

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM
BİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLER, KATILIM VE MAHALLE MUHTARLIĞI

(Yüksek Lisans Tezi)

Erbay ARIKBOĞA

İstanbul-1998

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM
BİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLER, KATILIM VE MAHALLE MUHTARLIĞI

(Yüksek Lisans Tezi)

Erbay ARIKBOĞA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sema ERDER

İstanbul-1998

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
TEŞEKKÜR	vi

GİRİŞ	1
--------------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

İLKELER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVENİN BELİRLENMESİ	4
1- Klasik Yönetim İlkeleri ve Yerel Yönetimler	4
a- Merkezden Yönetim İlkesi	5
b- Yetki Genişliği İlkesi	5
c- Yerinden Yönetim İlkesi ve Yerel Yönetimler	6
2- Yerel Yönetimlerin Dayandığı Kriterler	7
3- Yerel Yönetimleri Tanımlama Çabaları	11
a- Hizmet Merkezli Tanımlama Çabası	12
b- Topluluk Merkezli Tanımlama Çabası	15
4- Merkezi Devletin Revizyonu ve Yerel Yönetimler: Yönetimin Yaygınlaşması, Ortak Yönetim ve Muhtarlık Kurumu	18
a- Subsidiyarite İlkesi, Muhtarlık Kurumu ve Yerel Yönetimler	18
b- Governance İlkesi, NGO'lar ve Yerel Yönetim	20
5- Yerel Yönetime Yaklaşımın Belirlenmesi	23
a- Giriş: Yerellik ve Topluluk üzerine	23
b- Bütüncül Bir Yaklaşım Denemesi Ya da Yerel Yönetimin Öncesi ve Sonrası	27

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN KONUM VE İŞLEYİŞİNİN BELİRLENMESİ VE ÖLÇEK SORUNU	31
A- KONUM	31
Yerel Yönetim: Merkezi Yönetimle Halk Arasında Bir Ara Birim	31
B- MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ	33
1- Yerel Yönetimlerin Özerklik ve Denetim Sorunu	33
2- Yerel Yönetimlerin Siyasal Boyutu	34

3- Türkiye’de Merkez Yerel İlişkileri	36
a- Türkiye’deki Yerel Yönetim Birimleri	36
b- Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerinde Vesayet Denetimi	38
i- İdari Vesayet Denetimi	39
ii- Mali vesayet Denetimi	39
c- Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal Karakteri	42
i- Türkiye’ye Özgü Siyaset	42
ii- Yerel Yönetimlerde Siyaset Yasağı	45
C- YÖNETİM HALK İLİŞKİSİ: SİYASAL KATILMA, TEMSİL KRİZİ VE YÖNETİME KATILMA	47
1- Siyasal Katılma Kavramı ve Katılma Biçimleri	48
a- Oy Verme Yoluyla Katılım	51
b- Siyasi Partiler Yoluyla Katılım	53
c- Kamu Görevlileriyle İlişki Kurma Yoluyla Katılım	54
d- Örgütler, Baskı Grupları ve Sivil Toplum Kuruluşları Yoluyla Katılım	56
e- Bir Siyasal Katılma Biçimi Olarak Patronaj ve Türkiye’de Patronaj İlişkileri	57
2- Siyasal Katılmada Ulusal Yerel Farklılığı mı, Kır Kent Ayrımı mı? Türkiye Örneği	61
3- Temsil Krizi ve Yönetime Katılma Olgusu	67
a- Yönetime Katılma	68
b- Yönetime Katılımın Ön Koşulları ve Katılma Düzeyleri .	70
i- Yönetime Katılmanın Ön Koşulları	70
ii- Yönetime Katılma Düzeyleri	74
D- ÖLÇEK SORUNU VE ALT BİR YEREL BİRİM OLARAK MAHALLE	76
1- Ölçek ve Katılım İlişkisi	77
2- Ölçek Büyümesi Sonrası Mahalleye Yönelik Değerlendirmeler	80
3- Ölçek Büyümesine Tepkiler	81
4- Ölçek Büyümesi ve Bireysel Özgürlük: “Metropol ve Zihinsel Yaşam”	84
5- Yerel Topluluğun Dönüşümü	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT YÖNETİMİ İÇİNDE MAHALLE VE MUHTARLIK KURUMU ...	91
(Mahalle ve Muhtarlığın Osmanlı- Türk Yönetim Sistemindeki Dönüşümünün İncelenmesi)	
A- MUHTARLIK KURUMU ÖNCESİ MAHALLE YÖNETİMİ	91
1- Klasik Dönem Osmanlı Şehri Mahalle Yönetimi	91
2- İmparatorluktaki İç Karışıklıklar ve Yeni Arayışlar	91
B- MUHTARLIK KURUMUNUN KURULUŞU VE GELİŞİMİ	98
1- Muhtarlığın Kurulması Ya da Merkezi Devletin Oluşum Süreci	100
2- Tanzimat Sonrası Mahalle Muhtarlığının Gelişimi	105
3- Tanzimat Sonrasında Mahalledeki Sosyal Yapının Dönüşümü	109
4- Cumhuriyet Dönemi Mahalle Muhtarlığı	112
a- Mahalle Muhtarlığının Kaldırılması	114
b- Mahalle Muhtarlığının Yeniden Kurulması	117
5- Göç, Kentleşme ve Mahalle Muhtarlığının İşleyişi	127
C- ARAŞTIRMA BULGULARI	132
1- Giriş	132
2- Hayalle Gerçek Arasında: Ara Değil, Bir "Aracı" Birim Olarak Muhtarlık	133
3- Muhtarlık Seçimleri	137
4- Aracı Birimde Muhtarlık Yapmak	141
5- Mahalle Ölçeği ve Muhtarlık Kurumu	146
6- Yetki ve Kaynak Aktarımı Konusunda Muhtarların Görüşleri .	149
7- SEDAM'da Mahallenin ve Muhtarın Yeri	152
a- SEDAM Üzerine	152
b- SEDAM'da Muhtarın Yeri	154
SONUÇ	157
KAYNAKÇA	167
EK:1- Mahalle Muhtarlığıyla İlgili Kronolojik Bilgi	172
EK:2- Görüşülen Muhtarların Listesi	173
EK:3- Muhtarlarla Görüşme Sırasında Yararlanılan Soru Formu	174

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.k.	: aynı kaynak
A.Ü.H.F.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
a.y.	: aynı yer
AT	: Avrupa Topluluğu
bkz.	: bakınız
C.H.P.	: Cumhuriyet Halk Partisi
CDRL	: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi
çev.	: çeviren
D.P.	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ed.	: editör
IULA-EMME:	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İ.Ü.H.F.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İ.Ü.S.B.F.	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
ltd.	: limitet
m.	: madde
M.Ü.	: Marmara Üniversitesi
NGO	: (Non Government Organization) Sivil Toplum Kuruluşu
No.	: numara
s.	: sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMD	: Tüm Muhtarlar Derneği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TOOB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTK	: Türk Tarih Kurumu
TÜSES	: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
Tüsiad	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
WALD	: (World Academy for Local Government and Democracy) Dünya Yerel yönetim ve demokrasi Akademisi
yay.	: yayınları
yy.	: yüzyıl

TEŞEKKÜR

Bu tezin oluşumu sırasında bir çok kişinin değerli katkılarından yararlanılmıştır. Herkesten önce, yazdığım her şeyi yılmadan okuyan, benimle tartışan ve her seferinde beni daha mükemmeline yönlendiren, tezin yazımı esnasında benimle birlikte yorulan danışman hocam Prof. Dr. Sema ERDER'e çok şey borçluyum. O olmasaydı şüphesiz bu tez *oluşamazdı*. Yine tez konumun belirlenmesinde, bu konuyu çalışma düşüncesine beni götüren ve gerekli yerlerde katkısını gördüğüm Prof. Dr. Ömer DİNÇER'e; ayrıca tezin yazımı esnasında kimi bölümlerin ilk müsveddelerini okuyarak değerli katkılar getiren Doc. Dr. Adalet ALADA ve Doc. Dr. Ahmet DAVUTOĞLU'na teşekkürü bir borç bilirim. Yine ne yapacağım konusunda beni serbest bırakarak, yapabilecekleri en iyi şeyi yaptıklarını düşündüğüm anne ve babama da teşekkür borçluyum. Bütün serbestlik ve katkılara rağmen daha iyi bir çalışma yapılamamasının ve yapılan hataların bütün sorumluluğu sadece bana aittir.

GİRİŞ:

Günümüzde yerel yönetimlerin öneminin giderek artmakta olduğu bilinmekte ve bu trendin daha da yükseleceğine dair önemli göstergeler bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin katılımcı ve insan haklarına saygılı bir işleyişe sahip olup olmayacağı bundan bağımsız bir olgudur. Yerel yönetimlerin “halka yakın birimler” olduğu tezinde haklılık payı bulunmakla beraber, demokratik yerel yönetim felsefesinin bunun çok daha ötesinde olduğunu da kabul etmemiz gerekir. İlke olarak merkeziyetçiliğe karşı yerinden yönetimi savunmakla beraber bu durum; yerel yönetimlerin kusursuzluğundan değil, yerinden yönetimin katılım, esneklik, örgütlenme, hızlilik, çoğulculuk gibi temel noktalarda halka söz hakkı tanımak ve örgütsel işleyişi kolaylaştırmak bakımından merkezden yönetime nazaran daha üstün olmasından kaynaklanmaktadır. Pekala tahmin edilebileceği gibi merkezi yönetimin maruz kaldığı hastalıkların yerel yönetimlerde görülmeceği söylenemez.

Çalışmanın bütününe bu temel yaklaşımın hakim olduğu tez üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kavramsal tartışmalardan hareketle çalışmada takip edilecek yaklaşım belirlenmeye çalışılmıştır. Bunu yapabilmek için öncelikle “yerel yönetim nedir?” sorusuna cevap bulmak gerekmektedir. Bu soruyu, “yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen yönetim birimleridir” şeklinde cevaplama kolaycılığına kaçmak sorunu çözmeyecektir. Zira bu sorunun cevabı kimi alt sorulardan bağımsız değildir. İlk bölüme rengini veren sorular özellikle şunlar olmuştur: Merkezi devlet, yetki genişliği ilkesiyle yerel hizmetleri karşılamak dururken, neden, yerinden yönetim ilkesiyle merkez örgütünün tüzel kişiliğinin dışında birimler oluşturma yoluna gitmiştir (ya da oluşturmak zorunda kalmıştır)? Oluşturulan yerel yönetimler aynı ilkeden (yerinden yönetim ilkesi) kaynak bulduğuna göre, bu birimlerin kendi içinde farklılaşmasına yol açan nedir? Bu farklılaşmanın yerel yönetim literatürüne bir yansıması olmuş mudur? Yerel yönetimlerin, merkezden yerele yetki ve kaynak aktarımı talepleri bir yerelleşmeyi mi ifade etmektedir, diğer bir ifadeyle bu samimi bir istek midir? Yerelleşmenin sınırı, yerel yönetimlerle bitmekte midir? Yerel yönetime asıl anlamını veren şey, “yerel halk” mıdır, yoksa “yönetim yapısı” mıdır?

Bu sorulardan hareketle ilk bölümde yerel yönetim kavramına özel bir önem verilerek değişik açılardan yaklaşılmaya ve anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Klasik yönetim ilkeleri ve tartışma gündemine yeni giren ilkeler karşısında yerel yönetimin konumu *anlamlandırılmaya*; “yerellik” ve “topluluk” kavramları karşısında ‘yerel yönetim’ kavramı *sorgulanmaya* çalışılmış ve bu kavramların yardımıyla “mahalle” ölçeğine inme çabasına girişilmiştir. Yine bir yerel yönetimin işleyişinin, “oluşum koşullarından” hareketle anlamlandırılabilceği vurgusu yapılarak; bu husus, çalışma boyunca göz önünde tutulmuş ve yerel yönetim sorununun sadece “yönetimsel yapının işleyişi sorunu” olmadığına altı çizilmiştir. İlk bölüme genişçe yer ayrılmasının nedeni, yazarın sorularına cevap bulma kaygısının yanı sıra özellikle Türkiye’de yapılan çalışmalarda böyle bir yaklaşımın eksikliğine duyulan inançtır.

Yerel yönetimlerin konum ve işleyişinin belirlenmeye çalışıldığı ikinci bölümde, yerel yönetimin konumundan hareketle (halk ile merkezi yönetim arasında bir ara birim), yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerine ve sorun alanlarına değinilmiştir. Türkiye örneğine de genişçe yer verilerek, gerekli görüldükçe tarihsel referanslarla merkez yerel ilişkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Bir siyaset sahnesi olduğu tartışmasız olan yerel yönetimlerin işleyişine, Türkiye’ye özgü siyaset pratiklerinin etkisi, bu bölümün önemli bir vurgusunu oluşturmaktadır. Söz konusu pratikler, çalışma içinde farklı yerlerde tekrar karşımıza çıkmaktadır.

Yönetim birimlerinin halkla olan temsile ve yönetime katılıma dönük ilişkilerine değinerek, her iki katılma pratiğinin büyük ölçekteki zaaflarına işaret edilmiştir. Patronaj türü ilişkilerin Türkiye’de adeta bir siyasal katılma biçimi olarak yerleşikleşmesi ve neredeyse her kişi ya da birimce kullanılabilir olması dolayısıyla bu tür ilişkilere tarihsel süreç içinde değinilmiştir. Yine ulusal ve yerel katılma konusunda Türkiye’deki seçim istatistiklerinden yola çıkarak, ulusal ve yerel seçimlere katılımın belirgin bir farklılaşmaya yol açıp açmadığı araştırılmıştır. Ayrıca yönetime katılma konusunda katılmanın kimi ön koşullarının olduğu, dolayısıyla kişi ve grupların katılma düzeylerinin farklılaştığı belirtilerek, bu farklılaşmanın büyük ölçekte alacağı biçime dikkat çekilmiştir.

Önemli ve güncel bir sorun alanı “ölçek”le ilgilidir. Gerek katılma açısından, gerek yönetim birimlerinin büyüklüğünün belirlenmesi açısından, gerekse bireylerin hareket alanı açısından farklı tartışmalara konu olan ölçek sorununa çalışma içerisinde yer verilmiştir. Katılım için küçük ölçeğin tercih edilmesine karşılık, yönetim birimlerinin etkinliğini sağlamak söz konusu olduğunda ölçek büyümekte, bireysel özgürlükler açısından ise küçük ölçeğin baskılı olduğuna dikkat çekilmektedir. Bu çalışmada bu konudaki bütün tartışmalara değinme imkanımız olmadı; ancak, ulaşılabildiği kadarıyla bu tartışmanın içine girilmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde mahalle muhtarlığının kuruluşundan bu güne geçirdiği dönüşüm incelenmiştir. Bu dönüşüm, mahalledeki dönüşümden bağımsız olmayacağı için mahalledeki sosyal yapıya da yer verilmiştir. Muhtarlık kurumu öncesi mahalle yönetimi üzerinde, muhtarlığı anlamdırmaya yetecek kadarıyla durulmuştur. Kimi zaman bir yerel yönetim birimi konumuna yükselen, kimi zaman da hiç bir yöneticilik fonksiyonu kalmayan ama her zaman ihmal edilen (kanımızca buna kimi istisnaların dışında akademik ihmali de eklemek gerekir) mahalle muhtarlığının incelenmesinin, yazara katkısı büyük olmuştur.

Ayrıca muhtarlığın bu günkü işleyişini anlamak, farklı kentsel mekanlardaki rolünü gözlemlemek ve yönetimi desantralize etmede muhtarlık kurumundan faydalanma imkanlarını araştırmak amacıyla mahalle muhtarlarıyla görüşmeler yapılmıştır. Bu çalışma ile, gerek muhtarlık kurumuyla ilgili, gerekse yerel yönetimlerle ilgili çalışmalara bir katkı getirilebilirse, yazar kendisini mutlu hissedecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İLKELER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVENİN BELİRLENMESİ

1- Klasik Yönetim İlkeleri ve Yerel Yönetimler

Bir ülke üzerindeki kamusal nitelikli hizmetlerin etkin ve/veya demokratik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak kurumların oluşturulması, oluşturulan bu kurumların görev ve sorumluluk alanlarının tanımlanması, bu kurumlarda hizmetleri yürütecek ve yetkileri kullanacak kişilerin belirlenmesi için bir örgütlenmeye gidilmektedir. Ancak yönetimi sadece bir örgütlenme biçimi olarak görmek doğru olmaz. Etkinliği, demokratikliği sağlayacak rasyonel bir örgütlenme biçimi geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuş olsa bile, bu örgütü işletecek (örgütte görev alacak ve yürürlükteki yasaları yorumlayıp uygulayacak) olanların, özellikle de yönetimin üst kademelerinde görev alacak kişilerin dünya görüşü veya siyasi programı hizmet önceliklerinin belirlenip yürütülmesinde rol oynamaktadır. Dolayısıyla yönetim, örgütlenme biçiminin dışında bir dizi sosyal, siyasal, ideolojik, dini vb. faktörlerin de karmaşık etkileşimi altındadır.

Merkezi devletin oluşumundan bu güne, ülke üzerindeki tüm kamusal hizmetlerin hizmet bütünlüğü içerisinde karşılanabilmesi için başlıca üç klasik yönetim ilkesinden ya da örgütlenme biçiminden yararlanılmaktadır. Bunlar “merkezden yönetim”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” ilkeleri olmakla beraber, ülke üzerindeki örgütlenme biçimi bu ilkelerden sadece birisi dikkate alınarak oluşturulmuş değildir. Bu örgütlenme, ülkelerin tarihsel oluşum koşullarının, sosyo- ekonomik yapılarının ve içinde buldukları konjonktürel

durumun etkisi altında şekillenen ve bu ilkelerin çeşitli oranlardaki bileşiminden oluşan bir özelliğe sahiptir. Bu sürecin etkisiyle kimi ülkelerde daha yerinden yönetime ağırlık veren bir örgütlenme biçimi bulunurken, bazılarında da merkezden yönetimi öne çıkaran bir yönetim yapısı vardır.

a- Merkezden Yönetim (centralization) İlkesi

Merkezden yönetim ilkesi tüm karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin 'devlet'in merkezinde, 'tek el'de toplanması anlamına gelir. Bu sistemde, taşrada hizmet yürüten görevlilerin merkezden habersiz karar almalarına izin verilmez. Tek başına bu yöntemin uygulanması "merkezden yönetimin merkeze, sara hastalığının çırpınışlarını; merkezden uzak uçlarına ise felçlinin hareketsizliğini"¹ getireceği şeklinde yorumlanmaktadır. Gerçekten de merkezden yönetimin en büyük sakıncası (demokratikliği bir kenara bırakırsak) etkinliği ve verimliliği yok etmesi ve merkezi yönetimi çalışamaz duruma sokmasıdır. Bunun yol açtığı mahzurları gidermek veya hafifletmek için iki ilkedden yararlanılabilir: Bunlar yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleridir.

b- Yetki Genişliği (deconcentration) İlkesi

Merkezden yönetimin katı biçimde uygulanmasına 'aşırı merkeziyetçilik' (concentration), yumuşatılmış biçimine ise yetki genişliği (deconcentration) adı verilir. *Yetki genişliği ilkesi* ile merkezi yönetimin bir takım yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerarşik yapı içindeki alt birimlere devredilerek merkezdeki yoğunlaşmanın azaltılması ve bu yola etkinliğin sağlanması amaçlanır. Ancak kendisine yetki devredilen kişi, bu yetkiyi yine merkezi yönetim adına kullanmaktadır.² Esas yetkili merkez olduğu için yetki genişliğinden yararlanan yöneticilerin kararları, merkezin '*hiyerarşik denetimine*' tabidir.

¹ Lamennais'ten aktaran İ. Giritli, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Der yay., 9. baskı, İstanbul, 1993, s. 15.

² Ş. Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, 7. Baskı, s. 40.; B. Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, 1. baskı, İzmir, 1994, s. 62- 63.

Bazı yazarlar bu ilkeyi ademi merkeziyetin bir çeşidi olarak görürler.³ Her ne kadar yetki genişliği yoluyla merkezde toplanmış olan sorumluluğun yaygınlaştırılması sağlanıyorsa da; bu ilkenin, merkeziyetçilikten türetilen ademi merkeziyetle değil, aşırı merkeziyetçilik anlamına gelen “temerküz”den (concentration) türetilen “adem-i temerküz”⁴ ile karşılanması daha doğru olur. Bu ilkeye “merkezin yerinden yönetimi”⁵ adını da verebiliriz. Burada vurgulanması gereken husus, merkezden yönetim ile merkeziyetçiliğin farklı şeyler olduğudur. Merkeziyetçilik ne sadece merkezi yönetime has, ne de onun vazgeçilmez bir unsurudur. Dolayısıyla örneğin, merkez örgütü bizzat kendi kuruluşu içinde yetki devrine başvurabilirken, yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan örgütler (belediyeler vb.) kendi içinde merkeziyetçi bir yapılanmayı benimseyebilirler.

c- Yerinden Yönetim (decentralization) İlkesi ve Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim ya da *adem-i merkeziyet ilkesi* ise merkezi yönetime ait bazı görev ve yetkilerin, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip birimlere devredilmesi anlamına gelir. Bu şekilde oluşturulan yerinden yönetim birimleri devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunmakla beraber, yasama ve yargı yetkilerinin olmaması nedeniyle federalizmden ayrılırlar. Yani bu kuruluşlar “tamamen idari nitelikte(dir)”.⁶ Federalizmde ise siyasi güç merkezde toplanmamış, merkezi idare ile yerinden yönetim birimleri (eyalet, kanton, cumhuriyet gibi) arasında bölüşülmüştür.⁷ Bu farklılığı belirtmek için normal yerinden yönetime idari yerinden yönetim, *federalizme* ise siyasi yerinden yönetim adı verilir.

³ Keleş, yetki genişliğini adem-i merkeziyetin bir türü olarak kabul eder. R. Keleş, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, Cem yay., 2. Baskı, 1992, s. 15.

⁴ TOOB Raporu, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, (Yerel Yönetim Reformu)**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Şubat- 1996, s. 7.

⁵ Bir araştırmada ‘deconcentration’ [yetki devri] karşılığı olarak ‘merkezin yerinden yönetimi’ kavramı kullanılmıştır. S. Erder ve N. İncioğlu, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, Türkiye’nin Sorunları Dizisi- 23, s. 9.

⁶ TOOB Raporu, **a.g.e.**, s. 8.

⁷ Keleş, **a.g.e.**, s. 73. ; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 64.

İdari yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerine ve çeşitli bölgelere uygulanmasına göre ikiye ayrılır:⁸ Birisi *hizmet yerinden yönetimi* (fonksiyonel desantralizasyon) olup belirli bir hizmetin merkezin dışında bağımsız bir kurum tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Bunlar ticaret ve sanayi odaları, yüksek öğretim kurumları gibi kuruluşlardır. Diğeri *yerel (mahalli) yerinden yönetim* (coğrafi desantralizasyon ya da 'devolution') olup bir bölgede oturanların ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve çıkarlarını koruyabilmek için oluşturulan kurumlardır.

Yerel yerinden yönetim ilkesine göre oluşan/ oluşturulan '*yerel yönetimler*' merkezi yönetim hiyerarşisi dışında örgütlenmeleri ve dolayısıyla merkezle yerel arasında bir ast- üst ilişkisi olmaması nedeniyle hiyerarşik denetim kapsamına girmezler. Ancak bu, yerel yönetimlerin, merkezin denetim ve gözetiminden tamamen uzak kuruluşlar oldukları anlamına gelmez. Zira genel yönetim politikalarının çerçevesi merkezi yönetimce çizildiği gibi, ayrıca yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin bir vesayet denetimi de bulunmaktadır.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarıyla bir desantralizasyona gitmekle, yerel yönetimler aracılığıyla yönetimi yaygınlaştırmak arasında hem demokratiklik açısından, hem de tarihsel ve toplumsal koşulların bu sürece etkisi bakımından çeşitli farklar vardır. Bu kuruluşlarda görev alanların atanarak ya da seçilerek göreve getirilmiş olması demokratiklik açısından bir farklılık oluşturur. Tarihsel ve toplumsal oluşum koşulları ise yönetimi yaygınlaştırmada bu ilkelerden hangisinin öncelikli olarak düşünüleceğini büyük ölçüde belirler. Bu gün dünya üzerindeki ülkelerde yönetimi desantralize etmede bu iki ilke, ağırlığı değişmekle beraber birlikte kullanılmaktadır. Ancak hemen belirtelim ki, yönetimin demokratik yöntemlerle oluşturulmasıyla, yönetimin işlerliğini demokratik bir şekilde devam ettirmesi farklı şeylerdir. Özellikle yerel yönetimler açısından bakıldığında yönetimin işleyiş sürecinde demokratikliğe ağırlık verilip verilmeyeceği hususu, ülke üzerindeki genel yönetim yapısından etkilenmekle beraber bundan başka bir dizi karmaşık sürecin de etkisi altındadır.

⁸ Giritli, a.g.e., s. 21.

2- Yerel Yönetimlerin Dayandığı Kriterler

Bilindiği gibi yerel yönetimlerin sahip olduğu kriterler ya da özellikler “özgürlük, katılım ve etkinlik” olarak kabul edilir.⁹ Ancak söz konusu kriterler ile ilgili çeşitli eleştiriler de yapılmıştır. Bu kriterler aslında liberal patentli olmasına rağmen oldukça yaygın bir kabul görmüş ve sosyal demokrat görüşe sahip olanlarca da genellikle benimsenmiştir. Sosyal demokratlar bu kriterlerin önemine karşı çıkmamakta, ancak bunlara bir kriter daha -“yeniden bölüşümü”- eklemektedirler.¹⁰ Bunun temel nedeni toplumdaki mevcut eşitsizliği giderip fırsat eşitliğini sağlamada yeniden bölüşümün önemli bir araç olarak görülmesidir.

Liberal yaklaşımda yerel yönetim kuramıyla ilgili çalışmaların John Stuart Mill’in entelektüel etkisinde kaldığı ifade edilir. Mill ‘siyaseti’, özgürlüğün kazanılması, bireyin kendini geliştirmesi ve etkinliğin sağlanması için, gerekli tedbirlerin alınmasını kolaylaştıran *bir araç* olarak görmüştür. ‘Yerel yönetimler’ ise, devletin elinde bulundurduğu güce karşı *bir tampon* oluşturarak özgürlüğü artırmaktadır.¹¹

Yerel yönetimin dayandığı kriterlerden birisi olan **özgürlükten** kasıt, bireysel özgürlükler ya da bireysel özgürlüklerin toplamı değil, “*yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür.*”¹² Bu da doğal olarak yerel yönetim biriminin ‘özerkliği’ sorununu gündeme getirmekte, yerel yönetimlere ‘genel amaçlı yetkiler’ verilmediği ve özerkliğinin sağlanamadığı durumlarda, ‘özgürlük’ tartışılır hale gelmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisini tekelinde tutuyor olması, “toplum özgürlüğünün” sınırlarını çizmektedir.

Yerel yönetime yüklenen bir diğer kriter de **katılımdır**. Buna göre hemşehriler, kendilerini ilgilendiren *kararlara ya da işlerin yürütümüne* doğrudan katılabilir ve seçtikleri *temsilcilerinden hesap sorabilirler*. Ne var ki bu durum da

⁹ D. King, “From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government”, Local Government in Europe, Ed. Richard Batley & Gerry Stoker, Macmillan press ltd., 1991, London, s.228- 231; R. Keleş, a.g.e., s.40- 43; B. A. Güler, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE yay., 1992, s. 13- 19.

¹⁰ King, a.g.e., s. 223.

¹¹ King, a.k., s. 228.

¹² Keleş, a.g.e., s. 40.

iki açıdan kusursuz değildir: Birincisi, bir taraftan demokratik katılımın istenen düzeyde gerçekleşebilmesi için küçük nüfuslu yerleşim birimlerinin daha elverişli bir ortam sağlayacağı kabul edilirken, diğer taraftan da bilim ve teknikteki ilerlemelerin etkinlik sorunuyla birlikte büyük birimlerin varlığını gerekli kıldığı düşünülmekte, ortaya çıkan bu çelişki etkinlik lehine ve yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi yoluyla çözülmektedir! Liberal yaklaşımdaki bu paradoksu tekelci sermayenin ulaştığı güç ile açıklayanlar da vardır.¹³

İkincisi, katılım üzerine yapılan araştırmalar, hemşehrilerin katılım konusundaki taleplerinin sanılanın çok altında olduğunu göstermektedir. Olaya sadece, siyasal katılmanın en temel ve basit şekli olan oy verme davranışı açısından yaklaşıldığında bile “yerel seçimlerin genel seçimlere bağımlılığı” ve “yerel seçimlere katılma oranlarının düşük olduğu” üzerinde durulmaktadır.¹⁴ Gerek Türkiye’de, gerekse İngiltere, ABD gibi -yerel yönetimlerin beşiği olduğu iddia edilen- gelişmiş ülkelerde yapılan araştırmalar sonucunda elde edilen verilerin, paralel şekilde, yerel seçimlere katılımın genel seçimlere oranla daha düşük düzeyde seyrettiğini gösterdiği ifade edilmektedir. Genel seçimlerin daha fazla önemsendiği şeklinde değerlendirilen bu durum, yerel yönetimlerin yönetsel- siyasal yapıda ‘ikincil ya da bağımlı konumda algılandıkları’ şeklinde yorumlanmaktadır. Araştırmacılar yerel yönetimlere karşı bir duyarsızlığın, ilgisizliğin varlığından söz etmektedirler.¹⁵ Ayrıca yerel seçimlerle oluşan meclisler için de, ‘meclislerin temsil niteliği’ ile ilgili olarak çeşitli tartışmalar yapılmaktadır.¹⁶ Yine Türkiye’de katılım üzerine yapılan bir araştırmada,

¹³ Güler, “J. S. Mill, 19. Yüzyılın ortalarında ‘verimliliği bozmamak koşuluyla gücü mümkün olduğu kadar dağıtmak’tan söz ettiğinde, yaşadığı ülkede kapitalizm serbest rekabet aşamasındaydı... henüz tekelleşme noktasından uzaktı. Dolayısıyla gelişmişlik düzeyi, pek çok işin yerel ya da bölgesel ölçekte yapılmasına izin verebiliyordu. ... Oysa 20. Yüzyıla birlikte ulaşılan tekelci aşama, kaynak ve yetkilerin etkin dağılımı tam tersine çevirmeye başladı. Teknik gelişmişlik nedeniyle mevcut yerel yönetim hizmet alanlarının, etkinliği bozacak ölçüde küçük olduğundan yakınıldı...(ve) ölçek sorunu, yerel yönetimlerin birleştirilmesi(yle)... çözümlendi.” demektedir. Güler, **a.g.e.**, s.16,17. Ancak bu yaklaşım, siyasal ve sosyolojik olayların tek sebebe (sermaye birikimine) indirgenerek açıklanması nedeniyle eleştirilebilir.

¹⁴ Siyasal katılmayla ilgili bölümde bu görüşleri Türkiye’deki seçim sonuçları açısından tartışmaya açacağız.

¹⁵ O. Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği**, TODAİE yay., Ankara , 1989, s. 40 ve 82- 84.

