelerin ilklerinden olan ve kuruluşu Tanzimat'tan on üç sene kadar önceye dayanan, mülki ve mahalli idare işlevini alt kademe üstlenen köy ve mahalle muhtarlığı da Osmanlı-Türk geleneğine dayanan temelleri, dönemsel değişimleri, halk ile yönetim arasındaki ilişkileri doğrudan düzenlemeleri nedeniyle detaylı biçimde ele alınmayı hak eden bir konudur. Esasen bu teşkilatın tarihi gelişimi hakkında ilk dönemlerden itibaren kısa bilgiler içeren bazı eserler kaleme alınmıştır. Bu konu, Osmanlı Devleti'nde uzun süre resmi tarih yazıcısı (vakanüvis) olarak görev yapan Ahmed Lütfi Efendi'nin hazırladığı *Tarih-i Lütfi* adlı eserde, Yeniçeri Ocağının ilgasını anlatan bölümlerde kısaca belirtilmişti. Kısa ve yüzeysel de olsa eserde yapılan açıklamalar, kurumun İstanbul'da ilk olarak ne zaman ve neye binaen teşkil edildiğini göstermesi açısından önemliydi. Sonradan hazırlanacak çalışmalar bu kaynağı referans alacaklardı.

Muhtarlık kurumu, Cumhuriyet'in ilk yıllarında taşra idaresine değinen muhtelif kitaplarda ele alınmışsa da konuya değinen münferit çalışmalar ortaya konulmamıştı. İdare tarihi

literatürüne gelince; Osmanlı'nın son ve Cumhuriyet'in ilk döneminde Osmanlı'nın taşra idaresinin tarihine değinen, Osmanlı şehirlerini yerel yönetim kurumları üzerinden beledi ve mülki idare yönleriyle açıklayan ve özellikle belediye idaresini açıklayan Osman Nuri Ergin'i hassaten anmak gerekir. Ergin'in Osmanlı Türkçesiyle 5 cilt halinde kaleme aldığı, İstanbul Belediyesi'nin 1990'lı yıllarda 9 cilt halinde yayımladığı *Mecelle-i Umûr-ı Belediye* adlı muazzam eser, Osmanlı şehir idaresinin geleneksel yapısını ve tarihi gelişimini telif etmesi, devamında 19. ve 20. yüzyıllarda şehir idaresiyle ilgili merkezde yapılan düzenlemeleri, büyük meclislerde bu konuyla ilgili tutulan müzakere mazbatalarını ve alınan kararları, hükümetçe yayımlanan talimatname ve nizamnameleri detaylı bir şekilde ortaya koyması bakımından eşsiz bir kaynaktır. Yine Ergin'in, 1936 yılında yayımlanan *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı* adlı eseri de Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan kentleşme serüvenini açıklayan çok değerli bir çalışmadır. Bu iki eser, şehir tarihi ve belediyecilik üzerine yoğunlaşırken, belediye hizmetleri ölçeğinde mahalle ve muhtarlık konularına dair çıkarımlar yapılmasına imkân sağlamışlardır. Bu eserler, sonradan idare tarihi konusunu inceleyen araştırmaların çokça atıf yaptıkları kaynaklar arasına girmişlerdir. Osman Nuri Ergin'den sonra taşra idaresini ele alan başka kitaplar neşredilmeye devam edildi. Bu bağlamda Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi* adlı eserini henüz 1940 yılında yayımlayarak bu alana akademik manada önemli katkılar sağladı. Bu eserde muhtarlığın teşkiline dair bilgiler bulmak da mümkündür. Yaman'ın çalışmasına içerik olarak çok benzeyen başka bir eser de Vecihi Tönük tarafından *Türkiye'de İdare Teşkilâtı* başlığıyla 1945 yılında yayımlandı. Yine aynı dönemde İsmail Hakkı Görelî, *İl İdaresi* adlı eserini 1952 yılında neşretti.