¹⁶ Çitçi, **a.k.**, s.40- 46, 93 ve devamı ; S. Köksal- N. Kara, “**1980 Sonrası Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Yerel Yönetimler**”, Toplum ve Bilim, 48/49, Kış- Bahar 1990, s. 117- 128.

hemşehrilerin dinleyici olarak belediye meclisi toplantılarına katılma hakları olmasına rağmen bu yolun pek kullanılmadığı dikkat çekmiştir.¹⁷

Yerel yönetimlere yüklenen üçüncü kriter ise yukarıda katılımdan söz ederken kısmen değinilen **etkinliktir**. Bununla kastedilen kamu mal ve hizmetlerinin ekonomik açıdan en etkin bir şekilde ve asgari yeterlilik düzeyinde sunulmasıdır. Yani yerel yönetimler “kaynakların, ülke üzerinde oluşturulan bölgeler arasında adil bir şekilde dağılımını ve etkin bir şekilde kullanımını sağlamaktadır.”¹⁸ Ayrıca yerel yönetimler kendi hizmet bölgelerinin gereklerini merkezi yönetime nazaran daha iyi bilebilirler ve hizmetlerin karşılanmasında (işlerin yürütümüne katılım yoluyla) hemşehrilerin desteğinden yararlanabilirler. Ancak halkın katılım konusunda isteksiz olması, yerel meclislerin temsil durumu ve yerel yönetimde iktidara gelenlerin olası partizanca davranışları etkinlik konusunda da tartışmalara yol açacaktır. Ayrıca bazı hizmetlerin karşılanabilmesi için gereken teknik personel ve araç donanımının yerel yönetimlerin kapasitesini aşması durumunda etkinlik, görev bölüşümü, özerklik gibi konularda yeni tartışmalar yaşanacaktır. Yine yerel politika yapıcılarla ulusal standartların uzlaştırılması bir sorun olarak karşımıza çıkabilir.

Özgürlük, katılım ve etkinliğin temelde liberallerce ileri sürülen kriterler olduğunu belirtmiştik. Sosyal demokratlar bunlara ilave olarak yeniden paylaşım kriterini eklemektedirler. **Yeniden paylaşım** sorunu sosyal demokrat yaklaşımda çokça atıf yapılan bir kavram olagelmiştir. Toplumdaki mevcut eşitsizliği gidermede önemli bir araç olarak görülen yeniden paylaşım kavramı, olayın içeriğine göre farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. King, etkinlik ve katılım gibi kriterlerin gerçekleşmesi için zorunlu görülen yeniden paylaşım kavramının İngiltere’deki somut yansımaları, gelire artan oranlı bir vergi koymak ve elde edilen vergi gelirini okul, hastane, konut, üniversite gibi fırsat eşitliğini sağlayıcı

¹⁷ Bilindiği gibi belediye yasası, hemşehrilerin belediye meclisi toplantılarına dinleyici olarak katılabilmesine imkan tanımıştır, (m.13, 56). Deniz Sayın tarafından yapılan bir araştırmada, ‘1993 yılı Haziran ayı toplantısına belde halkından katılanlar olup olmadığı’ sorusunu yanıtlayan 278 belediyeden 207’si hiç katılım olmadığını belirtmiştir. Katılım olduğunu söyleyen belediyelerde de katılım son derece düşük gerçekleşmiştir. D. Sayın, “**Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları**”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt:3, sayı:5, Eylül- 1994, s. 13,14.

¹⁸ A. Öztürk, **Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür yay., İstanbul, 1997, s. 49.

alanlarda kullanmak olarak ifade eder. Ancak bu amaç, sosyal demokratlarca merkezi hükümetin görevi olarak kabul edilmektedir.¹⁹

Yerel yönetimlere ait olduğu söylenen bu kriterler aslında, yerel yönetimlerde bulunduğu varsayılan ya da bulunması istenilen özelliklerdir. Etkili bir yerel yönetimin varlığı bu kriterlerin bulunma derecesiyle ölçülmekte ve bunların geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bununla beraber söz konusu kriterlerin içeriği zaman içerisinde değişebilmekte, önemli ya da önemsiz görülebilmektedir. Konumuz açısından önemli olan husus, yerel yönetim yaklaşımlarında bu kriterlerin önceliğinin değişmesidir. İlerleyen bölümde bunun üzerinde duracağız.

3- Yerel Yönetimleri Tanımlama Çabaları

Yerel yönetimlerle ilgili başlıca iki yaklaşımdan, tanımlamadan söz edilebilir. *Yerel yönetim kavramı* üzerindeki tartışmalara ya da yerel yönetimi yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkarılan öğelere bakarak bu yaklaşımları tespit edebiliriz. Bunlardan birisinde '*yerel hizmetten*' kalkarak bir tanımlama yapılırken, diğesinde '*yerel topluluktan*' kalkarak yerel yönetimler tanımlanmaya çalışılmaktadır. Tanımlama çabalarının odağına yerleştirilen bu iki farklı kavram, yerel yönetimin özünü etkiler ve yönetim sistemi içindeki konumunu büyük ölçüde belirler.

Yerel hizmeti esas alan yaklaşımlar daha çok '*teknik*' bir tanımlama yaparak idarenin '*etkinliğini*' öne plana çıkarırken; yerel topluluğa dayalı tanımlamalar, yerel yönetimlerin '*demokratikliğini*' ve '*siyasallığını*' gündeme getirir. İki yaklaşım arasındaki farklılık asıl olarak, yerel yönetimlerde bulunduğu varsayılan kriterlere verilen önem derecesinde kendini gösterir. Bu bölümde yerel yönetimlerin varlık nedeni olarak gösterilen temel kriterlerinden hareketle, bu kriterlere verilen ağırlık göz önüne alınarak, yerel yönetimleri tanımlama çabaları tespit edilmeye çalışılacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki yaklaşımlar arasında tam bir sınır çizmek mümkün olmamakta, arada geçişler görülebilmekte ve ayrıca

¹⁹ King, a.g.e., s.233.

günümüzdeki gelişmeler bu yaklaşımları birbirine yaklaştıracı bir rol oynamaktadır.

a- 'Hizmet Merkezli' Tanımlama Çabası

Hizmet merkezli tanımlamaları ilk bakışta belirlemek iki açıdan zordur: Birincisi, hizmetlerden yola çıkanlar (topluluğu savunanlara nazaran) bu yaklaşımlarını açıkça belirtmemektedirler. İkinci olarak yerel yönetimlerin kriterleri olarak kabul edilen etkinlik, özgürlük ve katılım o kadar klasikleşmiştir ki yerel yönetimlerden söz eden herkes bu özellikleri bir çırpıda sıralayabilir. Dolayısıyla hizmet merkezli yaklaşımı benimseyen kişiler de örneğin yerel yönetimlerin demokratik (toplum özgürlüğüne ve katılımına açık) birimler olduklarından söz ederler. Ancak bu kavramların içeriğinin farklı algılanması katılımın ve özgürlüğün niteliğini değiştirecektir. Örneğin kimileri için yerel yönetimlerin demokratikliği "seçimle iş başına gelmek"ten ibarettir ve halk da özgür bir şekilde seçimlere katılabilmektedir. Bu noktadan sonrası iş başına gelen yönetimin sorumluluğundadır.

"*Yerel hizmetlerden*" kalkarak yapılan tanımlamaya göre yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinin dışında örgütlenen ve sınırları belirlenmiş bir mekan içindeki hemşehrilerin yerel nitelikli kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yürütmekle görevli kuruluşlardır. Bu yaklaşımda daha ziyade yerel yönetimin yönetsel konumundan hareketle yapılan bir tanımlama çabası göze çarpar. Diğer bir ifadeyle, burada yerel hizmetleri yerine getiren ve seçimle oluşturulan kurumun özellikleri anlatılmaktadır, örneğin şu tanımlamada olduğu gibi: "Yerel yönetim, (i) varolan bir ulusal alt bölgeyi bir ölçüde kontrol eden ve (ii) bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kişiler tarafından yönetilen politik bir oluşumdur."²⁰ Böyle bir yerel yönetim, bir anlamda merkezi yönetimin prototipi olarak kurulmuştur. Bu tanımda yerel yönetimle merkezi yönetimin taşra kuruluşları arasındaki fark sadece seçimdir. Dolayısıyla hem bu yönüyle, hem de

²⁰ R. Prud'homme, "**Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim)**", (çev: M. A. Özbudun), VII. Türkiye Maliye Sempozyumu içinde, M.Ü. İİBF. Maliye Bölümü ve M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi yay., İstanbul, 1991, s. 208.

hizmete öncelik vermesi nedeniyle yerel yönetimin işleyişi esnasında demokratiklik ve katılım gibi unsurlar ikinci plana itilmektedir. Bu tür bir yaklaşımda yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan hemşehrilerin (belki daha doğru bir terimle *kentdaşların*) durumu, aslında konumu ve rolleri belirlenmiş bir yönetim mekanizmasına kimin geleceğini belirlemekten, seçmekten ibarettir. Seçilen bu kişiler yönetim mekanizmasını etkin bir şekilde çalıştırarak yerel hizmetleri karşılamak ve bu şekilde hemşehrilerini memnun etmek durumundadırlar.

Yerel yönetimlerin öncelikli görevi yerel hizmetleri karşılamak olarak belirlendiğinde bu hizmetlerin neler olduğu "*liste yöntemiyle*" sayılır. İşte hizmet merkezli ve topluluk merkezli tanımlamalar arasındaki en önemli farklardan birisi budur, yani yerel yönetime devredilen yetkinin niteliğini gösteren 'genel yetkililik' ya da 'liste yöntemi' kriteridir. Liste yönteminin temel karakteristiği bu şekilde devredilen yetki ve görevlerin yerel yönetimlerce daha etkin görülebileceğine yönelik değerlendirmelerdir. Hizmetler bu şekilde belirlendiğinde ister istemez yönetim mekanizmasından bu hizmetleri etkin bir şekilde görmesi istenmektedir, aksi halde bu yetki geri alınabilecektir. Yönetim sistemindeki aksaklıklar ve az gelişmiş ülkelerdeki hizmet talebi de buna eklendiğinde yerel yönetimlerin katılımcı birimler yerine verimli birimler olması tercih edilmektedir. Örneğin kalabalık bir heyet tarafından kaleme alınan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) "Genel Rapor"unun amacı şu şekilde belirtilmiştir: "...kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak..."²¹. Burada yerel yönetimlerin katılım boyutuna değinilmemekte, sadece haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkların giderileceği belirtilmektedir.

Yine KAYA tarafından bir yıl sonra hazırlanan "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu"nun amacı ise, Genel Raporun amacın doğrultusunda, "topluma yerel düzeyde sunulan hizmetlere ilişkin olarak, bir yandan toplumun hizmet beklentilerine, demokrasi özlemlerine ve AT'na girme arifesindeki koşullara

²¹ **KAYA Genel Rapor**, TODAİE yay., Ankara , 1991, s. 3.

uyum sağlayacak, öte yandan yönetsel etkililik ve verimlilik açılarından en uygun çözümler getirecek modelin niteliklerinin ve özelliklerinin incelenmesi ve bu bağlamda öneriler getirilmesi” şeklinde belirtilmektedir. Ayrıca “yerel topluluklara götürülecek hizmetlere ilişkin örgütlenme açısından model arayışında... yerel yönetimler ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının birarada düşünül(mesi)” gerektiği ifade edilmektedir.²² Araştırma konusunun doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olması ve Türkiye'nin konjontürel durumu (AT'na girme arifesinde bulunması) 'demokrasiye', modelin belirlenen amacı içinde yer verilmesini gerektirmiştir. Ancak öncelik, hemşehrilere götürülecek hizmetler ve bunu etkili kılacak modelin belirlenmesidir. Diğer taraftan burada 'yerel topluluk' olarak adlandırılan kişiler aslında, yönetim birimin tespit edilmiş sınırları içinde yaşayan “hemşehri”lerdir. (Bu noktaya ileride değineceğiz.)

Hizmet merkezli yaklaşım, yönetim biriminin etkinliğini ön planda tutmasının yanı sıra kimi durumlarda, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir kolu, uzantısı haline gelmesine bağlı olarak, toplumu dönüştürme görevini de üstlenebilmektedir. Tahmin edilebileceği gibi bu durumda yerel yönetim biriminin özerkliği son derece sınırlanacak, sahip olduğu kabul edilen özelliklerden biri olan “özgürlük” yani yerel toplumun özgürlüğü göz ardı edilecektir. Diğer taraftan yerel yönetim birimin sınırları içindeki kişilerin (hemşehrilerin), nüfusu ne olursa olsun *tek bir topluluk* olarak alınması, temelde 'ulus devlet'in ulusal düzeyde vatandaşları *homojenleştirici* işlevinin yerel düzeydeki görüntüsüdür. Dolayısıyla yerel yönetimin hemşehrilerini '*kentdaş*' olarak tanımlamak, bu açıdan bakıldığında özellikle büyük kentler için oldukça yerindedir.

Günümüzde bir ülke üzerindeki tüm hizmetlerin tek bir merkez eliyle yürütülemeyeceği gerçeğiyle karşı karşıyayız. İşte bu '*yönetsel zorunluluk*' yerel yönetimlere olan ihtiyacı artırmaktadır. 'Hizmet merkezli' tanımlar asıl olarak bu zorunluluktan doğmuş, söz konusu kriterler de ilave edilerek bu yapı 'sivil değerlerle' güçlendirilmeye çalışılmıştır diyebiliriz. Yani yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliği içinden çekilerek ve bu konumunun devamını sağlayacak

²² KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE yay., Ankara, 1992, s. II.

kimi kriterler ilave edilmek suretiyle kurumun güçlenmesine ve halkın benimsemesine imkan tanınmıştır. Ancak söz konusu 'soyut kriterlerin' içeriğinin farklı olarak belirlenmesi, ülkeler arasında çeşitli farkların doğmasına, hatta kimi ülkelerdeki bazı kurumların 'ölü kurumlar' olarak nitelenmesine yol açmaktadır.

b- 'Topluluk Merkezli' Tanımlama Çabası

Yerel yönetim kavramını tanımlama çabalarının ikincisi "*yerel topluluktan*" kalkarak yapılan tanımlardır. Önceliği topluluğa vererek yerel yönetimi tanımlamaya çalışanlar, yerel yönetimlerin öncelikli rolünün bir kısım yerel hizmetlerin yürütülmesi olduğu tezini eleştirerek işe başlarlar. Bu görüşü savunanlara göre bir topluluğun varlığı yerel yönetimi zorunlu kılar. Dolayısıyla "yerel yönetimlerin öncelikli rolü, yerel toplulukların karşılaştığı problemler ve konularla ilgilenmektir. Yerel yönetimler, toplulukların birey ya da diğer sosyal eylem türlerini aşan problemlerini çözmek için birer araçtır." ²³ Burada da yerel yönetimler temsilcisi oldukları topluluğun talep ettiği hizmetleri yürütürler, fakat bunun için "yerel yönetimin özel yetkilere ihtiyacı yoktur. Çünkü söz konusu yetkiler, kaynağını yerel yönetim kavramının kendisinden almaktadır. Yerel yönetim kendi kendini yöneten topluluk olduğuna göre, yerel yönetim kurumu da sadece doğrudan yürüttüğü hizmetlerle değil, o toplumun karşılaştığı bütün sorunlarla ve ihtiyaç duyduğu her konu ile ilgilenebilir. Yerel yönetim kimliğini yürüttüğü hizmetlerden değil, temsil ettiği topluluktan alır." ²⁴

Bu tür tanımlama çabalarında komün yönetimiyle yerel yönetim arasında 'işlevsel' benzerlikler kurulmaya çalışılır ve bu yapının işlerliğini kolaylaştırması bakımından yerel yönetim birimlerinin küçüklüğü tercih edilir. Çünkü büyüme, 'topluluk' denilen şeyi anlamsızlaştırır. Yine bu yaklaşımda yönetime katılıma büyük önem verilir ve özerkliğin altı çizilir. Temelleri ortaçağa kadar uzanan komün, "belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan kimselerin sürekli bir topluluk oluşturarak, kendi aralarında yardım, güvenlik vb. gibi birada

²³ J. Stewart, "A future for Local Authorities as Community Government" , Local Government in Europe, Ed. Richard Batley & Gerry Stoker, Macmillan press ltd., 1991, London, s. 254.

²⁴ Stewart, a.k., s. 252.

yaşamaktan doğan ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik” ve “yarı özerk”²⁵ örgütlenmeler olarak tanımlanır. Temsilcileri eliyle kendi kendini yöneten bir topluluk anlamına da gelen komünün sahip olduğu geniş haklardan, bu günkü yerel yönetimlerin de yararlanması gerektiği düşünülmektedir.

Ancak burada ‘topluluk merkezli’ tanımlama çabasıyla liberal yaklaşımdaki ‘komün geleneği tezi’nin karıştırılmaması için bir noktaya işaret etmek gerekiyor: Liberal açıklamalar bir komün geleneğinin varlığını ve bunun bu günkü yerel yönetimlerde de devam ettiğini söylerler. Ancak bu açıklama Marksist bakış açısına sahip kimi yazarlar tarafından eleştirilmiştir. Yapılan bazı çalışmalar bu günkü yerel yönetimlerin genellikle ‘komün geleneğinin devam ettiği birimler’ olmadığını, komünden yerel yönetime geçişte bir *kopukluğun* varlığını göstermektedir. Merkezi ulusal devletin oluşumu sırasında -bu birimlerin varlığı ulusal devlet için bir tehdit olarak görüldüğü için- komünlerin özerklikleri sınırlanarak merkezi yönetime bağımlı hale getirilmeye çalışılmış, bunu kabul etmeye yanaşmayan komünlerle merkezi devlet arasında çeşitli çatışmalar yaşanmış ve ulusal devletler bu birimlerin varlığına son vermiştir. Bazı araştırmacılar bu ve benzeri argümanlara dayanarak, yerel yönetimlerin gerek Avrupa’da, gerekse Türkiye gibi demokrasinin yeterince gelişmemiş olduğu kabul edilen ülkelerde ‘devlet eliyle’ kurulduğunu belirtmektedirler. Söz konusu çalışmalar yerel yönetimlerin kurulmasını ‘*merkezileşme sürecinin tamamlanması*’ olarak değerlendirirler.²⁶

Topluluk merkezli yaklaşım ise bu günkü yerel yönetimlerin komün özelliğini kaybetme durumuna bir çeşit tepkidir ve bunun önüne geçmeye çalışır. Onların iddiaları, yerel yönetimlerin rolleri, sorumlulukları ve çalışma yöntemleri üzerinde yeniden örgütlenmeye gidilerek, kendi topluluklarıyla ilgili işlerde yerel yönetimlere “*genel yetki ilkesi*”nin verilmesidir. Temsilciler eliyle kendi kendini demokratik bir şekilde yönetebilmenin bu sayede gerçekleşebileceğini

²⁵ C. Hamamcı, “Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, Yayınlanmamış Doktora tezi, Ankara, 1981, s. 7, 98.

²⁶ Güler, a.g.e., s.11 , 23 ve devamı ; Hamamcı, a.k. s. 97- 112.

belirtirler.²⁷ Diğer taraftan demokratik yönetimin yerel birimlerde günlük olarak uygulanıyor olması, demokrasinin ulusal düzeyde de yaşayıp gelişmesine katkıda bulunacaktır. Dolayısıyla “halklar kendi kendini yönetme istemine ne denli bağlı olursa, komünsel özerklikler o derecede gerçekleşebilecektir. Topluluk üyesi olarak görevlerinin bilincine varan yurttaş özgürlük, adalet ve demokrasiye olan bağlılığını artırır. Yurttaşların bu kavramlara olan bağlılığını yitirmeleri (ve) komünlerin güçsüzleşmeleri ise toplumda totaliter eğilimlere yol açar.”²⁸

Toparlarsak görüldüğü gibi topluluktan yola çıkan tanımlamalar mevcut durumu beğenmemekte ve yerel yönetimlerin sadece hizmet amaçlı kuruluşlar olmalarına sert eleştiriler getirmektedirler. Yine bu yaklaşım, ‘yerel topluluk’ olarak kabul edilen yerel yönetim birimi üyelerinin topluluk özelliklerini koruyabilmeleri için (bu aynı zamanda daha geniş bir katılıma da imkan verecektir) küçük ölçekli yerel yönetimleri savunmakta ve yerel yönetim birleştirmelerine karşı çıkmaktadır. (Bir taraftan küçük birimler savunulurken, diğer taraftan özerklik daha bir ön plana çıkarılmaktadır). Sonuçta bu farklı bakışların yerel yönetime yüklediği anlam öz bakımından farklılaşmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki kalkış noktası farklı olan bu tanımlamalar günümüzdeki gelişmeler çerçevesinde düşündüğümüzde birbirine yaklaşmaktadır. Küreselleşmenin ekonomik boyutunu bir kenara bırakarak üretilen değerlerin, kavramların gelişmiş ya da az gelişmiş farklılığına bakmadan bütün ülkeleri az veya çok etkilediği, ülkelerin gümrük kapılarına takılmadan kolayca içeriye girebildiği göz önüne alındığında bu durum, mevcut yaklaşımları birbirine yaklaştıracı bir rol oynamaktadır. Söz konusu her iki tanımlama çabası, küreselleşmeyle birlikte öne çıkan kavramları kendi yaklaşımı içinde yeniden üretmekte, fakat ortak bir şeyin üretime sokulması sonuçta daha benzer bir ürünü ortaya çıkarabilmektedir.

²⁷ Stewart, **a.g.e.**, s. 258.

²⁸ Hamamcı, **a.g.e.**, s. 8.

4- Merkezi Devletin Revizyonu ve Yerel Yönetimler: Yönetimin Yaygınlaşması, Ortak Yönetim ve Muhtarlık Kurumu

Günümüzdeki yerelleşme ya da yönetimin yaygınlaşması olgusu, yerinden yönetim kavramına, klasik anlamının dışında yeni anlamlar yüklemiştir. Klasik anlamda yerinden yönetim merkezi yönetimden yerel yönetime yetki, görev ve kaynak aktarımı anlamına gelirken, bu gün daha geniş bir düzeyde ele alınmakta ve “merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme (decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmını(n) taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı- özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılması”²⁹ anlamlarını da içermektedir. Yani merkezi yönetimden sadece yerel yönetimlere kimi yetkilerin devredilmesi yerinden yönetim olarak görülmemekte, bunun yanında diğer kamu kurumlarına ve sivil toplum örgütlerine de (NGO'lara) kendi görev alanlarıyla ilgili konularda yetki devri yapılmaktadır. Artık yerinden yönetim sadece merkezi yönetimden alt örgütlenmelere yetki aktarımını değil, alt birimlerden de daha alt kademelere doğru uzanan bir süreçte yetki aktarımını ifade eder. Bu durum sadece merkezi yönetimin değil, bütün yönetim katmanlarının desantralize edilerek yönetimin yaygınlaştırılması olgusudur. Yerinden yönetimin anlamındaki bu genişlemenin yanı sıra özellikle *iki yeni ilke* yönetimin yaygınlaştırılması bakımından büyük önem taşımaktadır ki, bunlar subsidiyarite ve governance ilkeleridir.

a- Subsidiyarite İlkesi, Muhtarlık Kurumu ve Yerel Yönetimler

*Subsidiyarite (yerelin önceliği) ilkesi*³⁰ hizmetlerin, halka mümkün olan en yakın birimler tarafından karşılanmasını ifade eder. Bu kavramın ne olduğu konusunda tam bir anlaşmaya varılamamakla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3. maddesi bu ilkeyi tanımlama çabası olarak görülebilir:

²⁹ Eryılmaz, a.g.e., s.74.

³⁰ Subsidiyarite ilkesi çeşitli kaynaklarda Türkçe'ye farklı şekilde çevrilmekte, bu durum söz konusu kavrama Türkçe'de uygun karşılık bulma zorluğundan kaynaklanmaktadır. Keleş bu ilke için ‘yerellik’ kavramını önerirken, TOBB raporunda ‘talilik’ ‘merkezin ikinciliği’ kavramlarıyla karşılanabileceği

Şart, “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan yurttaşlara en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır....”³¹ demektedir. Maddedeki “genellikle ve tercihan” deyimiyle merkezi yönetime, siyasi bir seçim hakkı sınırlı olarak tanınmaktadır.

Fransa’da 1976’da oluşturulan bir komisyon, yerel yönetimlerin geliştirilmesiyle ilgili raporunda bu ilkeyle ilgili olarak “subsidyariate ilkesi, yetkilerin uygulanması yolunda ısrarla uygun düzeyi aramak ve **ancak** alt düzeydeki yönetimler ilgili yetkileri **kendileri uygulayamadıkları zaman** bir üst düzeyi seçmek anlamına gelir. Dolayısıyla devlet, **uygulayabilecekleri her türlü yetkiyi** yerel yönetimlere devretmelidir.” yorumunu yapmıştır.³² Ancak bu gün gelinen noktada sadece yerel yönetimlere değil, yerel yönetimlerin dışındaki toplumsal ya da siyasal kuruluşlara da yetki devrinin (hatta paylaşımının) gerekli olduğu dile getirilmektedir.

Subsidyariate ilkesi, bireyi toplumsal kurumun odak noktasına yerleştirir. İlkenin altında yatan ana fikir, topluma ve onun içinde bulunan bireyden aileye, yerel topluluktan değişen büyüklükteki gruplara kadar uzanan değişik oluşumlara, siyasal yetki ile müdahale edebilmeyi, ancak bu oluşumların çeşitli gereksinimlerini karşılayamaması koşuluna bağlamakta ve bu durumda yapılacak müdahalenin de gereksinimleri karşılayamama derecesiyle sınırlandırılmasını içermektedir.³³ Bir bakıma subsidyariate (yerelin önceliği) ilkesi aileden *muhtarlık kurumuna*, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine, oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide, en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin, yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle

belirtilmekte, çoğu kaynak ise bu ilkeyi Türkçe’de okunduğu şekliyle yazmaktadır. Biz bu ilkenin ‘yerelin önceliği’ kavramıyla daha iyi ifade edilebileceğini düşünüyoruz.

³¹ Avrupa Konseyi’nin yetkili organlarınca kabul edilen bu şartı Türkiye, bazı maddelerine çekince koyarak 3723 sayılı yasayla onaylanmış, 21- 5- 1991 gün ve 20877 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Türkiye’nin kabul ettiği maddeler arasında subsidyariate ilkesi de (m. 4/3) vardır. Şartın tam metni için bkz. Pirlar, Tortop ve Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)**, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı ortak yay., 1995, Ankara, 255- 264.

³² CDRL (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi), **Hizmette Yerellik (subsidyariate) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü çevirisi ve yayını, Ankara, 1995, s.19.

büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiyarite ilkesinin kapsamındadır.

Yerinden yönetim kavramının anlamındaki genişleme ile subsidiyarite ilkesi birlikte düşünüldüğünde ulaşılan sonuç, ‘*yetki devri*’ değil ‘*yetki paylaşımı*’dır. Artık merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinin belirlenmesi sadece merkezin yetki devrinden ibaret değildir. Diğer taraftan bu ilke, “amacı karar verme mekanizmasını yurttaşa mümkün olabildiği ölçüde yaklaştırmak olduğu için, temelde siyasal bir ilkedir. Bu nedenle, seçilmiş yönetimlere devredilen yetkileri değil, [bu yönetimlere] kendi[lerine ait olan] yetkilerini verme olarak anlaşılabilir yerinden yönetim şeklindeki kaçınılmaz siyasal özelliğin akılda tutulması için bir çağrıdır.”³⁴ Böylece yönetim birimlerinin sadece oluşumunda değil, işleyişinde de demokratikliğin dikkate alınması gereğine dikkat çekilmektedir.

b- Governance İlkesi, NGO’lar ve Yerel Yönetim

İlk adımı uluslararası düzeyde Rio Konferansı’nda atılan ve Habitat II ile birlikte tartışma gündemine yerleşen “*governance*”, yetki paylaşımını bir adım daha ileri götürür. Bir bakıma Habitat II’nin ana teması³⁵ olan ve “*ortak yönetim*”, “*yönetişim*” olarak Türkçe’ye çevrilen ‘*governance*’ kavramı, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına ve çok aktörlü bir yönlendirme (co-regulation) sürecine işaret etmektedir. Böylece sorunlara tek bir öznenin hakimiyetinde çözüm aramak yerine yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte çözüm aramak ön plana çıkmaktadır.³⁶ “Yönetişim (governance) ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri

³³ CDRL, a.k., s.2,3.

³⁴ CDRL, a.k., s. 41.

³⁵ “Habitat II’de temel hedeflere ulaşma araçları katılımcılık, yapabilir kılma (enabling) stratejisi ve yeni bir yönetim anlayışı (governance) olarak belirlenmiştir... Yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlandığı yeni bir yönetim anlayışı...” **BM İnsan Yerleşmeleri Konferansı (Habitat II), İstanbul, 3-4 Haziran, 1996, Mayıs 1996, s. 1.**

³⁶ **BM İnsan Yerleşmeleri Konferansı Habitat II, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Haziran 1996, s. 80.**

[NGO] de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarity) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır... [Ancak] böyle bir yönetim sisteminin işlerliği toplumda yer alan aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesinin, yani kentli bağlılığının varlığıyla yakından ilgilidir.”³⁷

Governance kavramıyla birlikte geleneksel yönetim anlayışının yerine çok ortaklı bir yönetim anlayışı önerilmektedir. Böylece “yönetimden ‘yönetişim’e geçiş süreci, hiyerarşik, tepeden [inme]ci, emredici, ‘ben bilirim’ci, köstekleyici yapılanma yerine yönlendirici, destekleyici, ‘yapabilir kılıcı’, yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, tabana dayalı, gücünü halktan alan, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve hareketler üstüne oturan yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.”³⁸

Söz konusu bu yeni ilişkiler sisteminin dikey, yatay ve uluslararası boyutları bulunduğu ifade edilmektedir. Dikey boyutunu oluşturan merkez- yerel ilişkilerinin yetki devri yaklaşımı içerisinde değil, “*kurumlar arası bir yetki paylaşımı*” anlayışı çerçevesinde şekillendiği, başta yerel yönetimler olmak üzere yerel aktörlerin merkezi yönetim tarafından “*ortaklar*” olarak görüldüğü, yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir yönetim sistemi kastedilmektedir. Yatay boyutunu oluşturan yerel- yerel ilişkileriyle, yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşlarıyla, iş dünyasıyla, sendikalarla ve diğer yerel ortaklarla işbirliğine gitmesi ve katılımcı bir yönetime sahip olması anlatılmaktadır. Uluslararası boyutta ise “ulusal hükümetler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası topluluk arasında bir küresel ortaklık” kurulması böylece uluslararası işbirliği ve dayanışma faaliyetlerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.³⁹

³⁷ Habitat II, a.k. s. 80.

³⁸ **Yerel Gündem 21** (Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi Bülteni, yıl:1, sayı:1, s. 5.

³⁹ **Yerel Gündem 21**, s. 5. Bu yaklaşım benzer biçimde daha önce E. Saker tarafından iki ayrı konferansta dile getirilmiştir. Bununla ilgili olarak bkz. **Yerel Yönetimler**, Tüsiad “Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi” tartışma toplantıları dizisi- 3, Tüsiad yay., Ekim- 1997, s. 62 vd.; ayrıca M.Ü. Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı’nda 27 Ekim 1997 tarihli konferans. Bu konferans çözümlenmiş haliyle bölüm kütüphanesinde muhafaza edilmektedir.

Geldiğimiz noktada bir an durup yerel yönetim kavramı üzerine yapılan tartışmaları hatırlarsak, yerel yönetimleri sadece belirli hizmetleri yürüten birimler olarak görme eğilimindeki tanımlamaların sınırlarının oldukça aşıldığını görürüz. Artık yerel yönetimler merkezin her dediğini hemen kabul edip uygulayan ve onun bir uzantısı görünümü veren birimler olmanın ötesinde, kendi varlık nedenlerini sorgulamaya yönelerek merkez- yerel ilişkilerinin yeniden belirlenmesi ve bu belirlemede rollerinin artırılması gerektiğini düşünmektedirler. Yerel yönetimler, sadece merkezi yönetimce belirlenen karar ve politikaları uygulama ve onun bir temsilcisi olma konumundan çıkarak, yetki paylaşımı yoluyla kamu hizmetlerinin görülmesinde daha fazla söz hakkına sahip olma imkanını elde etmek istemektedirler. Bu talepler, yetki devri yönteminde yerelin önceliklerinin dikkate alınmayacağı, merkezin kendi işine geldiği düzenlemeleri gerçekleştireceği, bunun ise yerel yönetimlerin sorunlarını azaltmak yerine belki daha da artıracacağı endişelerinden de kaynak bulmaktadır.

Diğer taraftan bu talepler sadece yerel yönetimler için değil, yerel yönetimin altındaki yönetim birimleri içinde geçerli olmak durumundadır. Yerel yönetimler, *“herhangi bir düzeydeki yereldir”* ve onun altında da bir çok *“yereller”* bulunmaktadır; dolayısıyla, hem sivil toplum kuruluşlarıyla hem de mahalle örgütleriyle (Türkiye’deki adıyla mahalle muhtarlığıyla) yönetimin yaygınlaştırılması ve birlikte yönetim ilkeleri hayata geçirilmek durumundadır. Zira yönetimdeki desantralizasyona sadece *“merkezden al, yerel yönetime ver”* değerlendirmesiyle yaklaşılsa, bu durum, bu gün yerel yönetimlerin çok büyük olmaları olgusu karşısında fazla bir yaygınlaşma, yerelleşme sağlayamayacaktır.

Belirtmek gerekir ki, alt birimlerin yapabilecekleri her türlü yetkiyle donatılmasını ifade eden subsidiyarite ve ortak yönetimi hedefleyen governance ilkeleri, merkezi devlet yapılanmasında *“merkeziyetçiliğin”* tersine bir *“revizyonu”* içermektedir; dolayısıyla bu sürece merkeziyetçi yönetim yanlılarının tepkisiz kalması düşünülemez.

5- Yerel Yönetime Yaklaşımın Belirlenmesi

Klasik yönetim ilkelerine, yerel yönetimlere atfedilen kriterlerden yola çıkarak bu yönetimlere olan mevcut yaklaşımlara ve genel olarak yönetimin yaygınlaşması olgusuna değindikten sonra çalışmamızdaki yaklaşımı açıklamaya çalışacağız. Ancak önce yaklaşımın dayanak noktalarını anlamlandırmak ve bazı temel kavramlara açıklık getirmek için yerellik ve topluluk üzerine kısa bir giriş yapmak istiyoruz.

a- Giriş: Yerellik ve Topluluk Üzerine

Bu gün “yerellik” üzerine yapılan tartışmalarının canlanışına şahit oluyoruz; ancak yerellik, nereden bakıldığına bağlı olarak farklı algılanabiliyor. Lowndes’in belirttiği gibi yerellik, “bir taraftan [bakıldığında] bir yerde yaşayan, çalışan ve siyasal eylemde bulunan insanların coğrafi olarak tanımlanmasının ötesinde bir şey değildir. Diğer taraftan yerellik fikri, bir yerin sosyal, ekonomik, politik ve kültürel koşullarıyla özgüllüğü hususunda dikkatleri üzerine çekmektedir.”⁴⁰

Yerele ait algılamaları inceleyen Şengül, 20. yy. boyunca yerelliğin “farklı dönemlerde farklı kavramlar çerçevesinde” algılandığını, bu algılamaların “mekan” ile “sosyal olan” arasında gidip geldiğini belirtir.⁴¹ Tarihsel olarak yerelliğin evrimini başlıca üç dönemselle yaklaşım içinde özetleyen Şengül, birinci kuşak temsil eden ve çoğulcu yaklaşımın etkisinde kalan Chicago Okulunun, ampirik gözlemlerden hareketle genellenen bir topluluk/ cemaat (community) tanımlamasına ulaştığını belirtir. Burada mekan, insan davranışlarını belirleyen önemli bir etmen olarak alınmakta, insanların ve topluluğun oluşum süreçleri mekansal verilerle açıklanmaya çalışılmaktadır. Buna karşılık ikinci kuşak anlayış, mekandan yola çıkan yerellik tanımlamalarına bir tepki olarak gelişir; bu yaklaşım içinde Marksist çerçeveden bakanlar kenti “çelişkilerin mekanı” olarak algılamakta, Weberci yaklaşım da kenti “sosyal bir birim” olarak tanımlar. Yani

⁴⁰ V. Lowndes, “**Locality and Community: Choices for Local Government**”, Enabling or Disabling Local Government, Ed. Steve Leach, Howard Davis and Associates, Open University press, Buckingham, 1996, s. 73.

⁴¹ T. Şengül, “**Yerel Üzerine Bir Tartışma**” içinde, WALD yay., İstanbul, 1997, s. 4.

ikinci kuşak algılamalarda mekanın fiziksel özellikleri giderek geri plana itilirken sosyal ilişkiler ön plana çıkarılır.⁴²

Kanımızca Chicago Okulunun bulgularıyla, ikinci kuşağın bulguları birbiriyle bir tezat oluşturmamakta, aradaki farklılık dönemsel koşullardan kaynaklanmaktadır. Zira birinci kuşak tanımlamalarla yerelliğe yaklaşıldığı dönemde bu güne kıyasla mekanla sınırlanabilen, daha kapalı ve homojen bir topluluk söz konusudur. Bu noktadan sonra göçlerle karmaşıklaşan ve heterojenleşen kentler, artık belirli bir mekanda yaşayan kişileri ortak biçimde değil, herkesi kendi özgül koşulları içinde etkilemekte ve dönüştürmektedir. Bu durumda aynı mekan üzerinde daha ziyade sosyal ilişkilerle belirlenen farklı topluluklar oluşabilmekte ve çatışmalar görülebilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, burada yerellik ve topluluk kavramları birbiri yerine geçebilir şekilde ele alınmıştır.

1980'lerden itibaren bu iki yaklaşımı da yetersiz gören üçüncü kuşak ise yerele, sosyal ilişkileri geri plana itmeden fakat "sosyo- mekansal yapılar arasındaki etkileşimi diyalektik bir ilişki biçiminde kavramaya çalışan" bir yaklaşım çerçevesinde bakar. İşte yerellik (locality) kavramının gündeme girişi de bu yolla olmaktadır. Yerellik "mekanın sosyal olgularla ilişkilendirilmesi amacıyla ön plana çıkartılan bir kavram", diğer bir ifadeyle "mekanla sosyal olanın etkileşimi"; ancak bu etkileşimin biçimi, dinamikleri ve etkileri oldukça karmaşık.⁴³ Bu şekilde tanımlanan yerelle birlikte hem mekana ait özellikler, hem de sosyal ilişkileri belirleyen etmenler önemli hale geliyor. Daha kapsamlı bir şekilde söylemek gerekirse "bir alanın yerleşim modeli, ekonomik faaliyetleri, işsizlik durumu, kırsal ve kentsel farklılıklar, ulaşım ve iletişim ağları gibi nesnel karakteristikleri önemlidir. Yine bir alanın yerel kültür ve gelenekleri, siyasi tarihi, sivil kültürü, miras kalan önemli yerel kimlikleri ve genel olarak o yerin 'hissiyatı' (feel) gibi öznel karakteristikleri de önemlidir."⁴⁴

⁴² Şengül, a.k., s. 3- 6

⁴³ Şengül, a.k., s. 6.

⁴⁴ Lowndes, a.g.m., s. 74.

Topluluğa gelince bu da, özellikle günümüzde, tanımlanması yerellik kadar sorunlu bir kavram. Topluluk coğrafi yakınlığa dayalı bir yerleşmede bireyler arasındaki karşılıklı etkileşimin varlığını öne çıkaran bir genel düşünce. Yani topluluk, “basitçe bir mahallede veya köyde toplanan ev halkının birbirine yakınlıkları nedeniyle bağlı olması ve oradaki yaşamlarında belirli derecede ortak ilgilere sahip olmalarıdır. Aynı zamanda topluluk bireyler arasında dayanışma ve ortak kimlik duygusunu içermesi nedeniyle karmaşık bir kavramdır ki; bu, hayat tarzını, ortak değerleri, birbirine bağlı öğeleri ve karşılıklı yükümlülükleri içerir.”⁴⁵ Ancak bu gün baktığımızda örneğin bir mahallede ortak değerler, ilgiler veya dayanışma hemen farkedilemez. Zira yerel yönetimlerin ulus devletinin yaklaşımı doğrultusunda, kent düzeyinde bu tür birimleri veya örgütlenmeleri dikkate almayarak, onları “*tek bir yerel topluluğun parçaları*” olarak tanımlamaya çalıştığı durumlarda, bu birimler özgüllüğünü kaybetmiştir. Ancak diğer taraftan bu bakış ülkelerin sosyo- ekonomik etkenleriyle de birleşerek, kentleri tarihin hiç bir döneminde olmadığı kadar heterojenleştirmiş ve karmaşıklaştırmıştır.

Her iki kavramı birbiriyle bağlantılı olarak şöyle yorumlayabilir ve aralarındaki farklılığı netleştirebiliriz: Yerellik ve topluluğun tanımlanmasında “mekan” bir anlamda ortak olarak alınıyor. Ancak sosyal ilişkilere gelindiğinde yerellikte önemli olan, “*yerel halk ile yönetim katmanları arasındaki ilişki*” şeklinde belirginleşiyor. Bu da yönetsel Yapının belirlenmesinde yerel özelliklerin dikkate alınması gerektiğini belirttiği gibi, aynı zamanda belirlenmiş yönetsel yapı içinde yerel yönetimlerin rollerini ifa ederken, yerel özelliklerin bir “filtre” görevi görerek bu rolleri kendine göre yeniden biçimlendirebileceği de ifade edilmiş oluyor. Topluluk açısından ise “sosyal olan”, bir toplulukta yaşayanların “*kendi aralarındaki ilişkiyi*” açıklamakta kullanılıyor. Bu yönüyle bir topluluğun sınırlarını belirlemede, bir topluluğun nerede başlayıp nerede bittiğini tespit etmede önemli bir unsur oluyor. Ancak toplulukların coğrafi sınırlarının bu gün eskisi kadar belirgin olmaması ve kültürel farklılıkların tespitinin kolay olmaması nedeniyle, örneğin “mahalle” ölçeğinde rasyonel bir örgütlenme için topluluk sınırlarını

⁴⁵ Lowndes, a.k., s. 75.

belirlemek zorlaşıyor. Çünkü topluluklar yerel kültürel özellikler taşıdıkları gibi, ulusal ve hata global kültüre ait kimi özellikler de taşıyabiliyorlar.

Ayrıca mekan ortak alınmakla beraber, yerel olabilmek için mekanın ölçeği bir bakıma pek önemli değilken; topluluğa gelindiğinde *ölçek*, (büyüklüğü toplumsal ve teknolojik koşullardan etkilenmekle beraber) bir nevi *'kriter'* olabiliyor. Çünkü toplumsal ilişki kurma biçiminin veri olduğu bir zaman kesitinde belirli bir ölçeğin üzerine çıkıldığında artık topluluktan söz etmenin imkanı kalmıyor; zira artan nüfus, üyeler arasında sosyal ilişki kurabilmeyi olanaksızlaştırıyor. Bunu şu şekilde somutlaştırabiliriz: Örneğin bir mahalle yereldir, yine bir kent yereldir, küreselleşme olgusu açısından baktığımızda ulus-devlet de bir yereldir. Bir mahallenin (veya kentin ya da ulus- devletin) diğer mahallelere (veya kentlere ya da ulus- devletlere) nazaran kendine özgü bir yerelliği vardır. Ancak topluluğa gelindiğinde mahalle ölçeğinde bir topluluktan söz edilebilirken, kent düzeyinde tek bir topluluktan söz edilemez.⁴⁶ Bunun gibi bir ulusal topluluktan da söz edilemez; zira bir ulusal topluluk yoktur, bunun yerine vatandaşlar grubu ya da *"ulusal toplum"* (cemiyet) vardır.

Dolayısıyla bu çalışmada bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan herkesin tek bir topluluk oluşturduğu gibi bir yaklaşım benimsenmemekte aksine birden fazla topluluğun olabileceği kabul edilmektedir. Örneğin bir milyon nüfuslu bir belediyenin sınırları içindeki kişiler nasıl tek bir topluluk olabilir? Bu ancak küçük ölçekli kimi yerel yönetim birimleri için söz konusu olabilir. Bize göre bunun dışındaki büyük ölçekli yerel yönetim birimleri içinde yaşayan kişiler bir yerel topluluk olarak değil, bir *hemşehri grubu* ya da *kentdaş* olarak isimlendirilebilirler.

⁴⁶ Erder, "kentlerin kendi içinde... niteliksel olarak farklılıklar gösteren topluluklardan oluştuğu, kent içindeki olanaklara her bir yerleşmenin farklı mesafede olduğu ve kent içindeki farklı grupların bir anlamda, bu kaynaklara ulaşmak için yarıştığı söylenebilir." der; ve yerel toplulukların kentteki genel yapının işleyişinden etkilenmekle beraber, aynı zamanda toplulukların kendi iç dinamiklerinin bu etkileşimde önemli bir rol oynayabileceğine işaret eder. S. Erder, **Kentsel Gerilim**, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı yay., İstanbul, 1997, s.30.

b- Bütüncül Bir Yaklaşım Denemesi Ya da Yerel Yönetimin Öncesi ve Sonrası

Bu gün baktığımızda yerel yönetimlerin her ülkenin idari yapısı içinde yer almakla beraber, bu yapı içindeki konumlarının farklı farklı olduğunu görüyoruz. Bu fark, bir taraftan 'yerel yönetimlere' olan bakış açısıyla ilgilidir. Diğer taraftan bu bakış açısı devingen bir niteliğe sahip olup siyasal örgütlenme, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarının etkisi altında şekillenir ve zamanla değişime uğrayabilir. Bir ülkede yerel yönetimin nasıl görüldüğü yani yerel yönetime yüklenen anlam, onun içeriğini şekillendirdiği gibi; merkezi yönetim- yerel yönetim, yerel yönetim- hemşehri ilişkisini de belirleyici bir role sahiptir.

Yukarıda yerel yönetimlere olan yaklaşımları incelerken bu bakış açılarına ve yerel yönetimler üzerindeki etkilerine değinmiştik. Burada ise siyasal örgütlenme, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarına değinmek ve yerel yönetimi tanımlamaya buradan başlamak istiyoruz. Zira bu nokta atlanarak yapılan tanımlamalar, kanımızca yerel yönetimi bir bütün olarak açıklayabilme imkanından yoksundur. Yerel yönetimin en önemli unsuru yani hitap ettiği kişiler (bunlar yerel yönetimin varlık nedeni olan hemşehri grubudur) atlanarak yerel yönetimlerin tanımlanmaya çalışılması durumunda, bir anlamda hemşehriler, yerel yönetim modelinin örtülü bir unsuru olarak ele alınmakta; bu grubun oluşumu, değişimi, kendi arasındaki etkileşimi ve çatışma alanları gibi konular tarihçilere ve sosyologlara bırakılmış olmaktadır. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler tarihsel ve sosyolojik olarak değil, coğrafi ve yönetsel olarak tanımlanmakta; bunun sonucu olarak yapılan analizlerde genellikle yönetsel yapı ön plana çıkartılmakta ve yerel yönetim, adeta '*bir kurumsal yapının işleyişi*' sorununa indirgenebilmektedir.

Halbuki bir yerel yönetimden söz edebilmek için en azından bir coğrafi alan üzerine çeşitli etkilerle yerleşmiş kişiler ve bunların ihtiyaç duyduğu yerel hizmetler bulunmak durumundadır. Bu kişilerin topluluk veya hemşehri grubu olarak tanımlanması (yerel yönetimin hitap ettiği kişilerin topluluk ya da hemşehri grubu olmasına göre yerel yönetimin işleyişi farklılaşacaktır), bunlara yönelik

ihtiyaçların tespiti, farklı birimlerin kendi özgül koşulları içinde tanımlanarak yerel yönetimin işleyişinin belirlenmesi gerekir. Yerel yönetimlerin üstünlükleri arasında sayılan *“hemşehrilerinin ihtiyaçlarını yakından daha iyi bilebilecekleri”* varsayımında aslında böyle bir yaklaşım bulunmaktadır; ancak bunun *ölçekten ve farklılıklardan* bağımsız olarak ele alınıyor olması, bütün yerel yönetim birimlerinin böyle olduğunu/ olabileceğini kabule götürmektedir ve işte sorun bu noktada başlamaktadır. Zira yerel yönetimin ölçeği, hem işleyişte hem de yerel halkın bu birimleri benimseyip çalıştırabilmesi konusunda önemli bir unsurdur.

Bizim yaklaşımımıza göre bir yerel yönetimi bütün olarak değerlendirebilmek için *“yerel yönetimin”* öncesinin ve sonrasının da dikkate alınması gereklidir. Bunun için bir yerel yönetim birimi kurulmadan önce oradaki toplulukların yerel hizmetlerini nasıl gördüğü, bu süreç şu veya bu şekilde devam ederken burada bir yerel yönetimin nasıl oluşturulduğu, oluşturulan bu yerel yönetimin daha sonraki işleyiş biçimi, yerel topluluklarla ve merkezi yönetimle olan ilişkileri açıklanmak durumundadır. Böyle bir çalışma tarihsel ve sosyolojik verilerin yardımı olmaksızın yapılamaz. Ancak yaşanan süreci iyi tanımlamak ve gelinen noktayı tespit etmek için bunun yapılması gereği açıktır. Bu aynı zamanda yerel yönetimin “yerel”e ne verdiği, ya da “yerel”den ne aldığı sorusunun cevabını bulmaya yardım edecek ve bir anlamda yerel yönetimin muhasebesini yapmaya da imkan verecektir.

Bir yerel yönetim iki şekilde kurulur: Dünyanın herhangi bir yerindeki bir topluluğun (veya bir kaç topluluğun biraraya gelerek) ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla bir yönetim birimi oluşturduğunu düşünelim. Bu oluşturulan yönetim birimi merkezi yönetim tarafından olduğu gibi ya da dönüştürülerek kabul edilebilir. Yerel yönetimin oluşumunun birinci şekli budur. İkincisinde ise yerel yönetim, bir topluluk için (köy ve mahalle gibi) veya bir coğrafi alanda yaşayanlar için (bir kent gibi), bu kişilere danışılarak veya danışılmadan bizzat devlet eliyle oluşturulur. Yerel yönetimin işleyiş kuruluş biçimine göre de farklılaşacaktır.

Bu oluşum koşulları altında ortaya çıkan herhangi bir ülkenin yerel yönetimleri, herhangi bir zaman diliminde ülke üzerindeki farklı kesimlerce farklı biçimde değerlendirilebilir. Yerel yönetimler bilim vrelerince, iş dünyasınca ya da bizzat yerel yönetim biriminin kendisi tarafından çeşitli biçimlerde değerlendirilebilir. Ancak iki kesim vardır ki, bunların yerel yönetimlere yönelik değerlendirmeleri, onu kendi tercih ve istekleri doğrultusunda biçimlendirmeye, dönüştürmeye çalışmaları yerel yönetimlerin en önemli sorun alanlarını oluşturur. İşte bu iki kesimden birisi merkezi hükümet, diğeri ise yerel yönetimin hitap ettiği hemşehrilerdir. Merkezi hükümet ile hemşehriler arasında bir ara birim olan yerel yönetimin ağırlıklı olarak kimin tarafından dönüştürülmeye çalışıldığı sorusu, bir yerel yönetimi anlamlandırmak bakımından oldukça önemlidir. Bu sorunun cevabı yine önceki sayfalarda yapılan tartışmalardan bağımsız değildir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerle ilgili zmlerimizi bu belirlediğimiz çerçevede yürütmeye çalışacağız. Özellikle bu gün bir yerel yönetim birimi olmamakla beraber böyle bir potansiyeli (rneğin bir alt basamak yönetim birimi olarak), hatta zorunluluğu (nk özellikle büyük ölçekli yerel yönetimlerin katılımcı olmalarını sağlayabilmek için böyle bir zorunluluk bulunmaktadır) bünyesinde barındıran “mahalle muhtarlığı” incelenirken bu ereve esas alınacaktır. Diğer taraftan bir yerel yönetimin sınırları içinde yaşayan kişilerin “*kendi aralarındaki etkileşiminin*” incelenmesi, örneğin belediyeler üzerine yapılan bir çalışmada belki fazla sosyolojik bulunabilir; ancak, mahalle muhtarlığının incelendiği bir çalışmada bu etkileşimin de tanımlanması kanımızca bir zorunluluktur. Açıklamalar arasında bu konuya da mümkün olabildiği kadar girilmeye çalışılacaktır.

Bu alışma kapsamında topluluk merkezli bir yaklaşıma yakın durmakla beraber, topluluğu tanımladığımız Şekliyle ele alıyor ve her topluluğun kendi içinde tam özerk olabileceği gibi bir yaklaşım yerine, bu toplulukların Şüphesiz belli bir özerklikten yaralanmakla beraber, sahip oldukları kurumlar aracılığıyla yerel yönetim birimleriyle organik bir bütünlük ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarıyla karşılıklı işbirliği içinde işlerliğini sürdürebileceğini kabul ediyoruz.

İlerleyen bölümde muhtarlık kurumuna geçmeden önce mevcut yerel yönetimin konumu, işleyişi ve bu arada sorun alanlarını belirlemeye yönelik bir çalışma yapılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN KONUM VE İŞLEYİŞİNİN BELİRLENMESİ VE ÖLÇEK SORUNU

A- KONUM

Yerel Yönetim: Merkezi Yönetimle Halk Arasında Bir Ara Birim

Yerel yönetim, yani topluluk(lar) tarafından belirlenen veya devlet eliyle oluşturulan yerel yönetim, merkezi yönetimle hemşehriler arasında bulunan ve her ikisinden de etkilenen bir konumdadır. Bir yerel yönetim *yerelliğini koruyabilmek için* bazı kriterlere sahip olmak ve bunları sürdürmek zorundadır. Yönetimin halk tarafından usulleri belirli bir seçimle belirlenmesi, yönetimin halka karşı sorumlu, halkın katılımına ve denetimine açık olması, belirli işlevlerin görülebilmesi ve hizmetlerin yürütülebilmesi için halktan toplanan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması, toplum özgürlüğünün belli bir dereceye kadar sağlanabilmesi gibi. Bunlar yerel yönetimlerin sahip olduğu söylenen özelliklerdir ve birinci bölümde üzerinde durulmuştur.

Yönetim katmanında bulunanların hemşehrileriyle şüphesiz belirli ilişkileri vardır; ancak, bu yönetim birimi aynı zamanda bu günkü mevcut siyasal örgütlenme şartları altında üniter, federal veya (İtalya ve İspanya'da olduğu gibi)

bölgesel bir devletin sınırları içinde yer alacaktır. Dolayısıyla oluşturulan yönetim, içinde yer aldığı devletin merkezi örgütü ile de kimi ilişkilere girecektir. İlişkinin diğer boyutunu oluşturan yerel yönetim- merkezi yönetim ilişkisinde ise bir yerel yönetim biriminin ne kadar özerk olabileceği, yerel yönetimin merkezi yönetimden ne dereceye kadar farklı davranabileceği, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetleme, yönlendirme ve onu biçimlendirmedeki rolünün içeriği ve sınırları gibi sorun alanları bulunmaktadır. Her ülkenin kendine özgü fakat evrensel sistemden bağımsız olmayan tarihi oluşum koşulları içinde bu ilişkilerin alacağı biçim ve yoğunluk, kimi yönetim birimleri için bazı farklılıkları da beraberinde getirebilir. Yine tarihteki keskin kırılma dönemlerinde dahi geçmişteki toplumsal, kültürel birikim kırılmanın biçimine ve şiddetine göre belli biçimlerde devam edebilir.

Bir yerel yönetim birimi bu konumuyla rasyonel bir işleyişe sahip olabileceği gibi, alttan ve üstten “sıkıştırılma” ve “yalnız bırakılma” arasında bir konumda da bulunabilir. Merkezi yönetimce yetkisizleştirilen fakat hemşehrileri tarafından da hizmet talep edilen bir yönetim, alttan ve üstten sıkıştırılmış durumdadır. Yetkisizliği bilinen bir yönetim birimine halkın talepte bulunmaması ise, bir yalnız bırakılma durumudur. Her iki durumda da bu yönetim birimi işlevselikten uzaktır. Bunun dışındaki durumlarda ise yerel yönetim, az ya da çok belli bir işleve sahip olarak konumunu devam ettirebilir. Ancak yetkili kılındığı halde hem alt hem de üst tarafından denetimsiz bırakılan bir yönetim birimi söz konusu ise, bu durum yolsuzluğa bulaşma için elverişli bir ortam oluşturacaktır.

Özetle yerel yönetimlerin faaliyetleri, merkezi yönetimin çerçevesini çizdiği sınırlarla ve hemşehrilerin talepleriyle şekillenir. Bir yanda merkezi yönetim tarafından düzenlenen ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini sınırlayan bir mevzuat bulunurken, diğer yanda yerel yönetim birimiyle hemşehriler arasında genel oya dayalı bir ilişkisi vardır.⁴⁷ Dolayısıyla yerel yönetimler özerk olma sorunuyla birlikte merkezin vesayet denetimine konu olmakta ve aynı zamanda yerel siyaset sahnesindeki rolleriyle önem taşımaktadırlar.

⁴⁷ Hamamcı, **Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı...**, s. 121.

B- MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

1- Yerel Yönetimlerin Özerklik ve Denetim Sorunu

Yerel yönetimlerin temsil ettikleri toplumun ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılayabilmeleri, üstlendikleri hizmetleri çabuk, ucuz ve rasyonel bir şekilde görebilmeleri için özerkliğe; kamu hizmetlerinde birlik ve uyumun bozulmaması ve hizmet sürekliliğinin sağlanması için de denetime ihtiyaç duyulur. Ancak denetim nedenleri arasında, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız ya da merkezin aksine (merkezi yönetimin ya da resmi ideolojinin hoş karşılamadığı veya izin vermediği) bazı çıkarları gerçekleştirmesinin önüne geçmek gibi bir amaç da saklıdır.

Bir yerel yönetim biriminin özerkliğinden söz edebilmek için merkezi idarenin yersiz etkilerinden uzak ve seçimle işbaşına gelmiş organlara sahip olma ön şartının yanı sıra, yerel yönetimin merkezi yönetim organlarının ön iznine ya da onayına bağlı olmadan tek başına kesin, yürütülebilir kararlar alabilmesi ve kendisine verilmiş olan yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmek için yeterli mali imkana sahip olması gereklidir. Özerklik bazı makam ve kişilere otorite ve nüfus sağlamak anlamına gelmez.⁴⁸ Türkiye'nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (m.3) "Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır" denilmektedir.

Denetime gelince, yerel yönetimler üzerindeki denetim idari ve mali vesayet olarak ikiye ayrılır. Vesayet denetimi *ilkece* kanuna dayanan ve kanunun öngördüğü kadarla sınırlı olan bir denetim türü olup, yerindelik denetimine kaçmadan, merkezi yönetimin belirli makam ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu denetimin yerel yönetim birimlerinin özerkliğini

⁴⁸ Pirlar, Tortop ve Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)**, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı ortak yay., 1995, Ankara, s. 32- 35.

zedelemesine izin verilmez ve bu denetimin genellikle işlem sonrası (*a posteriori*) yapılması gerektiği görüşü yaygındır. Konuyla ilgili bazı çalışmalarda idari vesayet, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşun (örneğin belediyenin) yetkisini aşarak, başkalarının (yerel toplumun) haklarını elinden almasını veya zedelemesini önlemek gibi bir amacının da olduğu belirtilir. Yani idari vesayet yolu ile kişi veya kuruluşlar yerel yönetim birimlerine karşı korunmaktadır.⁴⁹

2- Yerel Yönetimlerin Siyasal Boyutu

David Easton'a göre siyaset, "maddi ve manevi değerlerin otoriteye dayalı olarak dağıtılması süreci"⁵⁰ dir. Bu maddi ve manevi değerlerin dağıtılması sürecinde çatışan çıkarların çoğulcu bir anlayış içinde uzlaştırılması ve çözüme bağlanması siyasetin ilgi alanına girer. Siyasetin yerel düzeydeki görünümü, yerel yönetimlerin siyasal karakterini açığa vurur. Her şeyden önce iktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, her konuda olduğu gibi kentleşme, yerleşme ve belediyecilik gibi konularda da belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar. Siyasal partiler ideolojik gruplar oldukları için bu görüşler, her siyasal partinin dünya görüşüne göre değişebilir.⁵¹

Diğer taraftan olaya fiili açıdan bakarsak, devletin hukuki ve siyasal bakımdan egemenliği altında tuttuğu alan yönetsel bakımdan bölünmüştür. "Mekanın kurumsal bölünmesi bölünmeye koşut olarak yerel siyaset sahnelerini ortaya çıkarır. Bölünmeyle yaratılan her mekan parçası, yalnız bir yönetim birimi değil, aynı zamanda siyasal bir merkezdir."⁵² Yerel yönetimler egemenliği kullanan veya devletle paylaşan birimler değil, fakat aldıkları kararların sadece teknik boyutla sınırlı kalmayıp siyasal nitelikte de olduğu yönetsel merkezlerdir. Bu açıdan baktığımızda "yerel yönetimler, sadece hizmet üreten idari birimler (olmanın ötesinde)..., hangi hizmetlerin üretileceğine karar vermek ya da

⁴⁹ TOOB Raporu, a.g.e. s. 9; Keleş, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, s. 325.

⁵⁰ Aktaran İ. Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der yay., İstanbul, 1986, s. 7.

⁵¹ Keleş, a.g.e., s. 335.

⁵² Hamamcı, a.g.e., s. 119.

hizmetleri öncelik sırasına göre düzenlemek ve bunu temsili bir örgüt sistemi içinde gerçekleştirmek”⁵³ gibi fonksiyonlara sahiptirler.