Bazı önemli fonların tasnifine rağmen henüz Osmanlı arşiv evrakının tasnif çalışmalarının ve kullanım sürecinin tatmin edici bir dereceye ulaşmadığı bu dönemlerde yazılan idare tarihi kitapları, genelde ana kaynaklar yönüyle kısıtlı ve nizamnameler üzerinden konunun çerçevesini oluşturup uygulamaları da telif eserler veya salnameler gibi alternatif kaynaklarla destekleyen çalışmalar niteliğindedirler. Arşivlere ulaşımın sınırlı olduğu ve bilgisayar teknolojisinin gelişmediği dönemlerde böyle bir durumun yaşanması olağandı. Umumi idare tarihi kitaplarında köy ve mahalle idaresi ile muhtarlık kurumu hakkında yapılan kısmi açıklamaların dışında şehirleri anlatan ansiklopedilerde ve kitaplarda da konuya değinildi. Mesela Halil İnalçık, *Encyclopaedia of İslam* için yazdığı, “İstanbul” maddesinde muhtarlığın başkentteki oluşumuna da değinmiş ve burada dikkat çekici tespitlerde bulunmuştu. Kemal Beydilli de ilk olarak 2001 yılında yayımlanan *Osmanlı Döneminde İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü* adlı eserinde Osmanlı mahalle idarelerinde muhtarlıkla ilişkisi bulunan ve muhtarlardan önce köy ve mahallelerin dini, içtimai ve idari tüm işlerinde halkın temsilcisi ve merkezi idarenin muhatabı olarak görev yapan imamları ele almıştı. Bu çalışmalar, doğrudan muhtarlığı anlatmak için hazırlanmamış olsalar da konuyu çalışacaklara yardımcı olacak nitelikte bilgiler içeren eserlerdir.

Genel çalışmalar içinde kendisine az yer bulabilen muhtarlık, daha iyi bilinmek için spesifik ve kapsamlı çalışmalar gerektiren önemli bir konudur. Bu ihtiyacı gören ve konuyla ilgili ilk sayılabilecek münferit bir çalışmayı kaleme alan Ankara Üniversitesi’nde Öğretim Üyesi Musa Çadircı, Osmanlı döneminin kadı (şer’iye) sicillerine dayanarak hazırladığı bu çalışmasını, 1970 yılında “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme” başlığı altında, 20. yüzyılda önemli tarih yazılarını neşrederek Türk tarihinin bilinmesinde

eşsiz hizmetler yürüten *Belleten* dergisinde yayımladı. O zamana kadar üzerinde çok durulmayan bir idari kademeyi Osmanlı döneminin kaynaklarına dayanarak açıklayan bu çalışma, kurumun merkezde ve taşrada teşekkülü ve gelişimi aşamalarını açığa çıkarması ve konunun ilmi çerçevesini çizmesi bakımından bir dönüm noktasıydı. Çadircı, daha sonra *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı* adıyla Türk Tarih Kurumu tarafından 1987 yılında yayımlanan kitabında da bu makalesindeki konuya yer verdi. Konuya kitabında değinen diğer önemli bir isim de İlber Ortaylı'ydı. İlk olarak *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)* adıyla 1974 yılında kitap olarak yayımlanan ve yazarın doktora tezinden üretilen bu eserde Ortaylı, kendine has üslubuyla yerinden yönetim ve katılımcılık olguları üzerinden yerel idari birimleri açıklarken muhtarlık kurumuna da kısaca temas etti. Bundan sonra bazı tarihçiler de zaman zaman konuyla ilgili makaleler ve ansiklopedi maddeleri kaleme aldılar. Özellikle Ali Akyıldız, 2006 yılında *TDV İslam Ansiklopedisi*'nde "Muhtar", maddesini yazarak konuyu inkişaf sürecini açıklayan yayınların ötesine taşıyarak ilmi çerçeveyi daha da genişletti. Akyıldız, aynı yıl *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*'nde "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimine Genel Bir Bakış" adlı makalesini de yayımlayarak konuyu daha detaylı bir şekilde izah etti.

Muhtarlık teşkilatı, akademik çalışmalar açısından tarih disiplininin olduğu kadar İktisadi ve İdari Bilimlerin Kamu Yönetimi ile Yerel Yönetim alanlarının da konusuna giriyordu. Ancak bu bilim dalları, doğal olarak kendi çalışmalarını destekleyecek ölçüde teşkilatın kuruluş ve gelişim aşamasındaki tarihi gelişimine yüzeysel biçimde değinir, bunun ötesinde bir gayrete girmeden mevzuatın çoğaldığı yakın dönemlere odaklanırlardı. Bu yönüyle Bilal Eryılmaz'ın *Kamu Yönetimi: Düşünceler Yapılar*