Yerel yönetimler aynı zamanda rakip toplumsal güçlerin ele geçirmeye çalıştıkları bir yönetim birimidir. Zira örneğin belediyeler kentlerde ortaya çıkan çıkar çatışmaları karşısında ideolojik ve ekonomik bakımdan tarafsız kalmaz. Kent içinde çatışan çıkarları çözümlenmeye çalışır ve aldığı çeşitli kararlarla bu mücadelenin içine girerler.⁵⁴ Belediyeler “imar planlaması” yoluyla endüstri bölgelerinin oluşturulmasına, toprak kullanımının düzenlenmesine ve konut kullanımına müdahale ederek o kentle ilişkisi olanların çıkarlarını doğrudan etkilerler. İmar planlarının eski yerleşim birimlerinin yeniden düzenlenmesindeki rolleri yanında, kent etrafında yeni gelişen enformel konut alanlarının aklanması, meşrulaştırılması hususunda da büyük payı vardır. Ayrıca belediyeler aldıkları ‘yatırım’ kararlarıyla ve eğitim, kültür, sağlık, iş piyasası denetimi gibi yerel hizmetlerin düzenlenmesiyle ilgili kararlarıyla yerel halkın yaşam kalitesini etkileyebilirler.⁵⁵

Bu yönüyle yerel yönetimler çoğulcu siyasal sistemin temel kurumları olarak görülürler. “Ülkede ulusal düzeyde bir siyasal iktidar olduğu halde, yerel yönetim sistemi sayesinde çok sayıda yerel iktidarlar ve politikalar ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler sayesinde siyasete ve yönetime katılma kanalları genişlemektedir.”⁵⁶ Bu yolla merkezdeki yoğunlaşma azaltılmakta, katılma talepleri yerel düzeye çekilerek sistemin yaşarlılığı sağlanmakta ve ulusal parlamentoda temsil edilemeyen guruplara yerel düzeyde söz hakkı tanınabilmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin siyasal boyutlarının ihmal edilmesi, farklı çıkarları temsil edip, hizmet sunumunda farklı yöntemleri kullanabilme imkanlarının gözden uzak tutulması; ülke üzerinde tek tip bir yerel yönetim anlayış ve uygulamasını doğurarak alternatiflerin oluşturulmasını engeller, yenilik taleplerinin önüne set çeker ve hepsinden önemlisi, onları merkezi yönetimin bir birimi haline dönüştürebilir.

⁵³ B. Eryılmaz, **Kayseri’de Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Tebliğ**, s. 30.

⁵⁴ Hamamcı, **a.g.e.**, s. 120.

⁵⁵ S. Erder, **İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye**, İletişim yay, İstanbul, 1996, s. 91-92.

Farklı bir açıdan yaklaşıldığında, kentsel bunalımı “üretim güçleriyle üretim ilişkileri arasındaki ilişkilerin özel bir görünümü”⁵⁷ olarak gören diyalektik anlayışta, kentsel çelişkilerin ve bunlardan doğan çatışmaların ortadan kaldırılması için merkezi yönetimin, sisteme belli biçimlerde karıştığı belirtilmektedir. Ancak devlet, sınıflı bir toplum yapısı içinde belli sınıfların çıkarlarıyla özdeşleşmiş olacağı için, gerçekte merkezin müdahalesi belli egemen sınıfların lehine işleyecektir.⁵⁸ Bu bakış açısı altında bakıldığında merkezin yerel yönetimlere olan müdahalesinin çoğulculuğun engellenmesi, diğer bir ifadeyle egemen kesimlerin taleplerinin üstü örtülü bir şekilde merkez eliyle gerçekleştirilmesi anlamını da taşıyabileceği söylenebilir.

3- Türkiye’de Merkez Yerel İlişkileri

a- Türkiye’deki Yerel Yönetim Birimleri

Osmanlı- Türk yönetsel sisteminde merkezi devletin oluşumundan bu yana, merkezi yönetimin dışında, *yetki genişliği* ve *yerinden yönetim* ilkelerine göre yönetim birimleri oluşturulmuştur. Yetki genişliği ilkesi 1876 ve 1924 anayasalarında ‘tevs-i mezuniyet’ olarak geçer. 1982 Anayasası ise “İllerin idaresi, yetki genişliği esasına dayanır” (m.126/2) demektedir. Yerinden yönetim ilkesi ise 1876 ve 1924 Anayasalarında “tefrik-i vezaif” olarak geçmiştir.⁵⁹ Ademi merkeziyet kavramının kullanıldığı ilk anayasa 1961 Anayasasıdır. 1982

⁵⁶ Eryılmaz, **aynı tebliğ**, s. 119.

⁵⁷ Bu ifade Manuel Castells’e aittir. Aktaran Keleş, **a.g.e.** s. 93.

⁵⁸ Keleş, **a.g.e.**, s. 93.

⁵⁹ Bununla birlikte söz konusu anayasalarda geçen tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerinin merkezden yönetim mi yoksa yerinden yönetim mi olduğu konusunda çeşitli tartışmalar yapılmıştır. Her iki anayasa döneminde de tevs-i mezuniyetin yerinden yönetim anlamı taşıdığı ileri sürenler olduğu gibi, tefrik-i vezaifin de merkezden yönetimi anlattığını ileri sürenler olmuştur. Yayla’nın yorumu ise önemli görünmektedir: Ona göre her iki ilke de merkezden yönetimi ifade etmektedir. *Temel hedef doğrudan doğruya vilayetlerin yönetimi olduğu için* tevs-i mezuniyet valilerin yetkilerini genişletiyor, tefrik-i vezaif ise genişletilen yetkilerin belirli görevleri yapmak için verildiğini anlatıyor ve hangi görevlerin merkezin tekelinden çıkarıldığını gösteriyordu. Ademi merkeziyet ise bu dönemde sadece siyasi anlamda algılandığı için bu kavramdan özellikle kaçınılmıştır. Bu durumda yerinden yönetimle ilgili görüşler bir talepten öteye gidemeyecektir. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Y. Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevs-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif** , İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi yay., İstanbul, 1984, s.84- 90; 96- 98; 142- 144 ve 170.

Anayasası da, yönetim birimlerinin oluşturulmasında ve görevlerinin belirlenmesinde “yerinden yönetim” ilkesine uyulacağını belirtmiştir. (m. 123/2).

1982 Anayasası yerel yönetim birimlerini, “*il, belediye ve köy halkının...*”(m. 127/1) diyerek saymıştır. *İl halkı*, il özel idarelerinin; *belediye halkı*, belediye yönetiminin; *köy halkı* da köy yönetiminin hemşehrileri olarak hem bu yönetim birimlerinin karar organlarının oluşumunda söz sahibidir, hem de bu birimlerden hizmet talep edecek kişilerdir. Bu birimler arasında “*mahalle muhtarlığı*” yoktur. Ancak “*alan yönetimi*” olan il özel idarelerini ve tek bir topluluktan oluşan köyleri bir tarafa bırakırsak, geriye kalan belediye yönetimiyle hemşehriler arasındaki ilişkide kimi sorunlar doğabilmektedir. Belediyelerdeki ölçek büyümesinin hizmet bütünlüğüne yönelik yol açtığı sorunlar, “*etkinliği*” esas alan ‘büyükşehir yönetim modeliyle’ aşılmaya çalışılırken; halkın katılımına, demokratikliğe yönelik sorunlar konusunda Anayasa, ne büyük şehirler için, ne de diğer şehirlerdeki belediye yönetimleri için belediye halk ilişkisini kurmaya yönelik düzenlemeler getirmemiştir. Dolayısıyla örneğin, Cumhuriyet döneminde mahalle muhtarlığının kurulmasından sonra yapılan ikinci anayasa da, bu kurum dikkate alınmamıştır. Ve mahalle muhtarlığı yine ne olduğu zaman zaman karıştırılan⁶⁰, “umumi idare hizmetlerine yardım için vazifelendirilmiş birer mahalli [düzeyde oluşturulmuş] idare cihazı”⁶¹ durumunda bırakılmıştır.

Diğer taraftan il özel idaresi, belediye ve köy bir yerel yerinden yönetim birimleridir. Bunların dışında yine yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen hizmet yerinden yönetim birimleri de vardır. (Sanayi ve ticaret odaları, üniversiteler, TRT gibi.) Ancak Anayasa, yerel yönetimlerin “kuruluş ve görev ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” (m.127/2) düzenleneceğini belirtirken, aynı ilkenin, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla ilgili düzenlemelerde dikkate alınıp alınmayacağı konusunda sessiz kalmaktadır.

b- Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerinde Vesayet Denetimi

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hep sorun olagelmıştır. Yerel yönetimler, (il özel idareleri üzerindeki vesayet çok daha ağır olmasına rağmen onların sesi pek duyulmaz, genellikle belediyeler) sürekli olarak vesayet denetiminden yakınırırlar; bunun kendi gelişme dinamiklerini ve hizmet götürme imkanlarını engellediğini söylerler. Kanımızca bu durumun başlıca iki nedeni vardır: Birinci neden bizzat Anayasanın kendisinden kaynaklanır, diğeri ise yasal yönü bulunmakla beraber hükümetlerin uygulamalarıyla da ilgilidir. Birincisini ‘idari vesayet’, diğeri ise ‘mali vesayet’ başlığı altında kısaca görelim.

i- İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayetle ilgili olarak ilk söylenmesi gereken “*özerklik*” ilkesinin Anayasada yer almaması, buna karşılık “*idari vesayet*”e ağır bir biçimde yer verilmesi olgusudur. Anayasa idari vesayet denetimini düzenlerken onu, sadece hukuki denetimle sınırlandırmamakta yerindelik denetiminin yapılabilmesine de imkan verecek biçimde ele almaktadır. Söz konusu denetim için Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası “kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde” prensibini koymakla birlikte aynı fıkra içinde vesayetlin hangi amaçlara yönelik olarak uygulanacağı da belirtilmiştir. Öngörülen bu amaçlardan özellikle ikisi, yani “toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”, dikkat çekmektedir. Bu iki amacın gerçekleştirilmesi için yapılan denetim ise sadece hukuki denetim sınırları içinde kalmaz, yerindelik denetimini de gerektirir. Eryılmaz’ın dediği gibi;

“Toplum yararına uygunluğun ölçüsünü, herkesçe kabul edilebilir objektif kriterle bağlamak zordur. Siyasi partiler, toplum yararını kendilerine göre değişik yorumlamakta ve bu nedenle farklı programlara sahip olmaktadırlar... ‘Toplum yararı’ kavramı,...düşünce ve ideolojiye göre değişen bir fenomen(dir)... ‘Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması’ ilkesi de tıpkı ‘toplum yararı’ gibi belirsiz ve yoruma açık bir kavramdır. Bu tür

⁶⁰ Siyaset dünyasından ve akademik çevreden, muhtarlığın yönetsel sistemdeki yerinin karıştırılmasıyla ilgili kimi örnekler için bkz. E. Taylan, “**Mahalle Muhtarlığı Sorunları**”, Türk İdare Dergisi, yıl:64, sayı:395, 1992, s. 53 vd.

⁶¹ M. Aldan, “**Mahalle Muhtarlığı Teşkilatı**”, İdare Dergisi, yıl:27, sayı. 240, 1956, s. 16.

objektif ve hukuki kriterlere bağlanamayan denetim ilkeleri, keyfi tasarruflara her zaman neden olabilir.”⁶²

Ayrıca hukuki sınırlar içinde kalacağı söylenen ve işlem sonrası yapılan vesayet denetiminin yukarıda anlatıldığı biçimde yerindelik denetimine kaçmasının yanı sıra, ‘yönetmelik’ boyutu da vardır. Diğer bir ifadeyle “her ne kadar yasal denetim işleminden sonra gelse de esas olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkez tarafından yönlendirildiği göz önünde tutulacak olursa bu tür bir vesayetin hukuksal olmaktan öte yönetmelik olduğu söylenebilir.”⁶³

ii- Mali Vesayet Denetimi

Vesayet denetiminin diğer boyutu ise ‘*mali vesayet*’ olup yerel yönetimlere verilen yetki ve görevlerin gerçekleştirilebilme durumunu doğrudan etkiler. Aslında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler hem hizmet hem de gelir bölüşümünü kapsar ve ikisi arasında bir dengeyi gerektirir. Söz konusu mali ilişkilere Türkiye ölçeğinde baktığımızda bunun merkezi yönetime ağırlık veren bir yaklaşımla ele alındığını görürüz. Olaya gelir bölüşüm yöntemi açısından yaklaşırsak tarihsel süreci kabaca iki döneme ayırarak özetle şunları söyleyebiliriz: 1981 öncesi dönemde, 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun, bazı gelirleri spesifik esaslı bir tarifeye göre düzenlemiş olması ve bu oranlarda enflasyonun neden olduğu güncelleştirmenin yapılamamış olması⁶⁴, il özel idareleri ve belediyelere devletin topladığı bazı vergi kalemlerinden önemli oranda pay verilmesi öngörülmüş olmasına rağmen uygulamada bu payların öngörülenin çok altında gerçekleşmesi⁶⁵, keyfiliğe ve

⁶² Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 171.

⁶³ Erder ve İncioğlu, **a.g.e.**, s.11.

⁶⁴ Söz konusu kanun yol, meydan, pazar, iskele gibi umuma ait yerlerin bir kısmının herhangi bir şekilde kullanımını belediyenin iznine bağlamış ve belediyelerin, verdikleri izin karşılığında, belediye meclisince düzenlenecek spesifik esaslı bir tarifeye göre resim almalarını öngörmüştür. “Ancak, sözü geçen ve 1981’e kadar yürürlükte kalan kanunda bu resmin günlük tutarının m² için 25 krş.’u geçmemesi öngörülmüştür!... Çeşitli girişimlere rağmen 1981’e kadar bu kanun ne ilga ne de tadil edilebilmiştir. Tüm tasarılar Parlamentoda kadük olmuştur.” H. Nadaroğlu ve R. Keleş, “**Merkezi İdare İle Mahalli İdare Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)**”, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, M.Ü. İİBF. Maliye Bölümü ve M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi yay., İstanbul, 1991, s. 33.

⁶⁵ Söz konusu oranların gerçekleşme durumu son derece düşük olmuştur. Örneğin 1967 yılında Akaryakıt İstihsal Vergisinden il özel idarelerine verilmek üzere bütçeye %22’lik ödenek konulması gerekirken bu

partizanlığa açık bir bağış yönteminin varlığı gibi sorunlar nedeniyle yerel yönetimlere yeterli kaynak aktarımının yapılamadığını ve söz konusu kurumların mali özerkliğinin zedelendiğini görüyoruz.

1981 sonrası dönemde yapılanlar, 1970'li yıllarda yerel yönetimler alanındaki canlanmaya ve gecikmiş düzenlemelere bir cevap niteliğindedir. Bu dönemde yeni bir (2464 sayılı) belediye gelirleri yasasının çıkarıldığını, ayrıca belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe tahsilat toplamından ayrılacak payların yasayla düzenlendiğini (payların hesaplanmasında 1981 öncesinden farklı olarak tahminin değil tahsilatın esas alınması yerinde bir karar olmuştur), emlak vergisinin belediyelere bırakıldığını, büyükşehir yönetiminin benimsendiğini, ayrıca imara ilişkin yetkilerin çoğunun da yerel yönetimlere verildiğini böylece mali güçlülük ve desantralizasyon yönünde önemli adımlar atıldığını görüyoruz.⁶⁶ Ancak belediyelerin bu değişime hemen ayak uydurabildikleri ve özellikle imara ilişkin konularda iyi bir başarı gösterdikleri söylenemez. Diğer taraftan yapılan düzenlemeler yeterli ve kusursuz da değildir.

1984 yerel seçimleriyle oluşan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi üzerinde yapılan bir araştırmada elde edilen bulgular önemli bir noktaya ışık tutmaktadır. Belediye gelirlerinin ve dolayısıyla harcamaların artmasıyla birlikte meclis üyelerinin önemli bir kesimi (özellikle iktidara mensup olan üyelerin yarıya yakını) çeşitli derecelerde vesayet denetiminin gerekli olduğunu vurgulamışlardır. Araştırmacılar bir "*yetki korkusu*"nun varlığından bahsetmekte, ve bu durumun nedenini sağlanan mali imkana karşılık etkili bir denetimin getirilmemiş olmasına bağlamaktadırlar. Meclis üyelerinin, 'başkan merkezli' büyükşehir düzeyindeki karar sürecinin ve uygulama denetiminin dışında tutulmaları, üyelerin harcamalar konusunda etkili bir 'vesayet'ten yana olmalarına yol açmıştır.⁶⁷

Yukarıdaki bulgular 3030 sayılı yasadaki aksaklıkların yanı sıra denetimin gerekliliğini vurgulaması bakımından ilginçtir. Ancak aslolan yerel yönetimlerin

ödenek sadece % 5 oranında kalmıştır. Yine bütçeye belediyeler için aynı vergiden %8'lik ödenek konulması gerekirken %1.5 oranında bir ödenek konulmuştur. Nadaroğlu ve Keleş, **a.k.**, s. 34.

⁶⁶ Nadaroğlu ve Keleş, **a.k.**, s. 38- 40.

kendi organları eliyle ve özellikle seçmenler tarafından denetlenmesine imkan tanıyacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Merkezi yönetimin denetimi bazı özel durumlarda ve yasal çerçeveye sınırlı kalmalıdır. Belirtmek gerekir ki “yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimin azaltılması çabalarının başarısı, yerel topluluk bilincinin gelişmesine, yerel halkın yaşadığı küçük topluluğun sorunlarına ilgi duymasına, yönetime katılma isteği beslemesine, katılma yollarının kendisine açık bulundurulmasına, kısaca yerel siyasal yaşamın canlılık kazanmasına bağlıdır.”⁶⁸ Bu ise yerel yönetimlerin desantralize edilmesine, katılıma imkan verecek büyüklüklere sahip kılınmasına ve mahalle gibi alt örgütlenmelerin güçlendirilerek yerel bilincin geliştirilmesine bağlıdır.

Mali vesayet konusunda daha önce de söylendiği gibi Anayasal bir eksiklik bulunmamaktadır. Sorun, ilgili yasadan ve hükümetlerin yerel yönetimlere ayrılan gelirlerde çeşitli nedenlerle kısıntıya başvurmalarından kaynaklanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrası yerel yönetimlere “*görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*” demektedir. Bu düzenlemeyle Anayasa, gelirleri hizmetlere tabi kılmış, yani *hizmetler önceliklidir* demiştir. Diğer bir ifadeyle Anayasa ‘yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları gelirleri ile orantılı olarak artar’ dememiş, görev ve sorumluluklarda bir kısıtlamaya gidilmeden her ne gerekiyorsa bunun sağlanmasını merkezi yönetime bir görev olarak yüklenmiştir. Merkezi yönetim bu görevini yerel yönetimlere çeşitli paylar vererek ve yardımlar yaparak değil, Anayasaya göre, onlara *gelir kaynakları tahsis ederek* yapmak zorundadır. Anayasanın mali konularda oldukça özerkliğe açık olan bu düzenlemesi, doğrusu literatürde de yeterli desteği bulamamış; yasal düzenlemeler ve uygulamalar Anayasayla çelişkili bir görünüm kazanmıştır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutması için hazırlanan bir raporda, Altıncı Plan dönemde yerel yönetimlerin sorunları ele alınmakta ve özellikle belediyelerin mali sorunlarının hızla büyüdüğüne dikkat çekilmektedir. Dönem sonunda ulaşılan sonuç “bağımlı yerel yönetim” olarak tanımlanmakta ve eleştirilmektedir. Bağımlı yerel yönetim ise “görev ve yetkilerin

⁶⁷ Erder ve İncioğlu, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, s. 42,43 ve 76.

⁶⁸ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, s. 334, 335.

bir bölümünün merkezde tutulduğu; merkezden yerel yönetimlere aktarılan payların değişik bütçe ve hesaplardan parça parça ve genel ilkelere bağlı olmaksızın dağıtıldığı; görev, yetki ve gelirlere ilişkin mevzuatın geniş ve karmaşık olduğu bir yerel yönetim yaklaşımı” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁹

Yerel yönetimlerin mali bakımdan özerk olabilmesi sadece yeterli gelire sahip olmasıyla değil, dilediğinde ulaşabileceği kendine ait bağımsız gelir kaynaklarına (öz kaynaklara) sahip olmasıyla sağlanabilir. Bu günkü durumda Türk yerel yönetimleri merkezden alacakları ‘*paylara*’, yapılacak bağış ve yardımlara muhtaç durumdadırlar. Öte yandan uygulamada, hükümetlerin söz konusu payları, bağış ve yardımları yaparken kendi partisinin belediyelerine öncelik vermesi ve bir nevi rakip partilerin belediyelerini cezalandırma yoluna başvurması mali vesayeti, bir anlamda “*siyasi vesayete*” dönüştürmektedir.

c- Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal Karakteri

Yerel yönetimlerin siyasal boyutuyla ilgili tartışmalara geçmeden önce Cumhuriyet dönemi Türkiye’sinde genel anlamdaki siyaset anlayışına, iktidar ve muhalefet olgularına bakmak, buradaki çözümlerden sonra yerel yönetimlerin siyasal karakteri üzerinde durmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kanımızca bu çözümlenme yapılmadan yerel yönetimlere getirilen siyasal kısıtlamaların ardında yatan nedeni anlamak mümkün görünmüyor.

i- Türkiye’ye Özgü Siyaset

İktidar mücadelesinin geçeceği hukuksal ve siyasal zeminin objektif kriterlerinin belirlenmesi, bu ölçülerin temelde çoğulcu bir anlayışa dayanması, maddi ve manevi değerlerin dağıtılması sürecinde çatışan çıkarların uzlaştırılması ve çözüme bağlanması siyasetin ilgi alanına girer. Ancak Türkiye’de “muhalefete” iyi gözle bakılmadığı gibi, “çıkar grubu” kavramı da küçültücü bir anlamda⁷⁰ kullanılmaktadır. Bu durumu, Türk yönetim sistemine

⁶⁹ DPT, *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kasım 1994, s.32.

⁷⁰ M. Heper, “*Türk Demokrasininin Dünü, Bugünü ve Yarını*”, Türkiye Günlüğü, sayı:11,yaz-1990, s.129

“*siyaset kültürü yerine idare kültürünün egemen olması*” ile açıklayanlar vardır. Eryılmaz, “Türkiye Tanzimat’tan beri ‘siyaset’ ve ‘idare’ arasında geliş- gidişlerin sıkıntısını yaşamaktadır” diyerek bu konuyla ilgili şunları söyler:

“..siyaset, hem değiştirmeye hem de muhafaza etmeye yönelik eylem ve düşünceleri birlikte barındırır. Bu eylem ve düşünceler, ister istemez çatışmayı, mücadeleyi, yarışmayı ve muhalefeti ortaya çıkarır. Muhalefetin, mücadelenin ve yarışmanın serbest ve meşru olduğu rejimlerde, siyaset vardır ve meşrudur. Siyasi partiler, siyasetin temel araçlarıdır... İdare (ise), muhalefetsiz, münakaşasız ve çekişmesiz yönetim anlayışını ifade eder. Siyasi iktidarın uygulamaları konusunda kişi ya da kurumlara eleştirme ve muhalefet etme hakkı tanınmaz. Muhalefet çoğu zaman ‘asilik’ ve ‘hainlik’ ile suçlanır. Siyaset yapma hakkı sadece merkezdeki dar bir kadroya tanınmıştır... İdare kültürünün egemen olduğu rejimlerde siyasetin anlamı oldukça daraltılmıştır.”⁷¹

Heper, Türk Siyasal Sisteminin üzerine oturduğu (kendi ifadesiyle) “Türkiye’ye özgü demokrasi modeli”ni şu şekilde açıklamaktadır: Heper’e göre Osmanlı- Türk siyasal hayatında demokrasi, “çeşitli çıkarların bağdaştırılmasının aracı değil de en iyiyi, en doğruyu ortaya çıkarmanın yolu olarak” görülmüştür. Diğer bir ifadeyle “demokrasi bir araç değil bir amaç olarak algılanmıştır.”⁷² Demokrasiden beklenen, ülke yararına en iyiyi bulmak olunca, demokratik bir rejimin tesisi güçleşmiş ve “çıkarlardan ziyade ideolojiler çatışmıştır.” Bu durum bir uzlaşmanın sağlanmasını güçleştirmiştir. Bunun bir uzantısı olarak “siyasi liderler rakip partilerin politikalarının yanlış olduğunu düşünmekle yetinmemiş, o partileri ülke için zararlı telakki etmiş... (ve bu durumda hedef) karşı partiyle yarışmak değil o partiyi ‘eritmek’, ‘yok etmek’ ol(arak)” belirlenmiştir.⁷³

Demokrasi ideal bir hedef olarak belirlendiğinde toplum buna layık görülmemeyerek modernleştirilmeye ve dönüştürülmeye çalışılacaktır. Bu da ‘*merkezdeki dar bir kadro*’ tarafından yapılmak istenecektir. Türkiye’de modernleştirme çabalarının en yoğun olarak yaşandığı Tek Parti döneminde toplumu dönüştürme işlevi ‘*siyasal elit*’i oluşturan sivil ve asker bürokratlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Özbudun bu süreci şu şekilde açıklar:

⁷¹ Eryılmaz, *adı geçen tebliğ*, s. 31.

⁷² Heper, *a.g.m.*, s. 127-8.

⁷³ Heper, *a.k.*, s. 129.

Tek parti yılların(da)... resmi seçkinler, kendilerini, toplumun üzerinde ve ondan özerk olan bir devletin gerçek hizmetkarları, kamu yararının tek koruyucusu ve modernleşmenin başlıca araçları olarak görmüşlerdir. Atatürkçülüğün inkılapçılık ilkesi, diğer anlamları yanında, devrimci kadroların (Türkiye örneğinde bu kadrolar, modernleştirici devlet görevlileridir) toplumun tam bir dönüşümünü gerçekleştirme hak ve ödevine sahip olduklarını da ifade etmektedir. Atatürk'ün dediği gibi "... Hakiki inkılapçılar onlardır ki, terakki ve teceddüt inkılabına sevk etmek istedikleri insanların ruh ve vicdanlarındaki temayülü hakikiye nüfus etmesini bilirler." Böylece, devrimci kadroların fonksiyonu, toplumun 'kolektif düşünce'sini keşfetmek, ifade etmek ve halkı ilerleme yolunda aydınlatmak olmaktadır. Bu bakış açısına göre siyaset, sosyal grupların farklı talep ve menfaatlerini birleştirme ve uzlaştırma süreci olarak değil, toplumun tümü için doğru olanı ortaya çıkarma süreci olarak görülmektedir."⁷⁴

Gelişmiş ülkelerdeki genel eğiliminden farklı bir siyaset anlayışının benimsendiği ülkemizde siyaseti değerlendirme biçimi etkisini şüphesiz yerel yönetimler üzerinde de göstermiştir. Siyaset yapma işinin merkezdeki siyasi elitin görevi olarak görülmesi ve devletin bizzat kendisinin ideolojik bir niteliğe bürünmesi,⁷⁵ yerel yönetimlere siyaset yasağını da beraberinde getirmiştir. Merkezde alınan ve tek doğru olduğuna inanılan siyasal kararların hiç bir kırılmaya uğramadan ülkenin dört bir yanında uygulamaya konulabilmesi için yerel politikacıların siyasal rolleri tırpanlanarak bunlar, sadece benimsenen politikaları uygulayan memurlar konumuna dönüştürülmüştür.

Diğer taraftan siyaset sahnesinde uzlaşmanın değil rakibi eritmenin, yok etmenin amaçlanmış olması etkisini muhtarlık kurumu üzerinde de göstermiştir. 1950-60 arasında siyasal partilerin mahalle düzeyindeki "ocak" örgütlenmelerinin varlığı, mahalle muhtarlığını siyasal partiler açısından önemli bir kurum haline getirmiş; ancak bu olgu muhtarlık kurumuna "müdahale" biçiminde işlemiş ve bu dönemde muhtarlık seçimlerine ilişkin kimi düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'deki siyaset yapma biçimi, muhtarlık seçimlerine müdahaleler ve iki partili dönemde mahalle düzeyindeki bölünme, yani siyasal bölünmenin kahvehaneye varıncaya kadar yansıması "*muhtar- siyaset ilişkisini*" etkilemiştir. Bu gün muhtarların

⁷⁴ E. Özbudun, "**Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür**", Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür içinde, Türk Demokrasi Vakfı yay.,Ankara, 1995, s. 9.

⁷⁵ Eryılmaz, **adı geçen tebliğ**, s. 35.

önemli bir bölümü siyasal partilerden adaylık koyabilme olanağının getirilmesi önerisine sıcak bakmamaktadır. Bir araştırmada görüşülen muhtarların %79.3'ü partili değil, bu gün olduğu gibi bağımsız kalmayı tercih etmiştir.⁷⁶

ii- Yerel Yönetimler Üzerinde Siyaset Yasağı

Yukarıdaki sürecin bir uzantısı olarak Belediye Kanunu (m.53/4) "*siyasi meseleleri müzakere etmeyi veya siyasi temennilerde bulunmayı*" meclisin fesih nedenleri arasında sayarken, İl Özel İdaresi Kanunu da (m. 124) "*il genel meclisinin siyasal görüşmeler yapmasının ve siyasal temennilerde bulunmasının kesinlikle yasak olduğunu*" öngörmüştür. Aytaç, Belediye yasasındaki yasakla ilgili olarak "devrim kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifeliğin kaldırılması üzerinden pek az bir zaman geçtiği sırada kabul edilen bu hükümlerle, belediye meclislerinin Cumhuriyet ilke ve kuruluşlarına karşı cephe almaları ve harekette bulunmaları önlenmek istenmiştir"⁷⁷ yorumunu yapmaktadır. Siyaseti çok dar bir anlayışla ele almaktan kaynağını bulan bu kısıtlama bu gün hala yürürlüktedir. Ancak gerek siyasal partilerin faaliyetlerini düzenleyen yasalar, gerek yerel yönetimlerin '*de facto*' olarak sürdürdükleri faaliyetler bu birimlerin siyasal boyutunu ortaya koymaktadır.

Konuya hukuki açıdan yaklaştığımızda Siyasal Partiler Kanunu (m.3) siyasi partilerin "Anayasa ve kurallara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimi yoluyla, tüzük ve programlarında belirtilen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandası ile milli iradenin oluşmasını sağla(malarını)..." öngörmektedir. Yine aynı kanun siyasi parti teşkilatı başlığı altında (m. 8) "...il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından..." söz etmektedir. Yerel yönetim seçimlerini düzenleyen yasada da köylerin dışındaki yerel yönetim birimlerinde, seçimlerde seçilme yeterliğine sahip kişilerin siyasal partilerden aday olabilmelerine imkan tanınmakta ve genel uygulama da bu yönde olmaktadır. Yani yasal düzenlemeler "siyaset ile yerel yönetimlerin örgüt ve işlevleri

⁷⁶ A. H. Horasan, **İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı** Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 1992, s. 102.

arasında doğrudan ya da çapraz ilişkiler kurmaktadır... (Dolayısıyla) siyasal partiler il genel meclisi ve belediye meclisi seçimlerine adaylarıyla katılabildiklerine göre, parti programlarıyla seçim bildirgelerindeki 'siyasal nitelikli proje yükümlülüklerini' anılan meclislerin karar sürecine taşımaları ve gerçekleştirme çabaları içine girmeleri son derece doğaldır.”⁷⁸ Ne var ki, yerel yönetimler üzerindeki bu yasağın kaldırılmaması merkez- yerel ilişkilerinde ve iktidar- muhalefet yarışında objektiflikten uzak kimi işlemlerin yapılabilmesine olanak tanıyacak ve bu yasak yerel yönetim birimi üzerinde *Demoklesin Kılıcı* gibi durmaya devam edecektir.

Türkiye’de siyaset Ankara’yla sınırlandığı ve resmi politikayla özdeşleştirildiği için, yerel yönetimler hizmet merkezli bir bakışın da etkisiyle sadece yönetsel organlar olarak nitelenmekte ve siyasal boyutları ihmal edilmektedir. Türkiye’de genel olarak siyaset yapma anlayışının değişmesi, yerel yönetimlerin özerklik, kaynak, yetki ve temsil nitelikleri açısından iyileştirilmesi, etkili bir halk katılımının sağlanması ayrılıkçı hareketlerin doğmasını değil, fakat bu tür potansiyel akımların sistemle bütünleşmesini sağlar. Diğer taraftan bu gün, siyaset yasağını ‘particilik’ yapmanın ya da yönetimdeki partinin kentsel hizmetleri götürmede kendisine verilen oy oranlarını tek ölçü olarak kullanmasının önüne geçmek olarak anlamak gerekir ki, bu da olması gereken bir davranış türüdür. Gönül’ün ifadesiyle “yerel yönetim türleri için yasaklanan ‘siyaset’, anayasa ve yasalara aykırı yasak tutum ve davranışları ifade için kullanılan ‘partizanlık’ ile eş anlamda algılanıyorsa, aynı sakınca, devletin her erki ve kurumu için söz konusudur. O halde bu anlamdaki partizanlıkla, devlet yönetme sanatı olan siyaset birbirine karıştırılmamalıdır.”⁷⁹

C- YÖNETİM HALK İLİŞKİSİ: SİYASAL KATILMA, TEMSİL KRİZİ VE YÖNETİME KATILMA

⁷⁷ F. Aytaç, **Açıklamalı Belediye Kanunu**.

⁷⁸ Gönül, “**Yerel Yönetimlerde Siyaset Yasağı**”, Cumhuriyet Gazetesi, 1 Mayıs 1993.

⁷⁹ M. Gönül, **a.y.**, Cumhuriyet, 1 Mayıs 1993.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin dışında hemşehrileriyle de ilişki içindedirler. Ancak hemşehriler sadece yerel yönetimlerle değil, merkezi yönetimle ve yerel düzeydeki taşra kuruluşlarıyla da ilişkiye girerler. Dolayısıyla halkın, hem yerel hem de ulusal düzeydeki yönetim birimleriyle ilişkileri vardır. Bu ilişki sadece seçimle sınırlandırılmaz; bir imza talebinden karar alma sürecine katılmaya kadar oldukça geniş bir alanı kapsar.

Kısaca yönetimi etkileme ve ondan etkilenme süreci ya da yönetim halk ilişkisi olarak tanımlanabilecek siyasal katılma, çeşitli düzey ve biçimlerde hemen her devirde olmuştur, ancak önem kazanması bizzat demokrasi teorisiyle ilişkilidir. Fakat gerek doğrudan demokrasinin uygulama zorluğu karşısında, gerekse merkezi devletlerin buna ihtiyaç duymamaları ya da yanaşmamaları sonucunda, uzunca bir süre katılım olgusu sadece “temsili demokrasi” bağlamında ele alınmış, karar alma sürecine katılma demek olan yönetime katılma bu süreçte ihmal edilmiştir. Yönetime katılma talepleri, temsil krizindeki bunalımla ve merkezi devletin revizyonuyla yakından ilgilidir. Ancak bu talepler ulusal düzeyde değil, daha ziyade yerel düzeyde karşılanabilir ve bu da yönetim birimlerinin katılıma imkan verecek büyüklüklere bölünerek yönetimin yaygınlaştırılmasını gerektirir.

Temsili demokrasi toplumdaki farklılıkların siyasal partiler aracılığıyla temsilini ve uzlaştırılmasını öngören bir mekanizmadır. Ancak kimi farklılıklar söz konusu olduğunda, özellikle “ırkçı ve totaliter rejimlerin kitle desteği ve seçim mekanizması kanalı ile iktidara gelm(eleri)”⁸⁰ karşısında, her türlü farklılığın siyasi bölünmeler olarak kabul edilip edilmeyeceği sorusu gündeme gelmiştir. Sonuçta “bazı [farklılıklar ve] çatışmalar kurumsallaştırılsa bile sivil barış korunamaz” varsayımına dayanarak siyasal katılmaya bazı hukuksal sınırlamalar getirilmiştir.⁸¹ Böylece bir toplumdaki bölünmeler ve çatışmalar arasında bazı farklılıklar aleyhine bir sınırlamaya gidilerek bunların temsili sistem içinde kendi partilerini kurarak yarışmaları önlenmek istenmiştir.

⁸⁰ B. Uysal, *Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi*, TODAİE yay., Ankara, 1984, s.22.

⁸¹ B. Çağlar, “Türkiye’de Siyasal Katılımın Hukuki Sınırları”, İ.Ü.H.F. Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu, 5 Ekim 1994 içinde, İstanbul, 1995, s. 66.

Temsili demokrasi açısından bakıldığında siyasal katılmanın hukuksal sınırlamaları anayasalarda ve siyasi partiler yasasında görülebilir. Fransa, Almanya ve Türkiye ekseninde düşünüldüğünde siyasal katılmanın hukuki sınırlamasının en kilit faktörlerinden biri “ulusal birliğin ve ulusal bütünlüğün” korunmasıdır.⁸² Türk Anayasa Mahkemesinin parti kapatma kararlarının incelendiği bir makalede, “devletin tekliği, ülkenin bütünlüğü ve ulusun birliği” ifadelerinin siyasi parti yasaklama rejiminde kullanılan kilit bir formül olduğu ifade edilmektedir.⁸³ Ulusal düzeydeki bu sınırlamalar etkisini şüphesiz yerel düzeyde de göstermektedir.

1- Siyasal Katılma Kavramı ve Katılma Biçimleri

Günümüz siyasal rejimleri meşruiyetini topluma dayandırmakta ya da böyle bir iddiayı ileri sürmektedir. Bir siyasal sistem varlığını sürdürebilmek için -asgari düzeyde de olsa- toplumsal/ siyasal desteğe ihtiyaç duyar. Toplumsal desteğin belli başlı göstergelerinden biri de siyasal katılmadır.⁸⁴

Siyasal katılmayla ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Weiner siyasal katılmayı, “kamu politikalarının belirlenmesini, kamu sorunlarının yönetimini ya da milli, mahalli veya hükümet düzeylerinde siyasal liderlerin seçimlerini etkileyemeye yönelik olan örgütlü veya örgütsüz, başarılı veya başarısız, kesintili veya sürekli nitelikteki her türlü gönüllü faaliyetler”⁸⁵ olarak tanımlar. Kalaycıoğlu ise siyasal katılmayı “bir siyasal eylem” olarak kabul eder ve siyasal sistem içinde katılma yoluyla kurulan “ilişkinin bir ucunda siyasal topluluk üyesi birey, diğer ucundaysa siyasal kararları alan otoriteler bulunmaktadır”⁸⁶ der.

Bir davranışın siyasal katılma olarak nitelenebilmesi için, eylemin siyasal otoriteye yönelmiş olması tanımlardaki ortak noktadır. Dolayısıyla oy vermek, siyasi partilerde görev almak, baskı grupları yoluyla siyasal mekanizmayı

⁸² Çağlar, a.k., s. 68.

⁸³ N. Çavuşoğlu, “Parti Yasaklaması Rejiminde Azınlıklar Problemi: Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerine Bir Not”, İ.Ü.S.B.F. Dergisi, No: 10, Ocak 1995, s. 38.

⁸⁴ E. Öz, *Otoriterizm ve Siyaset*, Yetkin yay., Ankara 1996, s. 24-25.

⁸⁵ Weiner’den aktaran Öz, a.k., s. 25,26.

etkilemeye çalışmak birer siyasal katılma biçimidir. Ancak siyasal otoriteyi etkilemeyi amaçlamış olmakla beraber bazı eylemlerin siyasal katılma olarak kabul edilip edilmeyeceği konusunda tartışma vardır. İzinsiz bildiri dağıtmak, gösteri ve miting düzenlemek, çete savaşlarına ve devrim hareketlerine girişmek gibi siyasal nitelikli eylemleri bazı yazarlar, kavramın anlamını kaybedeceği gerekçesiyle bir siyasal katılma davranışı olarak görmezler.⁸⁷ Kimi yazarlar da siyasal katılmayı olağan ve olağandışı olarak ayırarak bu tür eylemleri “olağandışı katılma” biçimi olarak görür.⁸⁸

Siyasal sistemdeki problemleri ve katılma olayını daha iyi anlamak için siyasal otoriteye yönelik bütün eylemleri siyasal katılma kapsamında değerlendirmek gerekli olduğu gibi; ayrıca, şiddet içeren eylem türlerinin dışındaki katılma türlerine olan yönelme mevcut katılma kanallarının yetersizliğinden, bu kanallara ulaşamama veya kullanamama durumundan da kaynaklanabilir. Günümüzde yaygınlık kazanan bu tür hareketlerin siyasal katılma olarak görülmemesi toplumdaki kimi kesimlerin taleplerinin duyulmamasına, isteklerinin karşılanmamasına ve bir “katılım bunalımına”⁸⁹ yol açabilir ve uzun vadede siyasal sistemi sıkıntıya sokabilir. Diğer taraftan bu tür eylemler ayrılıkçı olmaktan çok siyasal sistemle bütünleşmeye dönük olabilir.

Siyasal katılmanın olağan ve olağandışı biçiminde ayrılmasına gelince bu ayırım, katılmanın yasal olup olmadığını göstermez. Yani yasalarca uygun görülen katılma türü sadece olağan siyasal katılma değildir. Diğer bir ifadeyle olağandışı siyasal katılma biçimleri denildiği zaman anlatılmak istenen, *her zaman başvurulmayan katılma türleridir*. Olağandışı siyasal katılmanın kapsamına giren eylemler ‘yasal’ olabileceği gibi, ‘yasalara aykırı’ da olabilir. Bir eylemin olağandışı olarak görülmesi onun mutlaka yasalara aykırı olmasını

⁸⁶ E. Kalaycıoğlu, **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma**, İ.Ü. S.B.F. yay. İstanbul, 1983, s.10.; Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, s. 200.

⁸⁷ Öz, a.g.e., s. 26.

⁸⁸ İ. Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der yay., 3. baskı, İstanbul, 1986, s. 72, 73.; Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, s. 205.

⁸⁹ A. T. Kışlalı, **Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 1993, s. 187.

gerektirmez.⁹⁰ Olağan siyasal katılma biçimleri “siyasetle ilgilenmekten başlayan ve siyasal nitelikli örgütlerde aktif görev almaya kadar uzanan geniş bir alanı”⁹¹ kapsamaktadır. Buna rağmen olağan olmayan katılma biçimlerinin yoğun olarak kullanılması, temelde siyasal sistem ile birey arasındaki *etkileşim biçimine*, daha doğrusu mevcut yöntemlerin etkinliğinin *toplumca kabul görme derecesine* bağlıdır. Olağan yöntemlerinin kullanımının devamı Turan’ın belirttiği gibi;

“...toplumu oluşturan grupların bu yollardan siyasal süreci etkileyebilmelerine, etkilediklerine inanmaları(na) ve vazgeçilmez olarak gördükleri gereksinim ve isteklerinin bir ölçüde karşılanabilmesine bağlıdır. Siyasal sistemden beklenenlerin gerçekleşmemesi, sistemin başarısızlığı, toplum katlarının isteklerinin bağdaştırılamayacak kadar zıtlaşması, belirli toplulukların kendilerini sistemden yabancılaşmış görmesi ya da olağan yollardan katılmayı becerememesi durumlarında, siyasal katılmanın olağandışı biçimlere dönüştüğü sık sık gözlenmektedir.”⁹²

Olağandışı siyasal katılma biçimlerinin ise kullanımı artmakta olup, gerek amaç gerekse yöntemleri bakımından büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Örneğin bu tür eylemler yöneldiği amaç itibariyle (Barnes ve Kaase tarafından) protesto davranışı ve baskı davranışı olarak ikiye ayrılmaktadır. ‘*Baskı davranışı*’ “amacı itibariyle rejimi aşırı destekleyici bir nitelikte” olup, siyasal sistemi güçlendirmeye, sözgelimi “bir yürüyüşü engellemek, bir gösteriyi dağıtmak, bir grevi sona erdirmek” gibi bir amaca dönük olabilir.⁹³ Halbuki ‘*protesto davranışı*’ siyasal sisteme yönelik ve ondan talep bekleyen bir içeriğe sahiptir. Yine bildiri dağıtmak, gösteri yürüyüşü yapmak, miting düzenlemek hatta çete savaşlarına girişmek⁹⁴ olağandışı katılma biçimleri arasında değerlendirilir.

Belirtmek gerekir ki, kanımızca bu gün, siyasal katılmanın olağan olan ve olmayan şekilde ayrılması çok da anlamlı değildir. Bunun nedeni olağan siyasal katılmayla olağandışı siyasal katılma arasındaki çizginin -en azından kullanılan bazı yöntemler bakımından- son derece incelmış olmasıdır. Olağan yöntemleri

⁹⁰ İ. Turan, *Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar*, Belediye- İş Sendikası Eğitim yay., No: 6, İstanbul, 1987, s. 41,42.

⁹¹ Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, s. 71.

⁹² Turan, *a.k.*, s. 71,72.

⁹³ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 205.

⁹⁴ Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, s. 72-73.

kullanarak kendince anlamlı bulduğu taleplerine siyasal sistemden yeterli karşılık bulamayan birey ya da topluluklar hemen akabinde olağandışı siyasal katılma yöntemlerine yönelebilmektedirler. Yani *'yöntemler arasında geçiş'* son derece kısalmış ve çabuklaşmıştır.

Yine olağan siyasal katılma, "alışlagelmiş siyasal katılma"⁹⁵ olarak da adlandırılır. Bu gün halihazırda olağandışı kategorisinde bulunduğu halde 'alışılmış', diğer bir ifadeyle olağandışı olmaktan çıkmış bir çok yöntem gösterilebilir. Protesto davranışları bunun en yaygın örneğidir. Yine bir siyasal katılma biçiminin olağan olarak kabul edilebilmesi için ne sıklıkta başvurulması gerektiği bilinmemektedir. Örneğin 4-5 yılda bir yapılan seçimler olağan siyasal katılma kategorisine girerken, çok daha sıkça karşılaşılan protesto eylemleri olağandışı kategorisinde ele alınmaktadır. Buradan yola çıkarak siyasal katılma biçimleriyle ilgili yeni gruplandırmalara ihtiyaç olduğunu söylenebilir. Örneğin olağan ve olağandışı ayrımı yerine *"siyasal sistemden ayrılmaya yönelik"* veya *"siyasal sistemle bütünleşmeye yönelik siyasal katılma biçimleri"* ya da *"şiddet içeren ve içermeyen siyasal katılma biçimleri"* şeklinde bir gruplama ve bunların alt grupları düşünülebilir. Daha çok siyaset bilimiyle uğraşanları ilgilendiren bu konuyu bir kenara bırakalım. Ancak burada yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, olağan ve olağandışı olduğuna bakılmadan bazı katılma biçimlerine ve bunların ulusal ve yerel düzeydeki kimi etkilerine değinilecektir.

a- Oy Verme Yoluyla Katılım

"Oy vermek, demokratik toplumda anlaşmanın kilit mekanizmasıdır." diyor Lipset.⁹⁶ Zira bütün toplumlarda sosyo- ekonomik, etnik, dinsel ve benzeri farklılaşmalar ve bundan kaynaklanan anlaşmazlık ve çatışmalar görülebilir. Siyasal sistemlerde bu tür farklılıklar kurumsal düzenlemelerle aşılmaya çalışılır ve bunun için söz konusu farklılıklar ve bölünmeler, siyasi bölünmeler haline

⁹⁵ Turan, a.k, s. 69.

⁹⁶ S. M. Lipset, **Siyasal İnsan**, (Çev: Mete Tuncay), Teori yay., Ankara, 1986, s. 10.

sokulup, partileştirilerek sandıkta ve parlamentoda barışçı yollarla çözüme yoluna gidilir.⁹⁷

Klasik demokrasi kuramı, “genel ve eşit oy”u bireyin özgürlüğünün bir sonucu ve siyasal eşitliğin de bir göstergesi olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla uygulanacak politikaları belirleyecek kişilerin yani temsilcilerin seçilmesi, seçimlerde adayların özgürce mücadele etmesi, düşünce ve örgütlenme özgürlüğünün sağlanması temsili demokrasinin özünü oluşturur. Temsili sistemde yönetimin meşruluğu, izlenecek politikaların seçim kanalıyla kabul görmesine dayandırılmış ve böylece temsil ilkesiyle meşruluk arasında bir bağ kurulmuştur. Bu süreç içinde seçimler, yöneticilerin halk tarafından denetlenmesine imkan vermesinin yanında, halkın demokratik değerleri benimsemesini kolaylaştırmış ve “*siyasal sistemin barışçı yollardan değişmesi*”nin de bir nevi garantisi olmuştur.⁹⁸

Siyasal demokrasilerde kullanılan oy, hangi siyasal kadronun iktidara geçeceğini belirlediği gibi, bu kadrodan neler beklendiğine de kabaca yön verebilir. Ancak oylamaya katılma ya da katılmama, her toplumda aynı anlamı taşımaz. Örneğin siyasal rekabetin sınırlanmış olduğu totaliter rejimlerdeki seçimler, iktidarın onaylanması anlamını taşır. Bu durumda oylamaya katılma oranlarının düşük olması, hoşnutsuzluğunun bir ifadesi olarak yorumlanabilir.⁹⁹ Diğer taraftan oy verme eylemi genellikle kolay yerine getirilebilir bir davranış türü iken, doğurduğu sonuçlar geniş çaplı toplumsal ve ekonomik değişimlere yol açabilmektedir. Açıklanan seçim sonuçları “bir siyasal rejimin, bir iktisadi politikanın, bir toplumsal yaşam biçiminin sonu olabilir. 1950 yılında Türkiye’de, 1932’de ABD ve Almanya’da, 1922’de İtalya’da yapılmış olan seçimler, geniş çaplı siyasal, ekonomik ve toplumsal değişimlerin başlangıcı”¹⁰⁰ olmuştur.

Oy verme davranışı üzerine oldukça çok sayıda araştırma yapılmış, evde oturmakla sandık başına gitmek arasındaki bireysel farklılıklar ve siyasal parti

⁹⁷ Çağlar, a.g.m., s. 66.

⁹⁸ Uysal, a.g.e., s. 21.

⁹⁹ Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, s. 70.

¹⁰⁰ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 258.

tercihini belirleyen etkenler çözümlenmeye çalışılmıştır. Oy verileri incelenerek seçime katılma oranları ve partilerin oy oranları hakkında bilgi edinilebilir, oyların partiler arasındaki dağılımından yola çıkarak siyasal katılmanın sosyal temelleriyle ilgili birtakım varsayımlarda da bulunulabilir. Kimi toplumlarda ise oy vermek zorunlu kılınmıştır. Otoriter rejimlerdeki uygulamaları bir kenara bırakırsak siyasal demokrasilerde oy verme zorunluluğunun bulunması, “demokrasinin bazı ilkeleriyle uyumsuzluk gösteren bir tercihtir. Oyunu kullanmamak ihmalden kayıtsızlıktan, ilgisizlikten ileri gelebileceği gibi, varolan tercihleri beğenmemek, sunulan tercihleri protesto etmek gibi bilinçli yapılan bir siyasal tavır da olabilir.”¹⁰¹ Dolayısıyla seçimlere katılma oranlarının düşüklüğü kimi durumlarda “*sokaktaki muhalefetin*” bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Ulusal ve yerel seçimlere katılma oranları da bir çok araştırmaya konu olmuş ve araştırma bulguları üzerine çeşitli yorumlar yapılmıştır. Bununla ilgili tartışmaları daha sonraya bırakarak sorunu geniş bir perspektiften çözümlenmeye çalışacağız.

b- Siyasi Partiler Yoluyla Katılım

Siyasi partilere veya partilerin düzenledikleri faaliyetlere katılmak da bir siyasal katılma biçimidir. Siyasal partiler, siyasi iktidara en yakın, demokratik dinamizmi teşvik eden en geniş çaplı örgütlerdir. Partiler hem bireysel, hem de grupsal düzlemde sosyal kesimleri harekete geçirir ve siyasetle bütünleştirirler. Temsili demokrasilerin özünü, toplumda çeşitli kıstaslara göre belirlenen toplulukların çıkar, istek ve tercihlerinin özgürce ifade edilmesi, birleştirilmesi, birbiri ile rekabet edebilmesi ve kamu politikasının bu süreç sonucunda belirlenmesi oluşturur. En genel düzeyde bu faaliyetin birincil aktörü siyasal partilerdir. Parti üyeliği, partiler düzeyinde siyasete katılmak için ilk adımı oluşturur. Gerçekte bazı kimseler için bir siyasal partinin kayıtlı üyesi olmak, o partiye sempati duymaktan öteye fazlaca bir anlam taşımayabilir. Bazı kişiler ise, partilerin yerel ya da ulusal örgütlerinde görev yaparlar.¹⁰² Siyasal partilerin açık

¹⁰¹ Turan, *Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma...*, s. 38-39.

¹⁰² Turan, *a.k.*, s. 40-41.

veya kapalı alanlarda düzenledikleri toplantılara, mitinglere ve gösterilere katılmak da bir siyasal katılma davranışıdır.

Siyasal partilere ulusal düzeyde örgütlenme zorunluluğunun getirilmesi (bu bir anlamda merkezi devletin temel esprisidir) partilerin ulusal ve yerel seçimlerdeki genel başarı düzeyinde bir farklılığın oluşmasını önlüyor gözükse de, gerçekte kimi partiler için “yerel seçimler” ve yerel düzeyde örgütlenme farklılık göstermektedir. Örneğin, genel ve yerel seçimlerde oy oranı aynı olan bir parti parlamentoya hiç milletvekili gönderemezken, yerel seçimlerde bir çok yerde seçimi kazanabilir. Özellikle genel seçimlerde “baraj”ın yüksek tutulduğu ve etnik, dini çeşitli farklılıkların yoğun olduğu ülkelerde bu olgu daha çarpıcı biçimde kendisini gösterir. Bir yerel siyasal tercihin parlamentoda temsili için, belli oranda bir ulusal kabul istenirken (ülke barajı), aynı durum yerel seçimler için geçerli değildir. Dolayısıyla yerel seçimler bir anlamda siyasal partiler düzeyinde çoğulculuğa ve yerel tercihlere daha açıktır. Yine kimi partiler ülkenin ya da kentlerin belirli bölgelerinde daha etkindir. Bu da örgütlenme, temsil ve katılım konusunda farklılaşmalara yol açar.

c- Kamu Görevlileriyle İlişki Kurma Yoluyla Katılım

Bu katılma türünde bireyler, siyasal sistemde görevli atanmış veya seçilmiş kişilerle ilişkiler kurarak, kişisel ve çevresel sorunlarını sistemin yönetim ve yasama hatlarındaki kişilere aktarırlar. Bireyler kendi adlarına (örneğin, fakir bir kişinin kendisine kamu fonlarından yardım yapılması için başvurması gibi) veya topluluk adına (örneğin mahallerindeki yolların asfaltlanmasını isteyen semt sakinlerinin belediyeye başvurmasında olduğu gibi) kamu yetkilileriyle ilişki kurarlar. Toplu başvurularda bütün semt sakinleri yerine, konuşması düzgün olan bir veya bir kaç kişinin semt sakinlerini temsilen yetkililerle görüşmesi tercih edilebilir.¹⁰³

Sahip olunan sosyo- ekonomik statüyle, kamu görevlileriyle ilişki kurmak arasında pozitif bir korelasyonun bulunduğu belirtilmektedir. Kenya, Türkiye ve

¹⁰³ Turan, a.k., s. 39.

Kore üzerine yapılan karşılaştırmalı bir çalışmada yüksek sosyo- ekonomik statüye sahip bireylerin bürokrasiyle temasının daha fazla olduğu saptanmıştır. Sosyo- ekonomik düzeyi düşük olan bireyler bu tür faaliyetlerde hemen hemen hiç bulunmazlarken, sosyo- ekonomik düzey yükseldikçe bu tür faaliyetlerin yoğun bir şekilde kullanıldığı gözlenmiştir.¹⁰⁴

Diğer taraftan sosyo- ekonomik statünün dışında hizmet gereksinimi ile siyasal sistemdeki görevlilerle ilişki kurmak arasında da pozitif bir korelasyon söz konusudur. Mahalle muhtarları üzerinde yapılan bir araştırmada kent merkezinde yer alan muhtarlarla çevresindeki yerleşmelerdeki muhtarlar arasında seçilmişlerle (belediye başkanı, meclis üyesi veya milletvekili gibi) ve kaymakamla temasta kimi farklılıklar gözlenmiştir. Kentin çevresinde yer alan yerleşmeler, sosyo- ekonomik statüsü yüksek grupların özel sektör öncülüğünde ve kamu denetiminde yerleştiği rantı yüksek semtler olabileceği gibi; kamu ya da özel sektörde bir yönlendirme olmadan kişilerin kendi imkanlarıyla yerleştiği gecekondulu mahalleleri de olabilmektedir. Araştırmada her iki yerleşim birimindeki muhtarların söz konusu kişilerle temasının, kent içindeki eski yerleşmelerdekilere nazaran daha yüksek olduğu saptanmıştır.¹⁰⁵ Yüksek gelirli yerleştiği semtlerde belki sosyo- ekonomik statüden kaynaklanan bir talep, gecekondulu mahallelerinde ise acil hizmet gereksiniminden kaynaklanan bir talep söz konusu olabilir. Yine belirtmeli ki, iletişim ve ulaşım imkanlarındaki genişleme ve ucuzlama özellikle seçilmişlerle ilişki kurmayı sosyo- ekonomik statüden bağımsız olarak yaygınlaştırmaktadır.

d- Örgütler, Baskı Grupları ve Sivil Toplum Kuruluşları Yoluyla Katılım

Demokrasilerde siyasal partilerin dışında katılımı sağlayan diğer bir araç da, çeşitli toplumsal gruplar (örgütler) ve bunların meydana getirdiği sosyal hareketlerdir. Bunlar temsili demokrasinin sağladığı katılım imkanlarını ve kanallarını daha fazla genişletmekte ve geliştirmektedir.

¹⁰⁴ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 246-251.

¹⁰⁵ Horasan, *a.g.e.*, s. 92 vd.

Bireyler siyasal sistemin işleyişini daha yakından etkilemek için kimi alanlarda örgütlemeye giderler. Bu örgütler, meslek kuruluşları olabileceği gibi, çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş sivil toplum kuruluşları da olabilir. Bazı kuruluşların doğuşu doğrudan doğruya siyasal amaçları gerçekleştirmeye indirgenebilir. Örneğin çevre kirlenmesini engellemeye dönük kuruluşlar, amaçlarına ulaşmak için devletin kuralları koymasını öngörmektedirler; dolayısıyla eylemlerinin büyük bir kısmı siyasal niteliktedir. Örgütlenmiş grupların tek varoluş nedeni siyasal süreci etkilemek değildir. Örneğin fakirlere yardım derneği, hayvanları koruma derneği gibi örgütlerin siyasal süreci etkilemeye çalışmaları pek söz konusu olmaz.¹⁰⁶ Ancak bu tür örgütler de çalışmalarını sürdürürken kendilerini ilgilendiren konularda siyasal taleplerde bulunmaları nedeniyle siyasal katılmanın bir aracı olarak görülebilirler.

Siyasal katılmanın gerçekleşmesini sağlayan önemli araçlardan biri de baskı gruplarıdır. Siyasal süreci kendi çıkarları ve istekleri yönünde etkilemek isteyen bireylerin, sahip oldukları sınırlı kaynaklarla kamu otoritesinin eylemini yönlendirmede pek yeterli olmayabilir. Bunun için siyasal süreci etkilemek isteyen kişiler ortak konu ve menfaatler etrafında bir araya gelerek örgütlenir ve baskı grubu haline gelirler. Baskı gruplarının çeşitli işlevleri vardır:¹⁰⁷ Baskı grupları, siyasal kurumlar nezdinde üyelerinin isteklerini ve çıkarlarını **temsîl** ederler. Yine üyelerinin çıkarlarını, tercihlerini ilgili kamu kurumlarına ve kamuoyuna aktarmak, tanıtmak, benimsetmek isterler. Dolayısıyla topluma ve kamu kurumlarına dönük bir **iletişim** çabası yürütürler. Ayrıca baskı grupları siyasal iktidara ve kamuoyuna yönelik bir **denetim** işlevini de gerçekleştirirler. Denetimin bir boyutu, siyasal iktidarın grup aleyhine başvurabileceği eylemlerini sınırlamak, mümkünse değiştirmek, kendi lehine çevirmek olarak işler. İkinci boyutu ise, farklı ya da karşıt çıkarları gerçekleştirmek isteyen grupları frenlemek ve tek bir grubun kamu politikası oluşturmasını engellemek biçimindedir.

Sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları, dolaysız katılma imkanı sunmanın yanı sıra, dolaylı olarak da katılmayı uyarabilirler. Bireyin, siyasal süreçle ilgisi

¹⁰⁶ Turan, a.k., s. 46.

¹⁰⁷ Turan, a.k., s. 48.

olmayan örgütlerde görev alarak kazandığı tecrübe, etkinlik duygusu ve sosyal girişkenlik onun daha katılcı bir kişi olmasına katkıda bulunabilir. Yapılan bazı araştırmalar, örgütlerde görev alan bireylerin, daha yüksek bir siyasal katılma düzeyi gösterdiklerini doğrulamaktadır. Örgütlere üye olmak, siyasal ilgi, etkinlik ve bilginin artmasını sağlayan bir neden olabilmektedir.¹⁰⁸ Yine merkezi devletin revizyonu sürecinde sivil toplum kuruluşları, kimi konularda ortak karar alma konusunda önemli bir yere sahip olabilirler.

e- Bir Siyasal Katılma Biçimi Olarak Patronaj ve Türkiye’de Patronaj ilişkileri

Daha çok az gelişmiş ülkelerde karşımıza çıkan, oy kaygısıyla siyasal partilerden cevap bulabilen, dolayısıyla karşılıklı olarak birbirini besleyen bir sürece dönüşen patronaj ilişkileri de bir siyasal katılmadır. ‘Klientelistik ilişkiler’, ‘patron müşteri yaklaşması’, kollamacılık- kayırmacılık gibi kavramlarla Türkçe literatürde kullanılan patronaj, hızlı sosyo- ekonomik değişimin yaşandığı geçiş toplumlarında, geleneksel otorite kalıplarının zayıfladığı fakat modern otorite kalıplarının tümüyle yerleşmediği durumlarda ortaya çıkar.¹⁰⁹ Kollamacılık modernite öncesindeki toplumsal ilişki kalıplarının modern ya da modernleşen toplumlar içindeki devamı olarak görülür. “Siyasi güç toplamak, yandaş ve oy arttırmak için siyasette kollama yapmak, siyaseti yakınları için çıkar sağlama amacıyla kullanmak modern siyasal yapıların dayandığı eşitlik, liyakat gibi temel ilkelere ters düşen bir görünüş içindedir... Bu tür ilişkilerin modern yapıların olgunlaşması ile yok olacağı varsayılır.”¹¹⁰

Patronajın özünü kamu görevlilerinin hizmet üretme, yatırım kararları alma, kredi kullandırma gibi konularda belirli kişi ve grupları kollaması oluşturur. Bu sistemde kollanan kişiler de yine kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek için kişisel ilişkilere başvurumaktadırlar. Bu ilişkiler sistemi hemşehrilik, siyasi parti ve klüp üyeliği, çıkar birliği gibi çeşitli sebeplerle ortaya çıkabilir. Ancak Türkiye

¹⁰⁸ Kalaycıoğlu, **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma**, s. 36.

¹⁰⁹ A. Güner, “**Türkiye’de Patronaj İlişkileri**”, M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, yıl:1987, cilt:IV, sayı:1-2, s. 618.

ekseninde ele alındığında “ideolojik bir amaca sahip olan devletin dayatmalarından kurtulmak, bürokrasinin tarafsız ve adil olamayacağına dair güçlü algılamalar, hakkını koruyabilme endişesi ve bürokrasinin katılığını aşma”¹¹¹ gibi nedenlerin de kollamacılığa yol açtığı ifade edilmektedir.

Kollamacılık çeşitli haksızlıklara yol açan bir siyasal katılma biçimidir. Öncelikle kollayan kişi kendi kaynaklarını değil, devletin/ kamunun kaynaklarını kullanmaktadır. Eğer bir siyasal kayırma söz konusuysa, bu durumda kamu kaynaklarının bir siyasal parti lehine kullanılması söz konusu olmaktadır. Bu sayede siyasal parti oylarını artırırken kollayanlar da kendi güçlerini pekiştirmektedir. Patronaj ilişkilerinin, devlet faaliyetlerinin geniş olarak belirlendiği toplumlarda daha sık görüldüğüne dikkat çekilmektedir.¹¹² Zira bu tür toplumlarda bireylerin yaşamlarının büyük bir bölümü devlet kararlarından etkilenmektedir. Yol, su, okul gibi kamusal taleplerden, bir işe girme, kredi alma gibi kişisel yararlar sağlamaya dönük bireysel taleplere kadar bir çok eylem ikili ilişki ağları kurularak karşılanmaya çalışılmakta böylece klientelistik ilişkilerin çapı genişlemektedir.

Türkiye’de patronaj ilişkileri, “*merkez- çevre ilişkileri*” çerçevesinde ele alınabilir. Türk siyasal hayatında klientelistik ilişkiler 1950 sonrasında yaygınlaşmıştır. 1950’ye kadar toplumu dönüştürme, modernleştirme anlayışı çerçevesinde devlet örgütünün tümüne seçkin, bürokratik bir dünya görüşü hakim olmuş ve siyasal katılma yolları kapalı tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle “1950’ye kadar, profesyonel kamu görevlilerinin oluşturduğu bir tür kapalı kurum mevcut olmuştur; bunların politikacı sıfatlarıyla yaptıkları kanunları, meslektaşları bürokrat sıfatıyla uygulamışlardır.”¹¹³ Bu durumda taşradaki yöresel seçkinlerin, eşrafın önem verdiği husus seçmenin desteğini kazanmak, ona hoş görünmek, onun temsilcisi olmak değil; parti merkezinin ve merkezdeki otoritenin yerel kolu olmak, o bölgenin ileri geleni olarak bilinmek, onların güvenini kazanmak, bazen

¹¹⁰ A. G. Ayata ve B. Arıcı, “**Bir Olgu Olarak Siyasette Kollamacılık**”, Yeni Türkiye, yıl:2, sayı:9, Mayıs- Haziran 1996, s. 82.

¹¹¹ Ö. Dinçer, “**Kamu Yönetiminde Davranışların Siyasallaşması ve Yolsuzluk**”, Yeni Türkiye, yıl:3,sayı:4, Mart- Nisan 1997, s. 1114.

¹¹² Güner, **a.g.e.**, s. 619.

de milletvekilliğiyle onurlandırılmaktı. Bu yıllarda taşradaki eşraf devletin temsilcisi, C.H.P'nin örgütleyicisi ve lideri, Cumhuriyet ve onun ideolojisinin koruyucusu olmuştur.¹¹⁴

1950'den sonra "çevre", Türk siyasal hayatına damgasını vurmaya başlamış, yerelliği artan milletvekilleri parlamentoya girmiştir. Türk siyasal hayatının iyi bir gözlemcisi olan Frey'in belirttiği gibi; 1950 sonrasında meclise girebilen devlet görevlilerinin sayısında bir azalma olurken, serbest meslek sahipleri ve ekonomik gruplar artmıştır. "Milletvekilleri, ülkenin vesayet altında gelişmesine yönelik bir ulusal seçkinler grubu olmaktan çıkıp, daha yakın yerel ve siyasal çıkarlara yönelik bir yerel politikacılar topluluğu haline dönüşmüşlerdir."¹¹⁵ Yerel inisiyatif ve serbest teşebbüsü savunan bu kişiler aynı zamanda yerel beklentilerin tatminine karşı duyarlı olmuşlardır.

Çok partili hayat, DP'nin temsil ettiği siyasal seçkinlerle, CHP'yle güçlü ideolojik ve duygusal bağları olan resmi seçkinler, bürokratlar arasında zıtlaşmaları da beraberinde getirmiştir. Zaten DP, "bürokratların halkla olan tarihi çelişmesine hitap etmesini"¹¹⁶ bilmiş ve bundan yararlanarak iktidara gelmişti. Bunun bir yansıması olarak, Özbudun'un da işaret ettiği gibi, DP toplumda bürokrasinin rolünü azaltmaya çalışmakta, resmi seçkinlerin karşı direnişini ise "milli iradenin engellenmesi" olarak görmekteydi. Bürokratlar açısından ise durum devlet fonlarının siyasal korumacılık aracı olarak kullanılması ve devlet hazinesinin yağma edilmesi anlamına geliyordu. Dolayısıyla resmi seçkinler, "cahil" bir çoğunluğun seçtiği "yeteneksiz" politikacılara karşı kamu yararını korumayı kendilerine görev biliyorlardı.¹¹⁷

Yine Türkiye'de siyasi partilerin 1950 öncesinde süregelen çeşitli rekabet gruplarıyla örtüşmesi, bu grupların ise daha çok akrabalık, kabilecilik gibi birincil ilişkilere dayalı olması¹¹⁸ patronaj ilişkilerinin siyasi partiler çatısı altında devam

¹¹³ Chambers'ten aktaran Özbudun, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve...", s. 14.

¹¹⁴ A.G. Ayata, "Kasabada Politika ve Politikacı", Toplum ve Bilim, sayı:50, yaz- 1990, s. 100-101.

¹¹⁵ Frey'den aktaran Özbudun, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve...", s. 15.

¹¹⁶ İ. Küçükömer, **Düzenin Yabancılaşması**, Bağlam yay., İstanbul, 1994, s. 106.

¹¹⁷ Özbudun, **a.g.m.**, s. 17.

¹¹⁸ Ayata ve Arıcı, "Bir Olgular Olarak Siyasette Kollamacılık", s. 84.

etmesine yol açmıştır. Türkiye’de siyasi partiler “grup ve sınıf çıkarına ve siyasi görüşe dayalı ikincil ilişkilerle bezenmiş bir tercih değil, tam tersine, sanki birincil kimliğin yerini alan, rasyonel olmayan, duygusal bir kimlik haline gelmiştir. Demokrat Parti de... [seçmeni etkilemenin yolunu], siyasetin özellikle tek parti döneminde gelişmiş soğuk, mesafeli, tepeden inmeceli [yönünü ve] ikincil ilişkileri kullanan CHP yönetimini tenkit etmekte bulmuştu.”¹¹⁹ Bu durum “parti iktidarı partilinin iktidaradır” felsefesinin yerleşmesine neden olmuştur.

Bir Orta Anadolu ilçesinde, CHP ilçe örgütü etrafında patronaj ilişkilerini 1950 öncesinden başlayarak inceleyen Ayata, bu sürecin çeşitli evrelerde geçirdiği değişiklikleri şöyle özetler. “1920’lerden beri... CHP örgütüne baktığımızda parti liderliğinin, gücü köylüyle ilişkisinden kaynaklanmayan, bir nevi devlet partisinin ajanı olan eşraftan; köylüye kredi sağlayan, onu kollayan tüccara, daha sonra da köylünün devletle ilişkilerini yürüten, ona karşı yaptığı siyasi icraatta sorumlu meslek sahiplerine doğru genişlediğini görüyoruz. Bu da siyasi bütünleşmenin ve katılımın çok kısıtlı olduğu bir devreden, katılmanın zamanla hamiliğe ve sonradan [1970’lerden sonra] hamilikten aracılığa geçmesiyle paralel olmaktadır.”¹²⁰ Ayata’nın ilçe düzeyinde gözlemlediği bu olgu, yukarıda anlatılan genel eğilimle örtüşmektedir.

Kollamacı siyaset pratiklerini başlatan DP, fakat bunu sürdüren ve geliştiren 1960 sonrasında AP, 1970’ten sonra da CHP olmuştur.¹²¹ Kollamacılık 1980 sonrasında da yoğun olarak kullanılmaya devam etmiş, hatta bunu iyi bir şekilde kullanan partiler seçimlerde rakiplerine karşı oy oranlarını artırmışlardır. Patronaj Türkiye’de adeta bir “siyaset yapma biçimi” haline gelmiştir. Kimi belediye başkanları, hizmet götürmede mahalledeki oy oranlarını ölçü olarak kullanabilmektedir. Yine partili olma konusunda isteksiz olan muhtarlar da, bu gün mahallelerden gelen taleplere cevap verebilme yetki ve görevinden yoksun bırakılmanın da etkisiyle klientelistik ilişkilere yönelebilmektedirler.

¹¹⁹ Ayata ve Arıcı, a.k., s. 84.

¹²⁰ Ayata, “Kasabada Politika ve Politikacı”, s. 109.

¹²¹ Ayata ve Arıcı, a.k., s. 84.

2- Siyasal Katılmada Ulusal Yerel Farklılığı mı, Kır Kent Ayrımı mı? Türkiye Örneği

Siyasal katılmayı belirleyen etkenler arasında yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, sosyo- ekonomik statü, yerleşme biçimi vs. sayılır. Bu etkenlerin katılmayı ne yönde ve ne derece etkilediği hakkında yapılan araştırmalar sonunda bazı genellemeler yapılabilmektedir. Ancak bu etkenlerin çeşitli kombinasyonunun ve karmaşık etkileşiminin, siyasal katılma davranışı üzerindeki olası etkilerinin neler olabileceği ve katılma biçimleri bakımından ne tür farklılaşmalara yol açabileceği sorusunun net bir cevabı bulunmamaktadır.

Ulusal ve yerel seçimlere ilişkin değerlendirmelerde ise yerel seçimlere katılım oranlarının düşük düzeyde seyrettiği, bu seyrin gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasında benzer eğilimler gösterdiği ve bu durumun yerel yönetim idealiyle bağdaşmadığı ifade edilmektedir. “Gerçek bir yerel demokrasi ve bu çerçevede yerel yönetimlerden söz edebilmenin ön koşulu, yerel halkın, yerel organların oluşturulması için özgür ve eşit bir biçimde seçmede bulunmasıdır.” diyen Çitçi, yerel seçimlere katılımın istenen düzeyde olmadığını, İngiltere ve ABD’ye ilişkin verilerin de, yerel seçimlere katılma oranlarının düşük düzeyde seyrettiğini ortaya koyduğunu belirtir.¹²² Buradaki düşüklük değerlendirmesi genel seçimlerdeki katılım oranlarına bakılarak yapılan bir değerlendirmedir. Türkiye örneğinde de yerel ve ulusal seçimlere katılma oranlarını gösteren istatistikler, “belediye başkanı ve belediye meclisi üye seçimlerine katılma oranlarının, sürekli olarak, genel seçimlere katılma oranlarının gerisinde kaldığını göstermektedir”¹²³ denilmektedir. Buradan hareketle yapılan yorum “yerel temsil organlarının oluşumunun, seçmence parlamentonun oluşumu ölçüsünde önemsenmediği”, “yerel yönetimlerin siyasal/ yönetsel sistemde ikinciliği, bağımlılığı” şeklinde olmaktadır.¹²⁴ Şimdi bu durumu Türkiye örneğinde inceleyelim:

¹²² Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, s. 82.

¹²³ Çitçi, *a.k.*, s. 83.

¹²⁴ Çitçi, *a.k.*, s. 84.

Katı merkezi devlet yapılanmasına sahip Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve denetim bakımından merkeze bağımlı kılınması, siyasal partilere ulusal düzeyde örgütlenme zorunluluğunun getirilmesi ve parti programlarında yerel yönetimlere ilişkin değerlendirmelere yakın zamanlara kadar çok az yer verilmesi gibi olgular karşısında; Türkiye’de ulusal siyaset genelde daha canlı olagelmıştır. Ulusal siyaset sahnesinin hem politikanın yapıldığı, hem de birey ya da grupların yerel düzeydeki hizmet taleplerinin karşılandığı yer olarak işliyor olması; buna karşılık yerel siyaset sahnesinin bir yönetsel birim olarak tanımlanması ve kendisine devredilen görevleri kısıt kaynaklarıyla ve merkezi politikalar çerçevesinde yapmakla yükümlü kılınması çeşitli kesimlerin ulusal siyasete olan talebini artırmıştır. 1980 sonrasında yerel yönetimlerin mali açıdan bir miktar iyileştirilmesi sonrasında yerel siyaset sahnesi de canlanmaya başlamıştır. Bu canlanma genel olarak “yerel yönetimlerin etkinlik alanları kadar ve o alanların kapsadığı kesimlerle kısıtlı bir çerçevede”¹²⁵ devam etmektedir. Ancak bu canlanışı doğrudan yerel yönetim idealiyle bağdaştırmak yanlış olabilir.

Doğrusu böyle bir yönetsel, siyasal ortamda ulusal seçimlere katılımın yerel seçimlere olan katılımdan daha yüksek olması beklenebilirdi. Ancak seçim sonuçlarının, aşağıda açıklanacağı üzere, bu *beklentiyi* doğrulamaması, kanımızca üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur.

Öncelikle belirtelim ki, ulusal ve yerel seçimlere katılma oranları karşılaştırılırken kırsal ve kentsel katılma farklılığının göz önüne alınmaması, seçim sonuçlarının yanlış yorumlanmasına yol açabilmektedir. Ulusal seçimler için kır kent ayrımı söz konusu değilken, belediye meclisi ve belediye başkanı seçimlerinde böyle bir ayrım bulunmaktadır. Dolayısıyla ulusal ve yerel seçim istatistiklerini karşılaştırmadan önce kırsal kentsel ikilemine ve bunun etkili olup olmadığına bakmak gerekmektedir.

Kır kent farklılaşması sadece Türkiye’ye özgü değildir. Yapılan bir çok araştırma kırsal kesimde seçimlere katılmanın kentsel alanlara göre daha yüksek

¹²⁵ Köksal ve Kara, “1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Belediyeler”, s. 119.

düzeyde gerçekleştiğini ortaya koymaktadır.¹²⁶ Modernleşme teorilerinin aksine bir sonucu¹²⁷ ortaya koyan bu durum karşısında, kırsal bölgelerdeki yerleşim birimlerinin daha küçük ve türdeş, dolayısıyla sosyal dayanışmanın ve baskıların daha güçlü olduğu, yerel eşrafın çok sayıda seçmeni kolaylıkla mobilize edebildiği ileri sürülmüş; ayrıca kentsel mekanların, sakinlerine, oy verme dışında alternatif siyasal katılma yolları sağladığı bu durumun da oy vermenin önemini nisbi olarak azalttığı ifade edilmiştir.¹²⁸

Seçimlere katılmada kırsal ve kentsel bölgeler farklılığı “*uyarılmış oy*” olgusuyla açıklanmaktadır. Uyarılmış oylama, kendi hallerine bırakıldıkları taktirde seçime katılmayacak olan birey ve grupların çeşitli etkilerle sandık başına götürülmesi olarak tanımlanır. Bu şartlar altında oy kullanan bireyler, sandık başına götürenin tercihine bağlı olarak genellikle belli bir siyasi görüşü desteklemektedirler.¹²⁹ Türkiye’de de uyarılmış biçimde oy kullanma olgusu söz konusudur. Özbudun, 1960’lı yıllardaki seçim sonuçlarını incelerken, hem kırsal ve kentsel farklılığının, hem de uyarılmış biçimde oy kullanma olgusunun bulunduğunu belirtmektedir.¹³⁰

1960’lı yıllarda iki katılma oranı arasında görülen farklılık bu gün de devam etmektedir. Ancak 1980 sonrasında oy vermenin zorunlu hale getirilmiş olması kır- kent arasındaki farkı bir miktar azaltmıştır. Diğer yandan kentlerin hızlı göç olarak büyümesi ve büyük şehirlerin etrafında gecekondu bölgelerinin oluşması,

¹²⁶ Çeşitli ülkelerde bu konuyla ilgili olarak yapılan araştırma sonuçları hakkında daha fazla bilgi ve tartışmalar için bkz. Özbudun, **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, A.Ü.H.F. yay, Ankara, 1965, s. 104, 105.

¹²⁷ Modernleşme teorileri kentleşmeyle siyasal katılma arasında olumlu bir ilişki kurmaktadır. Örneğin Deustch, “siyasal haberleşmelerin düzeyini yükselteceğini, kişiyi siyasal katılma yoluyla sağlanabilecek çıkarlar hakkında daha bilinçli kılacağını” ileri sürerken, Lerner da, şehirleşmenin okur- yazarlığı, bunun kitle iletişim araçlarını kullanmayı, bu araçları kullanmanın da siyasal katılmayı artıracaklarını söylemiştir. Aktaran Özbudun, **a.k.**, s. 103.

¹²⁸ Özbudun, **a.k.**, s. 105.

¹²⁹ Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, s. 269.

¹³⁰ Özbudun, 1961, 1965 ve 1969 milletvekilliği genel seçim sonuçlarına dayanarak kırsal ve kentsel bölgelerde seçime katılma oranlarını hesaplamıştır. Her üç seçimde de kırsal bölgelerdeki katılma oranları belirgin şekilde kentsel katılma oranlarının üzerinde gerçekleşmiştir. Özbudun bu durumu, “köylerde sosyal uyarlılık yönündeki baskıların daha güçlü, mobilize oy olgusunun da daha belirgin oluşunun sonucu olarak” yorumlanmaktadır. Ayrıca Özbudun, kırsal ve kentsel katılma oranları arasındaki farkın en yüksek olduğu bölgenin, “en feodal ve en az gelişmiş durumundaki güneydoğu bölgesi” olduğunu ifade

mobilize oy olgusunun kentlerde de görülebileceği olgusunu akla getirmektedir; bu da kırsal ve kentsel katılma farklılığının daha düşük düzeyde gerçekleşmesine yol açabilmektedir. 1987, 1991 ve 1995 milletvekili genel seçim istatistiklerinin incelenmesinden, iki katılma oranı arasında kırsal kesim lehine sırasıyla % 4.1, % 2.5 ve % 4.5 oranında bir fark bulunduğu anlaşılmaktadır. Benzer bir farklılık il genel meclisi seçimleri için de söz konusudur.

Bu açıklamalardan sonra ulusal ve yerel seçimlere katılma oranlarının karşılaştırmasına geçebiliriz. Bilindiği gibi Türkiye’de belediye kurulması için iki bin nüfusu ölçü olarak alınmakta, belediye seçimlerine sadece belediyesi bulunan yerleşim birimlerindeki seçmenler katılabilmektedir. İl genel meclisi seçimlerine ise bir ayırım yapılmaksızın seçme hakkına sahip bütün seçmenler katılabilmektedir. Dolayısıyla yerel ve ulusal seçimlere katılma oranlarının karşılaştırılmasında iki hususa dikkat etmek gerekiyor: Birincisi sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi için “il genel meclisi” seçimleriyle “milletvekili genel seçimleri” karşılaştırılmalıdır. İkinci olarak “belediye meclisi/ başkanı” seçimleriyle ulusal seçimlerdeki “kentsel katılma” oranları karşılaştırılmalıdır. Aşağıda ulusal ve yerel seçimlerin karşılaştırılması amacıyla hazırlanan tablo 1 ve tablo 2 yukarıdaki açıklamalar dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Tablo 1: Ulusal ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları (%)

Ulusal Seçimler Milletvekili Seçimleri		Yerel Seçimler İl Genel Meclisi Seçimleri	
yıl	%	yıl	%
1965	71.3	1963	77.6
1969	64.3	1968	65.7
1973	66.8	1973	61.7
1977	72.4	1977	60.4
1983	92.3	1984	91.0
1987	93.3	1989	81.5
1991	83.9	1994	92.2

etmektedir. Bu bölgede kırsal ve kentsel katılma oranları arasındaki fark, söz konusu seçimlerde sırasıyla % 15.6, % 24.4 ve % 31.4 oranında gerçekleşmiştir. Özbudun, **a.g.e.**, s. 108.

1995	85.2		
------	------	--	--

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995, Yayın No: 1883, Ankara, 1995. s.91-95.

Tablo 2: Ulusal ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları (%)

Milletvekili Seçimleri		Yerel Seçimler		
(Kentsel Katılma Oranları) ¹³¹			Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
1987	90.7	1989	78.0	78.0
1991	82.7	1994	90.5	90.3
1995	81.5			

Kaynak: DİE, 1987 Milletvekili Seçimleri Sonuçları, Ankara-1987;

DİE, 1991 Milletvekili Seçimleri Sonuçları, Ankara-1991;

DİE, 1995 Milletvekili Seçimleri Sonuçları, Ankara-1995;

Yukarıda tablo 1 ve 2'nin incelenmesinden ulusal ya da yerel lehine sürekli bir düşüklüğün olmadığı; bazen yerel seçimlere, bazen de genel seçimlere katılımın daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Ancak seçimlere katılımın fazla olması tek başına yerelin ya da ulusalın önemsendiğini göstermeye yetmez, ama o seçimin çeşitli nedenlerle önemsendiğini ifade eder. Bu önemseme kimi zaman bizzat seçim yapılan birimin kendisinden kaynaklanabilir, kimi zaman da seçimler alternatif programları öneren çeşitli adayların yarıştığı mücadelecilik bir karaktere bürünebilir ve katılım yüksek olur. Bazen de bu iki durum birleşir. Bunun dışında seçim kampanyaları, medyanın buna geniş yer ayırması ve benzeri nedenler katılma oranlarının yüksek düzeyde gerçekleşmesine yardım eder. Her seçimde katılımı etkileyen özel nedenler olabileceği gibi kimi genel eğilimler de olabilir. Bu bilgiler ışığında tablo 1 ve 2'nin incelemesine geçelim:

Tablo 1'de milletvekili genel seçimleriyle il genel meclisi seçimleri karşılaştırılmaktadır. Tablodan üç seçim döneminde (1963, 1968, 1994) il genel

¹³¹ Burada kırsal/ kentsel ayrımını yaparken seçimlerdeki resmi istatistikler ölçü alınmıştır. Bilindiği gibi milletvekili seçimlerinde köyler ve bucaklar kırsal alanlar, bunun dışında kalan ilçe ve il merkezleri ise kentsel alanlar olarak kabul edilmektedir. Milletvekili seçimlerinde kırsal olarak gözüken kimi yerleşmeler, nüfusu 2.000'nin üzerinde olması dolayısıyla, belediye seçimlerinde kentsel alan olarak kabul

meclisi seçimlerine katılımın daha fazla olduğu; buna karşılık dört seçim döneminde de (1973, 1977, 1983, 1987) genel seçime katılımın daha yüksek düzeyde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Kimi yıllarda katılma oranları arasındaki fark önemsenmeyecek bir miktarda iken, bazen bu fark hayli belirgindir.

1963 ve 1968'deki il genel meclisi seçimlerine katılım oranlarının 1965 ve 1969'daki ulusal seçimlere göre yüksek çıkması, yerelin önemsenmesinden çok, 1963- 1969 arasında yerel ve ulusal seçime katılma oranlarındaki düzenli düşüşün bir yansıması olabilir. (1994 seçimleri ayrıca değerlendirilecektir.) Buna karşılık 1973, 1977 ve 1987'deki ulusal seçimlere katılma oranları, 1973, 1977 ve 1989 il genel meclisi seçimlerine katılma oranlarının hayli üzerinde gerçekleşmiştir. 1987 yerel seçimleri hariç tutulursa diğer iki yerel seçimin (1973 ve 1977) ulusal seçimlerle aynı yıl içinde yapılmış olmasının, katılma oranlarını yerel seçimler aleyhine etkilediği söylenebilir. Zira ulusal seçimlerden yaklaşık üç ay sonra yapılan yerel seçimler, seçmenlere "ek bir görev" yükleyerek katılma oranlarının ilk yapılan seçime nazaran hayli düşük olmasına yol açmıştır. 1989 yerel seçimlerindeki düşüklüğü anlamlandırmak için ek verilere ihtiyaç bulunmaktadır.

Tablo 2'de ise belediye seçimleriyle -bazı istisnalar dışında- yaklaşık buna karşılık gelen milletvekilliği kentsel katılma oranları karşılaştırılmaktadır. Burada da 1987 yılında ulusal seçimlerdeki kentsel katılma, 1994'te ise belediye seçimlerine katılma daha yüksektir. 1994 yerel seçimleri hem 1991, hem de 1995 genel seçimlerine katılım oranlarının belirgin şekilde üzerinde gerçekleşmiştir. 1994 yerel seçimlerine katılımın yüksek olmasının nedenleri arasında medyadaki tartışmaların, "şikayet etme oy kullan" kampanyalarının ve bir siyasi görüşü yerel yönetimlerde iktidara taşımak ya da bir siyasi görüşün iktidara gelmesini demokratik yolla önlemek amacının etkili olduğu söylenebilir. Bunların yanı sıra kentsel katılımın yüksekliği, özellikle gecekondular bölgelerindeki seçmenlerin siyasal patronaj ilişkileri çerçevesinde katılımı artırıcı bir rol oynayabilme ihtimaliyle de ilgili olabilir.

edilir. Bu idari yaklaşım doyurucu olmaktan uzak olmakla birlikte seçimlere katılmadaki genel eğilimleri değerlendirmede kullanılabilecek bir ayırım olarak gözükmektedir.

Özetle söylemek gerekirse yerel ve ulusal seçimlere katılma oranları ulusal yönetimin ya da yerel yönetimlerin siyasal sistemde ikincil olarak algılandıklarını göstermekten uzaktır. Katılma oranları seçimlerin yerel ve ulusal nitelikte olmasından daha çok konjonktüre, halkın seçimden beklentilerine göre değişmektedir. Acı olan, oy verme davranışının bir taraftan seçmenin gerçek tercihinden çok onun manüpile edilmesi anlamındaki uyarılmış oylamaya, diğer taraftan güya seçmenin çıkarlarına hizmet eder gözükken dolayısıyla onun “akılcı”(!) tercihine dayanan siyasal patronaja kaymakta oluşudur.

3- Temsil Krizi ve Yönetime Katılma Olgusu

Bu gün gelinen noktada temsili demokrasiye ciddi eleştiriler yöneltilmektedir: Temsilin profesyonelleşmesi, parti örgütlerinin kendi içinde merkezîyetçi bir anlayışı benimsemesi, yapılan seçimlerin seçmenin tercihini yansıtmaktan çok sadece önüne getirilen listeyi onaylamak veya onaylamamak ya da listeler arası tercih yapmak imkanını vermesi, partilerin kimi elit kesimlerce etki altına alınması, seçmenlerin iki seçim arasında pasif bir konumda bırakılması gibi olgular; demokratik yöntemlerle yönetime gelmiş olmanın, demokratik bir yönetim için yeterli olmayacağı şeklindeki değerlendirmeleri doğurmuştur. Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinin büyümesi sonrasında burada da bir merkezileşme süreci başlamış ve yönetim halk ilişkisinin kurulması zorlaşmıştır. Dolayısıyla yönetim halk ilişkisini kurmada governance (ortak yönetim) ve subsidiyarite (yerelin önceliği) ilkelerinin birlikte düşünülüp, uygulamaya konulması ve yönetimin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Katılımcı demokrasi, temsili demokrasiye bir alternatif değil, merkezi devletin revizyonunun bir parçasıdır ve temsili demokrasinin “boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesine katkıda bulunma rolünü üstlenmiş görünmektedir.”¹³² Diğer bir ifadeyle temsili kurumların yanı sıra çeşitli katılım biçimleri de geliştirilmeye çalışılarak, iki seçim arasında ‘pasif’ bir konumda kalan bireylerin katılım yoluyla ‘aktif’ duruma

¹³² N. Bilgin ve diğerleri, **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, Yayınlanmamış araştırma raporu, TÜSES, İzmir, 1991,s. 22.

geçmeleri kolaylaştırılmaktadır. Ancak sadece yönetime katılma kanalları açılır ve başka bir düzenlemeye gidilmezse, bu durumda katılımcı uygulamalar katılanlar ya da katılabilenler lehine önemli avantajlar, kazanımlar sağlarken katılamayan kesimler daha da mağdur bir hale gelebilecektir. (Bu durum katılımın iktidar eliyle gerçekleşmesinin bir sonucu olabileceği gibi, katılabilme imkanıyla da doğrudan ilgilidir.) Bunun için katılımcı uygulamalarla birlikte yönetim birimlerinin ölçeğini küçültme zorunluluğu da bulunmaktadır. Dolayısıyla hem governance'ı kapsayan bir katılım pratiği, hem de subsidiyaritenin öngördüğü yerelleşmenin mahalleye kadar uzanması gerekmektedir.

a- Yönetime Katılma

Yönetime katılma en yalın haliyle karar alma sürecine ya da işleyişine katılma olarak tarif edilebilir. Bu gün katılım olgusundan söz edildiğinde veya katılımcı yönetim denildiğinde kastedilen yönetimin politika oluşturmada, kararlar almada taraflarla birlikte hareket etmesi, onların da görüşlerini alması, hatta uygulanacak politikaların ve alınacak kararların adeta taraflarla bir masa etrafında oturup pazarlık ederek oluşturulmasıdır. Bu durum kurumsal sistemin buna izin vermesi ve yönetimin bunu yapmaya açık olmasının yanı sıra özellikle yönetime katılacak olanların aktif ve istekli olmasını gerektirmektedir.

Yönetime katılımın üç önemli boyutu vardır.¹³³ Birincisi katılım, ya kararların alınmasına veya alınacak kararlarda etkili olmaya ya da alınan kararların uygulamasına katılma biçiminde işlemektedir. Yani katılım ile karar arasında adeta organik bir bağ bulunmaktadır. İkinci olarak bütün katılım uygulamaları bir otorite örgütlenmesi içerisinde gerçekleşmektedir. Bu sebeple otorite ilişkilerinin niteliği, katılımı belirleyici bir özelliğe sahiptir. Katılımda taraflardan birinin yönetim olarak belirginleşmesi katılımcı tarafların eşitsizliği ve hiyerarşi farklılaşması sorununu doğurabilmekte; yönetim, üstün bir taraf olarak katılım mekanizmasında yerini alabilmektedir. Katılımın üçüncü boyutunu ise onun bir toplumsal eylem biçiminde gerçekleşmesi oluşturur. Bu durum siyasal sistemin değer ve süreçleriyle toplumsal değerler, talep ve beklentiler arasında bir uyum

ve denge zorunluluğunu getirmektedir. Siyasal sistemin değer ve süreçlerinin toplumdan bağımsız olarak belirlendiği durumlarda katılma davranışı, bu değerlerin toplum tarafından benimsenmesine öncelik verecek biçimde işleyecek ve katılmanın daha çok eğitici, sosyalleştirici yönü üzerinde durulacaktır.

Katılma “hem siyasal sistem değerleri ile toplumun bütünleşmesini, hem de bireylerin siyasal sistemi etkilemesini sağlayan bir mekanizmadır.”¹³⁴ Katılma aracılığıyla bireylerin siyasi elitleri kontrol ve etkilemesine imkan sağlanması yanında siyasal sistemle uyumun sağlanması ve yabancılaşmanın giderilmesi de amaçlanmaktadır. Ancak katılmanın otorite ilişkileri çerçevesinde gerçekleşmesi, siyasal sistemin çizdiği sınırlar içinde “izne tabi” bir nitelik taşıması, yönetimin fiziki güç kullanma tekeline sahip olması durumlarında katılma, toplumdaki mevcut otorite kalıplarında bir değişiklik getiremeyecek, bu durum ise yabancılaşma sorununu engelleyemediği gibi bireyin siyasal sistem değerleriyle bütünleşmesini de önleyecektir.¹³⁵

Diğer taraftan idarenin tek yanlı işlem yapma yetkisine sahip olduğu durumlarda katılma talepleri sekteye uğrayabilmektedir. Fransız idari rejiminden Türk yönetim sistemine ithal edilen “*idarenin tek yanlı işlem yapma yetkisi*”, idareye karar ve eylemlerini tek yanlı olarak yapabilme yetkisi vermekte; böylece yönetenlerin yönetilenlerden ayrılmasına ve çeşitli katılım mekanizmalarının anlamsızlaşmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla hukuksal olarak yönetimin tek yanlı işlem sürecini “*iki yanlı*” haline getirme zorunluluğu bulunmaktadır.¹³⁶ Katılma uygulamalarını salt bir görüntüden kurtarabilmek için yönetimin karar alma sürecine, o kararlar ilgili herkesin katılabilmesini temin etmek, bunu yasal olarak garanti altına almak gereği vardır. Yönetimin karar alma sürecinin hangi aşamalardan geçeceği açık seçik belirlenerek kişiler bundan haberdar edilir ve

¹³³ Uysal, **Siyasal Katılma ve...**, s. 3-5.

¹³⁴ Uysal, **a.k.**, s. 36.

¹³⁵ Uysal, **a.k.**, s. 42.

¹³⁶ S. Soybay, “**Yerel Yönetimlerde Katılımın Hukuki Boyutu**”, Yuttaş Katılımı içinde, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ortak yayını, Bursa, 1997, s. 73.

katılımcılara dinleyici olmanın ötesinde birer yetkili sıfatıyla bakılırsa sağlanırsa katılım uygulamalarından daha iyi verim alınabilir.¹³⁷

b- Yönetime Katılımın Ön Koşulları ve Katılma Düzeyleri

i- Yönetime Katılmanın Ön Koşulları

Yönetime katılma 'bireysel veya toplu' bir şekilde, 'kendiliğinden veya uyarılmış' biçimde, 'gönüllü veya zorunlu', 'sürekli veya geçici' ve benzeri biçimlerde olabilir.¹³⁸ Ancak etkili bir katılımın gerçekleşebilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemelerin yanı sıra bizzat tarafları ilgilendiren bazı ön koşullar vardır. Bu koşulları "bilgilenme", "katılıma bakış tarzı" ve "katılma güdüsü" olarak ifade edebiliriz. Şüphesiz neye katılacağını, nasıl ve ne için katılacağını bilmeyen birisi için katılım uygulamaları fazla bir anlam taşımayacaktır.

Bilgilenme:

Katılımcı yönetimde taraflardan fonksiyonel olarak asıl önemli olan kesim yönetim değil bireylerdir. Çünkü yönetim halk katılımı olmadan da zaten görevlerini yürütmeye devam etmektedir. Ancak yapılanların doğruluğunu, adillliğini, halkın beklentilerine ve önceliklerine uygunluğunu tartışması, yönetimi denetleyebilmesi ve yönetimle "pazarlık"¹³⁹ yapabilmesi yani bir bakıma kendi kendini yönetebilmesi istenen halkın bilgilenmiş olması gerekir. "Bilgisiz katılım fonksiyonel olarak bir anlam ifade etmez...(çünkü) bilgisizlik teslimiyetçiliği de beraberinde getirir."¹⁴⁰ Dolayısıyla etkili bir taraf olması gereken bireylerin yönetimin yapısı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olması, yönetimin uygulamalarından haberdar olması, yapılanların doğruluğunu ya da yanlışlığını denetleyebilecek bilgi düzeyinde olması, yapılacak işler, alınacak kararlar ve belirlenecek politikalarla ilgilenmesi ve fikir yürütebilmesi lazımdır. *Bilgilenme,*

¹³⁷ İ. H. Özay, "Yerel Yönetimlerde Katılım", İ.Ü.H.F. Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu (5 Ekim 1994) içinde, İstanbul,1995, s. 73.

¹³⁸ R. Keleş, "Kentsel Katılım Nedir, Ne Değildir?", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975- 1992) içinde, IULA- EMMME ortak yayını, İstanbul, 1993, s. 23-25.

¹³⁹ F. B. Yıldırım, "Katılım da bir anlamda bir pazarlık yöntemi"dir."Yerel Demokrasi ve Kentteki Geçlik", Gençlik ve Kent Yönetimi içinde, WALD yay, İstanbul, 1994, s. 30.

¹⁴⁰ M. Eken, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", A.İ.D., cilt:27, sayı:2, 1994, s. 38.

bireylerin kendi bilgi kapasitelerinin ötesinde, yönetimin yapılanlar ve yapılacaklar hakkında doğru bilgi vermesini, yani “gizliliği” değil “açıklığı” da gerektirir. Diğer bir ifadeyle ‘şeffaflığın’ sağlanamadığı yerde etkili bir katılımın gerçekleşebilmesi imkansızdır.

Şeffaflığın olmadığı yerde gizlilik olur. *Gizlilik*¹⁴¹ hem yönetimin hem de kamu görevlilerinin gücünü artırır. Bu durumda kamu görevlileri her türlü otorite denetiminden ve halkın demokratik kontrolünden kurtularak keyfi faaliyetlerde bulunabilirler. Örneğin kimi etkili gruplara özel çıkarlar sağlamak gibi. Gizlilik, yönetimle yönetilenler arasında karşılıklı bir güvensizlik ortamının oluşmasına, yönetim halk ilişkilerinin bozulmasına, halkın etkin katılımının engellenmesine veya etkisiz hale gelmesine yol açarak demokrasinin gelişimini sekteye uğratar ve yönetimin totaliter eğilimler beslemesine sebep olabilir.¹⁴²

Bu sebeple kişilerin idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşabilmesi ve yönetimin karar alma sürecinin yasayla açıklığa kavuşturulması etkili bir yönetime katılımın ön şartıdır. Dolayısıyla örneğin ABD’de, idarede şeffaflığı sağlamak ve katılımın önünü açmak için çeşitli yasalar çıkarılmıştır. 1946 yılında “Yönetimsel Yöntem Yasası”, 1946’da “Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası” (Freedom of Information Act), 1974-76 arasında ise “Günüşiğinde Yönetim Yasası” (Government in the Sunshine Act) çıkarılarak kişilerin bilgilenme imkanı yasal olarak garanti altına alınmıştır. Yönetimsel Yöntem Yasası yönetimin kararının, kişilerin görüşünün alınmak istenmediği veya alınmadığı hallerde yargı yerlerince bozulabilmesi imkanını getirmektedir.¹⁴³

Katılıma Bakış Tarzı:

Katılımın ön koşullarından biri olan katılıma bakış tarzı hem yönetim hem de bireyler açısından önemli bir unsurdur. Bireylerin katılımdan ne beklediği, onu ne için kullanmayı düşündüğü veya kullandığı önemlidir. Diğer bir ifadeyle

¹⁴¹ M. Weber bürokrasinin, gerek siyasi iktidar karşısındaki, gerekse toplum üzerindeki gücünü artırabilmek için elindeki bilgi ve belgeleri gizli tutma eğiliminde olduğunu vurgular. Weber’e göre “resmi sır kavramı bürokrasinin özgün bir buluşudur; (bürokratlar) başka hiç bir şeyi bunun kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz.” Weber, *a.g.e.*, s. 316.

¹⁴² Eken, *a.g.m.*, s.36-38.

¹⁴³ Özay, *a.g.m.*, s. 73,74.

halk, yönetimle karşı karşıya geldiğinde bireysel isteklerini mi (bir işe yerleştirilmek, tapu tahsis belgesi istemek...) yoksa, daha çok toplumsal nitelikli talepleri mi gündeme getirecektir?¹⁴⁴ Bunun cevabı bireylerin *'ihtiyaç önceliklerine'* göre değişiklik arz eder. Maslow'un "ihtiyaçlar hiyerarşisi"nde olduğu gibi karnı aç olan bir kişi hangi düzlemde olursa olsun öncelikle bu problemini çözmeye çalışır. Dolayısıyla katılım, bütün bireyler için aynı anlamı ifade etmediği gibi aynı düzeyde de gerçekleşmez.

Diğer taraftan yönetim birimini temsil edenlerin katılıma inanması, ondan yarar beklemesi ve kararlı olması gerekir. Bir yönetim biriminin başında bulunan kişinin (örneğin belediye başkanının) sadece kendisinin katılım yanlısı olması yeterli olmaz, diğer çalışanların da katılıma açık olmaları gerekir.¹⁴⁵ Ayrıca yönetimin amacı, yapılanların doğruluğunu ispatlamak olmayıp meselelerin her yönüyle tartışılabilmesini sağlamak olmalıdır. Yönetimin katılıma yaklaşımı bireyleri eğitici, geliştirici olabileceği gibi onları isteksizliğe de itebilir.

Belirtmek gerekir ki katılıma olan bakış temelde demokratik siyasal kültürle, bu kültürün ve katılım pratiklerinin uygulanacağı kurumların oluşum süreciyle yakından ilgilidir. Her şeyi en iyi biçimde kendisinin bildiğine inanan, halkın taleplerini dikkate almayan, onların yapabilirliğine güvenmeyen yöneticiler ve halka tepeden bakan bürokratik kadrolar demokratik siyasal kültüre sahip olamaz ve antidemokratik bir yönetimi benimserler. Yine halkın, oluşturan kurumlara sahip çıkıp onları çalıştırmaya çalışması, bu kurumların oluşumuyla ve süreç içinde toplumsal yapıyla olan etkileşimiyle yakından ilgilidir.

Yazıcıoğlu, Batıdaki yönetimin temel felsefesinde "uzaktan hükümet edilir, yerinden yönetilir" prensibinin geçerli olduğunu, halbuki Türk yönetim sistemine "her şey devlet içindir", "uzaktan hükümet edilir, uzaktan yönetilir" temel felsefesinin yön verdiğini, halkta da kul felsefesi 'padişahım çok yaşa' geleneğinin devam ettiğini belirtir. Böylece "yurttaşların kamusal işlere katılma hakkı", "yurttaşın yakın bir yönetim" gibi ilkelerin, demokrasi eğitiminin bu yönde

¹⁴⁴ Keleş, a.g.e., s. 31.

¹⁴⁵ Keleş, a.k., s. 22.

olmaması ve demokrasi bilincinin gelişmemesi yüzünden kağıt üzerinde kaldığını söyler.¹⁴⁶

Yalçındağ ise, yerel yönetim kurumunun bizim “öz malımız olan bir kurum” olmadığını, Osmanlı yönetim sistemine “ithal” yoluyla, biraz “özenti”, biraz da “dış politik etkenler” sebebiyle girdiğini ve idari sisteme “merkeze bağımlı bir kurum olarak” monte edildiğini söyler. Cumhuriyetin Tek Parti döneminde “toplumu geliştirmek ve belirli değerlere sahip kılmak amacını taşıyan bir sosyo-ekonomik ve politik ortamda, yerel yönetimler resmi ideolojinin uygulayıcısı kurumlar olarak değerlendirilmiş”, çok partili dönemde ise siyasi partilerin ve hükümetlerin tüm sözlerine rağmen demokratik bir düzenleme yapılamamıştır. Yalçındağ’a göre bunun temel nedeni, ellerindeki bu gücü kaybetmek istemeyen ve yerel yönetim reformuna izin vermeyen merkezi politikacılarıdır.¹⁴⁷

Gerek yazıcıoğlu’nun gerekse Yalçındağ’ın, demokrasi bilincinin gelişmemesi ve monte edilen yerel yönetimlerin hemen “tutmaması” konusunda, eksik bıraktıkları önemli bir nokta “ölçekle” ilgilidir. Osmanlı yönetsel sisteminde oluşturulmaya başlanan ve Cumhuriyetle devam edilen yerel yönetimler, toplumsal yapının alışık olduğu ölçeğin çok üzerinde bir alanda kurulmuşlardır. Batıda komün yerine belediye kurulurken böyle bir ölçek farklılaşması olmamıştı. Ancak Osmanlı-Türk yönetim sisteminde “mahalle”den belediyeye geçiş büyük bir “ölçek sıçraması” demektir. Ve mahalleden belediyeye ulaşmada “rasyonel bir üretim” olarak tanımladığımız muhtarlık kurumundan yararlanılamadı. Kuruluşunda danışılmayan ve daha sonra da halka yakınlaştırılması konusunda hiç bir çaba gösterilmeyen belediyelere halkın alışabilmesi, (yukarıdaki etkenlerin yanında) ölçek sıçraması nedeniyle başlangıçta zor oldu. Daha sonraları da sürekli göçlerle büyüyen büyük şehirlerdeki belediyeler, adeta halk kendine yaklaşılmaya çalıştıkça, ondan uzaklaşan bir görünüm kazandı.

Katılma Güdüsü:

¹⁴⁶ R. Yazıcıoğlu, **Bu Sistem Değişmeli**, Birey yay, Erzurum, 1995, 2. baskı, s. 27,28.

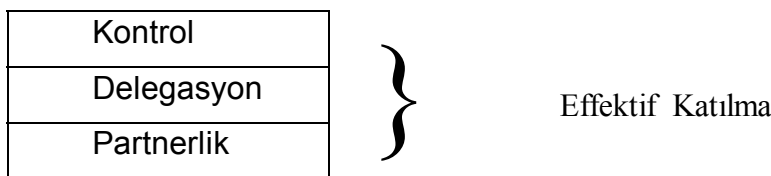
¹⁴⁷ S. Yalçındağ, “**Yerel yönetimlerde Etkinlik**”, Çağdaş yerel Yönetimler, cilt:6, sayı:1,1997,s.10,11.

Katılma güdüsü ise tarafların katılıma olan istekliliğini belirleyen bir etkidir. Tarafların katılım için istekli olmadığı durumlarda, katılım mekanizmaları oluşturulmuş olsa dahi olumlu sonuç alınmaz. Halkın katılım yoluyla beklentilerine cevap bulabilmesi, bu tür uygulamalar için zaman ayırabilmesi gerekir. Diğer taraftan yöneticilerin katılım konusundaki tavırları, ciddi ve içtenlikli davranmaları bireylerin katılma güdüsünü etkiler. Önerilerinin dikkate alınmadığını gören veya alınacağına dair bir inancı olmayan birey, katılım mekanizmasında kendi varlığının önemsenmediği/ önemsenmeyeceği zannına kapılabilir ve örneğin bu tür toplantılara karşı istek duymaz.¹⁴⁸ Ayrıca toplu ya da kolektif katılmayla ilgili olarak, bireyin kendi eylemiyle bu eylemin sonuçları arasında doğrudan bir korelasyon bulunduğu, bu korelasyonun belirsiz veya çok düşük olduğu durumlarda bireyin kolektif eyleme katılma güdüsünün azaldığı belirtilmektedir.¹⁴⁹

ii- Yönetime Katılma Düzeyleri

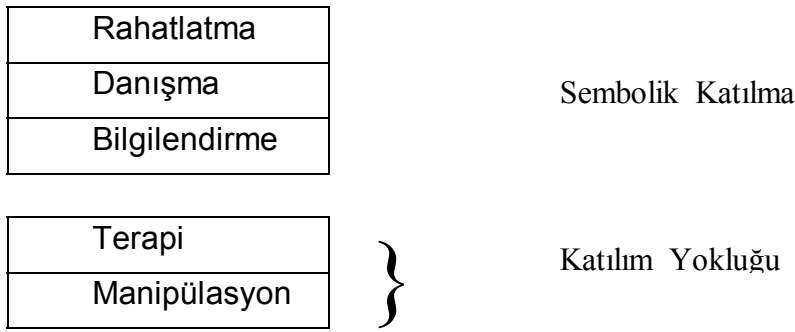
Görüldüğü gibi yönetime katılım kimi ön koşullara, diğer bir ifadeyle bir takım şartlara ve güçlere sahip olmayı gerektirmektedir. Bir toplumsal yapıda tarafların bu güce sahip olabilmelerine ve bunu kullanabilmelerine göre katılım düzeyi farklılık gösterir. Dolayısıyla bir toplumda katılımı “var ya da yok” diye düşünmek yerine, pratikte çeşitli biçimlerde görülebileceği, tarafların özelliklerine göre farklı katılım basamakları oluşabileceği şeklinde düşünerek onu anlamaya çalışmak daha anlamlıdır. Örneğin Arnstein, belirli bir toplumda “insanların güç düzeyine bağlı bir katılım hiyerarşisinden” söz eder. Arnstein, katılma düzeylerini bir şekilde göstermiştir:

Şekil: 1 Yurttaş Katılımının Basamakları (Katılma Düzeyleri)



¹⁴⁸ Keleş, a.k., s. 31.

¹⁴⁹ Bilgin ve diğerleri, a.g.e., s. 32.



Kaynak: Arnstein'den aktaran, Nuri Bilgin ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 30.

Şekil- 1'de katılım hiyerarşisinin en alt düzeyinde katılım sıfırdır. Burada halkın nabzının tutulması, manipülasyon ve terapi amacına yönelik bazı girişimler söz konusudur. Hiyerarşinin ikinci düzeyinde bilgilendirme, danışma ve rahatlatma/ yatıştırma (placation) basamakları vardır. Buradaki katılım sembolik nitelikte olup, insanları teskin etmeye, onların görüşlerini almaya ve onları bilgilendirmeye yöneliktir. Ancak bu düzeyde insanların kararlara müdahalesi yoktur; diğer bir ifadeyle "insanlar katılıma katılmaktadır." Sonuçta bu durum bireylere kararları etkileme imkanı vermektten çok, onların alınan kararları kabul etmelerini kolaylaştırmaktadır.¹⁵⁰

Sembolik katılım düzeyindeki pratikler eğitici bir rol oynayarak kişilere -yine toplumsal güç düzeylerine bağlı olarak- daha etkili katılımın yolunu açabilir. Yani görüşleri alınan, alınacak kararlar hakkında bilgilendirilen ve bu düzeyde yönetimle pazarlık etmekten çok tartışmalara katılan bireyler kendilerini geliştirebilir, yönetimin de olumlu tutumu sayesinde efektif katılıma yönelebilir. Ancak yönetimin, sembolik katılım düzeyindeki uygulamalarda daha çok "günü kurtarma" düşüncesi içerisine girmesi, kendisine yönelen talepleri dikkate almayıp bunları bastırmaya ve tarafları yatıştırmaya çabalaşması durumunda kendi dilek ve temennilerinin sonuçlar üzerinde hiç bir etkisi olmadığını gören/ düşünen taraflar daha da duyarsız hale gelebilir.

Arnstein'in katılım hiyerarşisinin üçüncü düzeyinde karar organlarına ve sorumlularına muhatap olma, güç delegasyonu ve doğrudan kontrol basamakları bulunmaktadır. Katılımın bu düzeyinde pazarlık ve güç paylaşımı söz konusudur.

Bunların gerçekleşebilmesi için bu düzeyde katılma talebi olanların örneğin örgütlenme gücüne sahip olması ve bunun yanında “oyunun kurallarının” bu tür bir katılıma izin vermesi gerekir. Görüşülebilir nitelikte olmayan veya taraflar haberdar edilmeden ya da taraflara konuyla ilgili yeterli araştırma yapabilecekleri süre tanınmadan alınan kararlarda sağlıklı bir efektif katılım sağlanamaz.¹⁵¹

Katılım düzeyleriyle ilgili olarak Muret’in hiyerarşik sıralaması daha sadedir. Muret katılımı beş düzeyde ele alır. İlk düzey **enformasyon** düzeyidir, burada ilgililere bilgilerin tek yönlü olarak iletilmesi söz konusudur. **Duyarlılaştırma** olarak adlandırılan ikinci düzeyde hedef kişi veya grupların özellikleri göz önünde tutulur, fakat bunun sebebi iletilen bilginin etkililiğini sağlamaktır. Üçüncü düzey **danışmadır**. Burada kendilerine bilgi verilen grupların görüşlerine başvurulur. **Diyalog kurma** aşamasında ise ilgili taraflarla eşitlik temeline dayalı görüşme ve tartışmalar yapılır. Beşinci düzey olan son aşama **ortak yönetim** aşamasıdır. Burada konuşma ve tartışmaların ötesinde herhangi bir mekanın düzenlenmesi, bir ekipmanın gerçekleştirilmesi gibi konularda kişilere doğrudan müdahale imkanı doğar.¹⁵²

C- ÖLÇEK SORUNU VE ALT BİR YEREL BİRİM OLARAK MAHALLE

Günümüzde yerel yönetimlerle ilgili iki eğilim paralel gitmektedir. Bir taraftan etkinlik adına küçük yerel yönetimlerin birleştirilmesi ve profesyonel sınır tespitleri yoluna gidilmekte ve bu ‘birleştirme dalgasında’ mevcut birimler büyütülürken karar olma süreçlerinde bir desantralizasyona gidilmemektedir. Diğer taraftan “son yıllarda yerel yönetim düzenleme prensipleri olarak yerellik ve topluluğa olan ilginin yeniden canlandığı görülmektedir. Yerel yönetim sınırlarıyla ilgili güncel eleştiriler topluluk kimliğine öncelik verilmesini iddia etmekte ve iç organizasyonlardaki gelişmeler, yerinden yönetim ve ‘topluluk

¹⁵⁰ Bilgin ve diğerleri, **a.k.**, s. 29,30.

¹⁵¹ Aktaran Bilgin ve diğerleri, **a.k.**, s. 30,31.

¹⁵² Muret’ten aktaran Bilgin ve diğerleri, **a.k.**, s. 33,34.

yönetimi' biçiminde deneyleri yansıtmaktadır."¹⁵³ Bu çalışmada ikinci eğilimin benimsendiği daha önce belirtilmişti. Burada ölçek sorununa değişik açılardan yaklaşılabacaktır.

1- Ölçek ve Katılım İlişkisi

Yukarıda katılımcı bir yönetim olsa bile, katılmanın bütün bireyler için aynı anlama gelmediğini ve çeşitli düzeylerde katılım talep ve uygulamalarına rastlanabileceğini gördük. Katılımın farklılaşması, yukarıda değinilen etkenlerin yanı sıra özellikle yönetim biriminin ölçeğiyle de yakından ilgilidir. Diğer bir ifadeyle ne şekilde ve hangi düzeyde bir katılım olacağı hususu, katılımın ne kadar büyüklükteki birimlerde uygulamaya konulacağı sorusundan bağımsız değildir. Bu durum bizi ölçek sorunuyla karşı karşıya bırakmaktadır.

Her şeyden önce küçük birimlerde daha doğrudan katılım yöntemlerini uygulama olanağı mümkün iken ölçeğin büyümesine paralel olarak doğrudan yöntemler, temsile doğru kayma eğilimi gösterirler. Bu eğilim karşısında takınılacak tavır açısından, sadece temsili demokrasinin olanaklı olduğunu iddia etmek veya sadece katılımcı yöntemlerde direnmek şeklinde belirginleşen iki ayrı uç nokta da eksik kalacaktır.¹⁵⁴ Katılımcı yönetimi savunmak adına

¹⁵³ V. Lowndes, "Locality and Community: Choices for Local Government", Enabling or Disabling Local Government, Ed. Steve Leach, Howard Davis and Associates, Open University press, Buckingham, 1996, s. 71.

¹⁵⁴ Robert A. DAHL, kafasında canlandığı, bir tarafta tam bir katılımcı demokrasi yanlısı (Jean-Jacques) diğer tarafta temsili demokrasi yanlısı (James), iki kişiyi konuşturur. Sonuçta tarafların kimi zaman birbirine yaklaştığı kimi zaman da oldukça uzaklaştığı ilginç bir diyalog ortaya çıkar:

"JEAN- JACQUES: ... bir ülke ölçeğinde varolan hiç bir yönetim gerçekten demokratik olamaz. Klasik anlayışına göre demokrasi, her şeyden önce, yurttaşların doğrudan katılımını ifade eder., demokrasi ya *katılımcıdır*, ya da yapmacıklı bir şeydir... Rousseau'nun işaret ettiği gibi, yurttaşların sayısı ne kadar fazlaysa, her birinin yönetimde sahip olduğu pay da zorunlu olarak o kadar az olmaktadır. ...

JAMES: ... Temsil, başka biçimlerde çözümsüz olan bir soruna getirilen açık bir çözümdür. ... Yurttaşların sayısı arttıkça, kararlara doğrudan katılma imkanlarının zorunlu olarak azaldığını kabul etmiş bulunuyorum. Bunun nedeni, başka hiç bir şeyin olmasa bile, zamanın bir üst sınırının olmasıdır. En basit aritmetik göstermektedir ki, on yurttaş beş saat süreyle toplanırsa -ki bir toplantı için uzun bir süre!- her yurttaşın konuşma, parlamenter manevralar yapma ve oy verme için sahip bulunduğu eşit zaman yarım saattir. Küçük komiteler, katılımcı demokrasinin en iyi örnekleridir. ... Fakat... [biz] devlet yönetiminden söz ediyor(uz)...

JEAN- JACQUES: Tabi, sadece devletler değil. Diğer örgütlenmeler ve kuruluşlar da demokratik bir biçimde yönetilebilirler.

JAMES: Bu elbette böyle. Fakat,... bir kez komite ölçüsünün ötesine geçildikten sonra, bütün üyelerin sahip oldukları katılım imkanı zorunlu olarak, hızla ve çarpıcı bir biçimde azalır. ... Yirmi bin

zorunluluktan kaynaklanan bu eğilim karşısında bulunacak çözüm, sadece birimleri küçültmek ya da ölçeği dondurmamak olamaz. Çünkü birimlerdeki büyüme demografik, teknolojik ve ekonomiklik gibi çeşitli faktörlerin etkisiyle olmaktadır. Bu etkiler göz önüne alınmadan ya da bunların olumsuz etkileri bertaraf edilip sisteme uyarlanmadan çözümlenmeye girişmek, öngörülen çözümleri gelişmeler karşısında etkisiz ve geçersiz bırakacaktır.

Diğer taraftan mevcut durumu veri kabul ederek doğrudan katılım olmaksızın temsili yöntemlere başvurmak, katılımı “*temelsiz*”, “*tabansız*” bir hale getirecek ve gerçek boyutundan uzaklaştıracaktır. Diğer bir ifadeyle tüm sistem temsil mantığı üzerine oturtulur ve doğrudan yöntemlere yer verilmezse yönetimde halk yerine temsilcilerinin, hatta zamanla onları çeşitli şekillerde etkileyecek kişilerin ya da liderlerinin etkisi ağır basacak ve bunu dengeleyebilecek bir ‘karşı fren’ oluşturmak zorlaşabilecektir. O halde hem doğrudan hem de temsili yöntemlerin *birlikte düşünülmesi* ihtiyacı açıktır.

[kişi] ile, beş saatlik bir toplantıda zaman eşit dağıtılsa, her yurttaş katılmak için bir saniyeden daha az bir süreye sahip olacaktır!

JEAN- JACQUES: ...Fakat bu [hesaplar] yanıltıcı olmuyor mu? Her şeyden önce, herkesin gerçekten konuşma yaparak katılma isteği yok veya böyle bir şey gerekmiyor. Yirmi bin insan arasında, bir konuyla ilgili olarak, yirmi bin değişik yaklaşım olamaz, özellikle de meclisten önce, yurttaşlar günler, haftalar veya aylar boyunca tartışmak amacıyla toplanmışlarsa. Meclis toplantısı anında, ciddi olarak tartışılmaya değer görülen muhtemelen iki ya da üç alternatif olacaktır. Dolayısıyla sözgelimi her biri kendi savını ortaya koymak için yarım saate sahip olan on konuşmacı pekala yeter de artar bile...

JAMES: Brova! Şu ortaya koyduğün şeye bir bak, senin meclisinde otuz beş yurttaş, konuşmak suretiyle etkin katılımında bulunuyorlar. Geriye kalanlar ne yapabilir? *Dinleyip, düşünür ve oy kullanabilirler*. Dolayısıyla, yirmi bin kişilik bir mecliste, binde iki’den az bir grup aktif katılımında bulunmakta, yüzde 99.82’den fazlası sadece dinleyerek, düşünerek ve oy vererek katılmaktadırlar! ...

JEAN- JACQUES: Yine de benim çözümlümle seninki arasında hâlâ önemli bir fark var. Temsili bir sistemde, temsilciler belirlenecek politikalarla ilgili olarak oy kullanılmaktadırlar. Seçilmiş veya rasgele konuşmacıları olan bir mecliste ise, izlenecek politikalarla ilgili olarak oy kullanacak olanlar yurttaşlardır. Dolayısıyla yurttaşlar, yine de temsili yönetime göre daha doğrudan bir kontrole sahip bulunacaklardır.

JAMES: Bunu inkar etmiyorum. ... [Ama] katılımcı demokrasiyle ilgili, kökten farklı iki reçete arasında bir ayırım yapmak zorunda değil miyiz? Bunlardan birinde... *bütün* yönetimler katılımcıdır... Benim görüşüme göre bu çözüm kesinlikle ütopyacıdır. Diğer yandan, katılımcı demokrasiyle ilgili daha mütevazı bir görüşe göre ise, ancak *bazı* birimler tam olarak katılımcı demokrasiyle yönetilebilir.... Bu çözümlerden hangisi var aklında?

JEAN- JACQUES: Yarın sabah buraya gelmesini beklemiyorsam da, tabi ki birinciyi tercih ediyorum.

JAMES: Böyle diyeceğini biliyordum. ...” (R. A. DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, (çev: Levent Köker), Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı ortak yayını, Ankara, 1993, s. 286-290.)

Yönetim sistemini bir piramit şeklinde düşünürsek, piramidin tabanında doğrudan katılıma olanak veren yöntemlere, tepe noktasına doğru gidildiğinde temsile ağırlık veren yöntemlere yer vermek gerekecektir. Piramidin tabanından tepe noktasına doğru yükselirken bir üst noktada alınan kararlar etki bakımından alt noktalardaki kararlara nazaran daha geniş alanı kapsar. Bu durumda alınacak kararların etki alanındaki herkesin görüşüne başvurulamayacağına göre -önemli kimi kararların referanduma sunulması hariç- kararlar onların temsilcileri vasıtasıyla alınacaktır. Bu durum ise temsili yöntemleri kullanmayı zorunlu kılmaktadır.

İkinci olarak yerel yönetimler için konuştuğumuzda, büyük ölçekli, kalabalık hemşehri grubuna sahip yerel yönetimlerdeki katılım uygulamaları son aşamada yine **temsile** gelip dayanacak, hatta bunun temsil değil de katılım mantığı için de düşünülmesi temsilden daha kötü sonuçlara yol açabilecektir. Zira *kimin seçildiğine* ilişkin tartışmalar bir tarafa, temsili sistem, belli bir eşitlik prensibinden (genel ve eşit oy) yola çıkmakta ve kendi mantığı içinde belli bir meşruiyete dayanmaktadır. Mevcut yönetim birimlerindeki katılımcı uygulamalar ise, (örneğin alternatif kent meclisleri, gençlik meclisleri, çocuk meclisleri gibi uygulamalar) temsil krizindeki bir zorunluluktan doğmakla beraber, sonuçta yine bir temsile indirgenmektedir. Ancak burada öncekinin aksine hukuksal boşluktan kaynaklanan, nasıl oluştuğu belli olmayan, meşruiyet zemini tartışmalı bir durum ortaya çıkmakta; bu tür oluşumlara genellikle yerel yönetim birimi içindeki etkili gruplar ya da yönetime yakın kesimler girebilmektedir. Bu ise katılanlar veya bu süreçten yararlananlar için kimi kazanımlar elde etme anlamına gelirken, bir çok kişi veya grup bu imkandan *yoksun ve/ veya habersiz* kalabilmektedir.

Üçüncü olarak birimler büyüdükçe denetim zorlaşır, şeffaflık kaybolur ve yanlış yapanların kendilerini gizleyebilmeleri kolaylaşır. Halkın denetiminin zorlaştığı, şeffaflığın sağlanamadığı ve gizliliğin başladığı yerde katılımdan beklenen fayda “herkes için” olmaktan çıkar ve “birileri için” olmaya başlar. Bu durum, yaşadığımız temsil krizini aşabilecek bir çözüm değildir. Bütün bu nedenler, yönetim kapılarını açarken aynı zamanda uygun büyüklüklere sahip yönetim birimlerinin oluşturulması gereğini de ortaya koymaktadır. Mevcut yerel

yönetim birimlerinin katılım için anlamlı büyüklükler haline getirilmesinde, ihmal edilmişlikten kaynaklanan eksikliğine rağmen mahallenin ve muhtarlık kurumunun böyle bir potansiyeli taşıdığını düşünüyoruz. Muhtarlık kurumu yeniden ele alınarak kent yönetimi için işlevli bir hale getirilebilir.

2- Ölçek Büyümesi Sonrası Mahalleye Yönelik Değerlendirmeler

Sanayi devriminden bu yana baş gösteren teknolojik yenilikler özellikle göç alan şehirlerin hızla büyümesine yol açmakta, ancak buna paralel olarak oluşan/ oluşturulan bürokratikliğe ve profesyonelliğe dayalı merkezileşmiş yerel yönetim yapılarında katılım mekanizmasını etkin kılacak çözümler sunulamamaktadır. Yönetimsel yapıda bu değişiklikler yaşanırken diğer taraftan sosyal yapıda, kentle bütünleşememiş kenar mahalleler, gecekondu mahalleleri oluşmakta ve bu birimlerin yönetime ulaşma, seslerini duyurma imkanları dar yönetsel sistemde daha da zorlaşmaktadır.

İşte böyle bir ortamda, “19. yy. sonu ve 20. yy. başlarında sanayileşmeye koşut olarak büyüyen şehirlerde, örgütlenme yapıları daraltılmış ve merkezileşmiş beledî kurumlarla hemşehriler arasındaki ulaşılması güç mesafeyi en aza indirmeye yönelik, idari ve politik konularda toplumsal uzlaşma zemini oluşturulabilecek ara birimler olarak”¹⁵⁵ **“mahalle”** gündeme gelmiştir. Ancak bu dönemde mahalle daha çok kentlerdeki merkezi yönetim birimleri için bir alt basamak oluşturma, siyasal temsili ve yönetsel etkinliği sağlama aracı olarak düşünülmüş ve mahallenin geleneksel özellikleri bir tarafa bırakılmıştır. 2. Dünya Savaşı’ndan sonra, Amerikan şehirlerinde savaşın neden olduğu göç dalgalarının ardından yeni mahalleler kurularak örgütlenme yoluna gidilmiş, Avrupa’nın madden ve moral olarak yeniden yapılanma çabalarında da “mahalle örgütlerinden” büyük ölçüde yararlanılmıştır.¹⁵⁶

Teknolojideki, yönetsel ve sosyal yapıdaki bu gelişmeler karşısında mahalle yönetimiyle ilgili olarak başlıca iki yaklaşım ön plana çıkmıştır: Follet’in

¹⁵⁵ A. B. Alada, “Beledî Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı-”, Toplum ve Ekonomi, sayı:8, Temmuz- 1995, s. 94.

öncülüğünü yaptığı **“bütüncül yaklaşım”** mevcut değişimleri veri kabul ederek, tarihsel mahalle kimliğini geri plana itmekte ve yerel yönetim sistemi içinde “mahalle temsilciliği” sistemini savunmaktadır. Kendisine özerkliğin tanınmadığı bu yaklaşımda mahalle, içinde yer aldığı metropolden ayrı düşünülmemekte ve mahallelinin iradesinin mahalle halkınca seçilecek bir lider tarafından yerel yönetim birimine aktarılması öngörülmekteydi. Daha geniş ölçekli topluluklara katılımlarını sağlamak için mahallelinin eğitimi de sağlanmalıydı.¹⁵⁷ Diğer taraftan başta Kotler tarafından savunulan **“muhalif yaklaşım”** ise, ticari hedeflere öncelik verilerek zayıflatılan ve ‘kendi kendini yönetme’, ‘kural koyma’ özelliğini yitiren mahallelere bir tepki şeklinde gelişmiştir. Bu yaklaşımda mahallenin eski kimliğini yeniden oluşturmak amacıyla yönelik olarak, mahallelinin ‘mahalle’ tarafından kontrol edilebilen iktisadi birlikler geliştirmesi önerilmekte; ulusal ölçekli birliklerin mahalleliyi tüketici ve işçi olarak sömürdüğü, şehir halkını yabancılaştırmaya ittiği öne sürülmektedir.¹⁵⁸

Bu verilerden hareketle baktığımızda, birinci yaklaşımda “yerellik” kimliği önemsenmemekte, mahalle kendine özgü özellikleri olan ayrı bir birim olarak değil, ulusal sistemle eklemlenilmek, buna uygun olarak dönüştürülmek istenen bir birim olarak algılanmakta ve temsili demokrasi mantığı içinde bu birimlerin yönetsel sistemde temsilini sağlamak amacı güdülmekteydi. İkinci yaklaşım ise teknolojik gelişmeler karşısında mahallenin eski özelliklerinin yok olmasına karşı çıkmakta fakat bu sürece direnememektedir.

3- Ölçek Büyümesine Tepkiler

Sanayi devrimi sonrası geleneksel tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş büyük bir değişmeyi beraberinde getirdiği için kolay olmamış, bu dönüşüme çeşitli tepkiler de olmuştur. Bu tepkilerde kimi zaman anlamlı cevaplar bulmak mümkün iken bazen de romantizme kaçan unsurlar görülebilmektedir. Burada daha ziyade son yıllardan seçilen bir kaç küçük örnekle yetinilecektir.

¹⁵⁶ Alada, **a.k.**, s. 94.

¹⁵⁷ Follet’ten aktaran Alada, **a.k.**, s. 95.

¹⁵⁸ Kotler’den aktaran Alada, **a.k.**, s. 95, 96.

Teknolojinin yerel olana meydan okuması karşısında ilk tepkilerden biri Schumacher'e aittir. O, bir çok kişinin teknolojik imkanları kullanarak insanı bir nesne haline getiren daha büyük ölçekli organizasyonları savunduğu bir ortamda, "küçük güzeldir" sloganıyla orta ölçekli teknolojilerin geliştirilmesi gerektiğini söyleyerek dikkatleri üzerine çekmiştir.¹⁵⁹ Geliştirilecek bu teknoloji, "az çok herkesin erişebileceği kadar ucuz"¹⁶⁰, "küçük ölçeklerde uygulanmaya elverişli", "insanın yaratıcılık gereksinimiyle bağdaşır nitelikte olmak" gibi özelliklere sahip olmalıdır.¹⁶¹

Schumacher "büyüklük hayranlığı"nın revaçta olduğu dönemde, ekonomik bir tahlille bunun zararlarına dikkat çekmekte, küçük ölçeğin de güzel -daha demokratik, insancıl ve özgür- olabileceğini belirterek bu akıma karşı yeni bir model önermektedir. Özellikle yoksul ülkelerde bölgesel kalkınma programlarının uygulanmaya konulmasıyla yoksulluğun ve büyük şehirlere göçün önlenebileceğini,¹⁶² böylece bir anlamda yerel olanın mevcut ilişkiler sistemi içinde fazlaca bir değişikliğe, keskin kırılmalara uğramadan kalabileceğini söylemektedir. Orta ölçekli teknolojiyle "kendi kendine yeten" birimlerin varlığı muhafaza edilerek, sermayenin yerele ait olma ve ona katkı sağlama vasfı korunabilecekti. Belirtelim ki, genellikle bilinenin aksine Schumacher sadece küçük olanı savunmaz. Ona göre "en uygun ölçek" sorunu tek boyutlu değil, iki boyutludur ve bu sorunun çözümü bizim ne yapacağımıza bağlı olarak değişecektir.¹⁶³

¹⁵⁹ Schumacher, "ekonomik gücün gittikçe tek elde yoğunlaşması demek olan ve çevreyi gittikçe daha şiddetle zorlayan birbirinden büyük makineler ilerlemenin simgesi değillerdir; bilgeliğin yadsınmasının simgesidirler. Bilgelik, bilim ve teknolojinin organik olana, şefkatli olana, barışçıl olana, ince olana ve güzel olana doğru yeniden yönlendirilmesini emretmektedir." der. E. F. Schumacher, **Küçük Güzeldir**, (çev: O. Deniztekin), Cep Kitapları yay., 2. baskı, İstanbul, 1989, s. 24

¹⁶⁰ Schumacher, bu konuyla ilgili olarak Aldous Huxley'den şu alıntıyı yapar: "Mucitlerin ve mühendislerin açık amaçları, sıradan insanlara hem kârlı hem de özünde bir anlam ve önem taşıyan işler yapmaları için araçlar sağlamak, böylece onları patronlara bağımlılıktan kurtarıp kendi kendilerinin işvereni ya da salt kendi geçimini ya da yerel pazar için üretim yapan özyönetimli bir kooperatifin üyeleri haline getirmek olsaydı... Böylesine değişik doğrultuda bir teknolojik ilerleme; nüfusun, toprağın, üretim araçlarının, siyasal ve ekonomik gücün belirli merkezlerde yoğunlaşmaktan kurtularak eşitçe dağılmasına yol açardı." Schumacher, **a.k.**, s. 25.

¹⁶¹ Schumacher, **a.k.**, s. 24.

¹⁶² Schumacher, **a.k.**, s. 54.

¹⁶³ "Vurgulamak istediğim, boyutlar söz konusu olduğunda insanoğlunun duyduğu gereksinimin **ikiliği**dir; **tek** bir yanıt yoktur bu soruna. İnsanoğlu, değişik amaçları için büyüklü küçüklü bir çok değişik

Ancak yerelliği, dayanışmayı ve kendi kendine yeterliliği zayıflatan teknolojiyi, sadece üretim araçlarında değişikliğe yol açan teknolojiyle sınırlandırmak sorunun eksik tanımlanmasına yol açacaktır. Bugün “kitleles halde hikmetin, cemaatin, ait olmanın, kimliğin kaybedildiğine şahit oluyoruz... Günümüzde eşine rastlanmamış hızda ve ölçekte bir kültürel değişim vuku bulmaktadır.”¹⁶⁴ diyen Harrison, bireysel kullanıma dönük, hayatımızda büyük yer işgal eden “arabaların”¹⁶⁵ ve “televizyonun”¹⁶⁶ yerel kültürler üzerinde büyük değişikliğe yol açtığını ifade etmektedir. Harrison’a göre “yollara ve arabalara öncelik veren, cemaatleri ve kültürleri tahrip eden ve insanları küreselleşmiş süprüntü kültürüne karşı hiç bir savunmaları kalmayacak şekilde soyutlayan şehirler... kültürlerin altını oymaktadır.” Bunu önlemek için önerilen çözüm Schumacher ile aynı kapıya çıkar: “Merkezi şehirlerle bölgeler arasında yatırım ve hizmetlerin adil yayılmasını hedeflemek (gerekir)... Bu, insanların doğup büyüdüğü bölgede iş bulmasına vesile olacak ve dolayısıyla mahalli cemaatleri ve kültürleri muhafaza edecektir.”¹⁶⁷

Cansever ise apartman ile ev arasında bir ayırım yaparak apartmanların, insanlar arasına tekdüze mesafeler koyarak mahalledeki kolektif davranışı, katılımı ve gönüllülüğü yok ettiğini, dolayısıyla yeni şehirler inşa ederken iki- üç

yapılar gereksinir; bunların bazıları sınırlı, bazıları ise geniş kapsamlıdır. Ne var ki insanlar hakikatin birbirine zıt görünen bu iki gerekliliğini akıllarında tutmakta güçlük çekmektedirler. Hep son ve kesin bir çözüm yolu aramaktadırlar... Bugün... neredeyse evrensel bir büyüklük hayranlığının sıkıntısını çekmekteyiz. Bu bakımdan geçerli olduğu yerde küçüklüğün erdemleri üstünde durmamız gerekir. (Eğer küçüklük hayranlığı yürürlükte olsaydı, ters yönde etki yapmaya çalışmak gerekirdi)”. Schumacher, **a.k.**, s. 48

¹⁶⁴ P. Harrison, “**Şehirlileşme, Batılılaşma, Küreselleşme: Kültürel Çeşitliliği Kurtarabilir miyiz?**”, Habitat-II Kent Zirvesi İstanbul, Uluslararası Bilimsel Toplantılar içinde, 3- 12 Haziran 1996, cilt:1-2, İBB. Kültür İşleri Daire Başkanlığı yay, yayın no: 44, İstanbul, 1996, s. 188.

¹⁶⁵ “Arabalar kültürleri değiştirir. Kendileriyle aynı sokakta oturduğun halde yüzlerini hiç görmediğin insanlar var, çünkü hiç bir yere yürüyerek gitmiyorlar. Sadece arabalarını park ettikleri bahçe kapılarının önüne kadar yürüyorlar ve arabalarına binip gidiyorlar. Arabalar cemaat hayatını zayıflatmaktadır. ... Planlamacılar önceliği arabalara veriyorlarsa, şehirlerin biçim ve düzenini insanları arabalara daha fazla bağımlı kılacak şekilde değiştiriyorlar.” Harrison, **a.k.**, s. 191.

¹⁶⁶ “Televizyon, komşularla sosyalleşme için harcanan zamanı azaltmaktadır. Cemaate, gönüllü hayır işlerine veya siyasi faaliyetlere ayrılan zamanı da azaltmaktadır. Televizyon aile üyeleri arasındaki ilişkileri dahi zayıflatmaktadır. Çocuklar gitgide anne- babaları tarafından değil televizyon ve arkadaşları tarafından sosyalleştirilmektedir.” Harrison, **a.k.**, s. 192.

¹⁶⁷ Harrison, **a.k.**, s. 195.

katlı evlerden oluşan mahalle ölçeğinin esas alınması gerektiğini ileri sürer.¹⁶⁸ Yeni mahalleler kurulurken insanların evin yapılışı ve çevrenin şekillenme koşullarına katılımlarını ve bu mahallenin takriben 1000 aileden oluşmasını öngörür. Mevcut mahallelerin ise yoğunluğu azaltılarak iyileştirme projelerinin yapılması, mahallelerdeki iç yolların trafikten arındırılarak yaya ve çocuk alanlarına dönüştürülmesi¹⁶⁹, yapılacak düzenlemelerde özürülülerin de dikkate alınması¹⁷⁰; ticari ve iktisadi faaliyetlerin, konut alanlarının dışındaki iş merkezlerine nakledilmesi ve mahalle ölçeğindeki düzenlemelerin mahallelinin katılımı ile gerçekleştirilmesi önerilmektedir.¹⁷¹

4- Ölçek Büyümesi ve Bireysel Özgürlük: “Metropol ve Zihinsel Yaşam”

“Ortaçağda olduğu kadar Antik Çağ’da da küçük kasaba yaşamı bireyin dış dünyayla ilişkilerindeki hareketlerine ve onun içsel bağımsızlık ve farklılaşmasına öylesine sınırlar getiriyordu ki, modern kişi bu koşullarda soluk bile alamazdı. Bu gün bile, küçük bir kasabaya yerleşen kent sakini buna çok benzer bir daralmayı hisseder. Çevremizi oluşturan ortam ne denli küçük ve bu sınırları aşma olanağı veren ilişkiler ne denli sınırlı ise, bu dar topluluk[taki kişiler] de bireyin... davranışları[nı] ve tutumlarını o denli hevesle gözler.”¹⁷²

Bu cümleler Simmel’e ait. Ona göre küçük ölçekli yerleşmeler bireyin hareketlerinin gözlemlenmesine, bu hareketler karşısında toplum tarafından tavır alınmasına imkan verir. Böylece bireyin yaşama alanına sınırlamalar getirerek

¹⁶⁸ “Ev, insan ölçeğinde bir ürün ve bir çevre unsurudur. İnsan ölçeğinde olmayan apartmanların aileler arasına tekdüze fiziki mesafeler koyması, insanların kolektif davranışlarını geliştirmek yerine, insanlar arası gayri insani mükellefiyetlerin ve münasebet şekillerinin oluşmasına yol açmıştır.

Mahalle ile apartman birbirine zıt iki iskan birimidir. Mahalle, kolektif davranışın gönüllü katılım, idrak ve sorumluluk duygusuyla oluşan ürünü iken; apartman, teknokratik despotizm ürünü ve spekülatif kararlara hizmet eden bir alet durumundadır.” T. Cansever, **Habitat II Konferansı İçin Şehir ve Konut Üzerine Düşünceler**, HAK-İŞ Konfederasyonu yay., İstanbul, 1995, s. 12.

¹⁶⁹ “Özellikle erkek çocukların, evin uzantısı ve evlerin ortak kontrollü alanı olan yaya yolunda ve mahalle meydanında, büyüklerin dünyasına katılacak şekilde yaşama alanlarını genişletmesini sağlamak, yani mahalleyi çocukların çevrelerini sakin bir şekilde tanıyacakları bir yaşama bölgesi haline getirmek gereklidir.” Cansever, **a.k.**, s. 7.

¹⁷⁰ “Özürülünün, mahallenin veya komşu ailelerden birinin bir mensubu olarak, mahallelinin de ihtimamına mazhar olması ve mahallenin sosyal, kültürel faaliyetlerine katılması, hatta evde veya mahallede bir kısım işleri yüklenmesi ve yapması da mümkündür.” Cansever, **a.k.** s. 8.

¹⁷¹ Cansever, **a.k.**, s. 10-18 ve 31,32.

¹⁷² Simmel, “**Metropol ve Zihinsel Yaşam**”, (çev. Celal A.), Defter, sayı:12, 1991 içinde, s. 89.

onun dışsal bağımsızlığını ve buna bağlı olarak içsel bağımsızlığını engeller. Bu noktadan hareket eden Simmel'in ölçek büyümesine yaklaşımı oldukça olumludur. "Toplumsal birimin büyüklüğündeki artış ile kişinin iç ve dış özgürlüğünün düzeyi arasında"¹⁷³ pozitif bir ilişki kuran Simmel, insan yerleşimleri arasında en büyük ölçeğe sahip olan metropolün bireysel özgürlükleri artırıcı etkisine dikkat çeker. Ancak, "metropolü bu durumun odağı kılan şey yalnızca alanının ve nüfusun doğrudan büyüklüğü değildir. Metropol daha ziyade, yalnızca, maddi olan bu genişliği aşarken kozmopolitizmin beşiği olur."¹⁷⁴ Simmel'den sonra başka sosyologlar da bu konuya çeşitli açılardan değinmişlerdir.

Simmel'in analizlerinde metropol merkezi bir öneme sahiptir ve yazdığı denemelerde, "ölçek, işbölümü ve para/ rasyonalite", analizlerinin üç bağımsız değişkenini oluşturur. Metropolün ölçeği önemlidir ve Simmel için metropol, modern hayatın potasıdır.¹⁷⁵ Para ekonomisinin mekanı olan ve işbölümüne imkan veren metropol, bireysel özgürlüğü geliştirmektedir. Simmel'e göre;

"Bireysel bağımsızlık ve kişisel özgürlüklerin geliştirilmesi, tarihsel konumlarıyla bağlantılı olarak incelendikleri zaman, metropol dünya tin [ruh] tarihinde bütünüyle yeni bir değer ve anlam kazanır. 18.yüzyıl bireyi [kendisini], anlamsızlaşmış güçlü bağların -politik, tarımsal, loncasal ve dinsel bağların; [ve] insana aynı zamanda doğal olmayan bir biçim ve uzun süre haksız bir eşitsizlik dayatan sınırlamaların pençesinde buldu. Özgürlük ve eşitlik çığılığı... bu koşullarda ortaya çıktı."¹⁷⁶

Simmel, metropol yaşamıyla küçük ölçekli bir kentteki yaşamın birbirinden ayrıldığını söyler. Zira küçük ölçekte hala, bireyi ait olduğu yere bağlayan ve onun kendi kişiliğini yaşamasını engelleyen güçlü bağlar vardır. Ancak "metropol,... ekonomik, mesleki ve toplumsal yaşamın temposu ve çeşitliliğiyle... zihinsel yaşamın duyusal temellerinde ve [bizim] farklılıklara bağımlı yaratıklar olarak örgütlenişimizin zorunlu kıldığı bilinç düzeyinde; küçük kasabanın ve kırsal varoşun duyusal- zihinsel cephesinin daha yavaş, daha tanıdık, daha akıcı

¹⁷³ Simmel, a.k., s. 90.

¹⁷⁴ Simmel, a.k., s. 90.

¹⁷⁵ P. Sounders, *Social Theory the Urban Question*, Hutchinson, 1981, London, s. 88, 90.

¹⁷⁶ Simmel, a.g.m., s. 93.

ritmiyle derin bir aykırılık yaratır.”¹⁷⁷ Zira metropol sakinine “kalbi değil, beyni yol gösterir; sevgi ve duygu değil, hesap ve zihin yol gösterir.”¹⁷⁸ Halbuki, küçük kasaba sakininin ilişkileri daha çok duylara ve duygusal ilişkilere dayanır. “Kişiler arasındaki tüm duygusal ilişkiler [ise] onların bireyselliğine dayanır, oysa entelektüel ilişkiler tıpkı sayılar gibi[dir]; yani kendi içlerinde kayıtsız olan, ancak nesnel bakımdan algılanabilir bir şeyler sundukları ölçüde ilginç olan öğeler olarak alınırlar. Metropol sakini, tüccarıyla, tüketicisiyle, hizmetçisiyle ve çoğu zaman zorunlu birlikteliğe itilmiş olduğu kişilerle tam da bu tarz ilgilenir.”¹⁷⁹

Metropoldeki kişinin çevresiyle duygusallıktan uzak ilişkisi, bireyi yalnızlaştırır. “Bir kişi hiç bir yerde metropol kalabalığındaki kadar kendisini yalnız ve kaybolmuş hissetmez.”¹⁸⁰ Ancak Simmel’e göre, metropolde “toplumdan kopma olarak gözüken şey, gerçek toplumsallaşmanın en temel biçimlerinden biridir.”¹⁸¹ Çünkü bu tarz bir kopuş olmadan metropolde yaşamak, kişiyi zihinsel ve psikolojik olarak yıpratacaktır. Simmel, metropol insanların birbirine karşı zihinsel davranışını, “formel bakımdan bir sakinme ilişkisi olarak” değerlendirir. Zira kentteki kişilerin aralıksız dışsal teması ve bu temasın sürekli olarak geçici niteliğinden kaynaklanan kuşkuculuk bu sakinme davranışına yol açar. Ve bunun sonucunda örneğin, yıllardır komşumuz olan insanları tanımayız.”¹⁸² Diğer bir ifadeyle kent sakini, metropoldeki farklılıklara ve çeşitliliğe karşı bir hoşlanmama ve beğenmeme durumu geliştirir. Böylece metropol yaşamı, küçük kasaba yaşamıyla tezat oluşturacak biçimde, kişisel olmayan ve hesaplayıcı bir niteliğe bürünür.¹⁸³ Ancak metropol sakinindeki bu hoşlanmayı,

“herhangi bir tarzda ortaya çıkan yakın bir temasta kolayca nefret ve çatışmaya dönüşebilecek karşılıklı bir yabancılık ve tiksinti[yi de içinde barındırır.] Bu türden yaygın bir ticari yaşamın tüm içsel örgütlenmesi, en

¹⁷⁷ Simmel, **a.k.**, s. 84.

¹⁷⁸ Sounders, **a.g.e.**, s. 90.

¹⁷⁹ Simmel, **a.g.m.**, s. 85.

¹⁸⁰ Sounders, **a.g.e.**, s. 88.

¹⁸¹ Simmel, **a.g.m.**, s. 88.

¹⁸² Simmel, **a.k.**, s. 88.

¹⁸³ Sounders, **a.g.e.**, s. 89,90.

dayanıklı ve aynı zamanda en kısa süreli türden sempatilerin, kayıtsızlık ve hoşlanmayışların büyük çeşitlilik gösteren yapısına dayanır.”¹⁸⁴

Bütün bunlar bireyin bağımsızlığını pekiştiren unsurlardır, Simmel için. Ve “karşılıklı sakınmanın, kayıtsızlığın ve büyük toplumsal birimlerdeki entelektüel yaşam koşullarının bireyin bağımsızlığı açısından taşıdığı önem” en iyi biçimiyle metropolde gözlenebilir.¹⁸⁵ Bireyler için bir özgürlük ortamı oluşturan metropol, topluluklar üzerinde de etkisini gösterir:

“Topluluk sayıca, kapladığı yer bakımından ve yaşamın içeriği açısından büyüdükçe, dolaysız içsel birliği ve başkalarına karşı çizdiği sınır da başlangıçtaki katılığını yitirir, karşılıklı etkileşim ve ilişkiler sayesinde daha yumuşar. Aynı zamanda birey de ilk kıskanç sınırlandırmanın çok ötesinde bir hareket özgürlüğü kazanır; ayrıca daha büyümüş gruplardaki işbölümünün hem fırsat sağladığı, hem de zorunlu kıldığı bir özgüllüğe ve bireyselliğe ulaşır.”¹⁸⁶

Bireylerin metropolde kazandıkları “başkalarıyla ilgilenme gereği duymama duygusu” kişilere çift yönlü olarak daha rahat hareket etme imkanı sunabilir. Bireyler başkalarının kendisiyle ilgilenmeyeceğini düşünerek istediği biçimde davranabilir (giyinebilir, gezebilir vs.); diğerleri de “tanımadıkları” kişilerle ilgilenmeyerek, normalde hoş karşılamayacakları bir durumu görmezden gelir ve bu durumdan rahatsızlık duymayabilirler. Bu durum, bireylerin özgürleşmesi kadar, yalnızlaşmasını ya da kendileşmesini de ifade eder ve yine bir yandan umursamazlığı, diğer yandan yerine göre başıboşluğu da ifade edebilir. Metropol sakini bir anlamda kendi koymadığı, içinde kendisinin yer almadığı kararlara uymayı da reddeden kişidir. Bu ise bir yönetim problemini doğurur.

5- Yerel Topluluğun Dönüşümü

Metropoldeki bireysel özgürlük kapsamına “seçim özgürlüğü” de dahildir. Bu gün 18.yüzyıl ve öncesindeki bireyleri bağlayan örgütlenmeler yoksa da onların yerine başka örgütlenmeler vardır. Ancak bu örgütler, bireyler için varolma ya da yok olma derecesinde önem taşımamakta, kişi hoşlanmadığı

¹⁸⁴ Simmel, **a.g.m.**, s. 88.

¹⁸⁵ Simmel, **a.k.**, s. 90.

örgütlenmelerden daha kolay çıkabilmekte veya aynı anda bir çok örgütün içine girebilmektedir. Bu tür örgütlenmelerde ölçeğinin büyümesi, topluluk bağlarının zayıflaması ve üyeler arası ilişkilerin daha ziyade ikincil ilişki biçimine bürünmesi sonucu; hem üyelerin hareket serbestisi artmakta, hem de topluluk dışına çıkabilmek kolaylaşmaktadır.

Metropol bir çok toplumsal örgütlenmenin hayat kaynağıdır. Çok çeşitli amaçlara sahip olan vakıf, dernek gibi bir çok sivil örgütlenme aslında hem metropolün zorlu koşullarından doğar, hem de bizzat metropolden beslenir. Birey için geniş bir seçim yelpazesi oluşturan bu örgütlenmeler, (şüphesiz her örgütlenme için değişen oranda) üyelerini zorlama imkanını kaybederler. (Bu örgütler topluluk olarak da değerlendirilebilir.) Böylece hem topluluk (örgüt) içinde, hem de topluluklar arasında daha serbest bir birey ortaya çıkar. Topluluklar, üyeleri için anlamlı olabildikleri ölçüde onlardan destek görürler. Dolayısıyla topluluklar, üyelerinin isteklerine karşı daha duyarlı olmak durumundadır. Böylece toplulukça sınırlanan birey yerine, daha ziyade bireylerce biçimlendirilen topluluklar oluşur. İşte bireysel özgürlüğe açılan kapı, asıl olarak metropoldeki bu seçim özgürlüğünden doğmaktadır. Ancak üzerinde uzlaşılan ortak normlar, üyeliği devam ettiği sürece beğenmeyenler için de bağlayıcı olmaya devam eder.

Topluluğu, çalışmanın başında mekansal olanla sosyal olanın bir görünümü olarak tanımlamıştık. Ancak bu gün en büyük problem, "*mekan*"ın tanımlama zorluğudur. Zira öyle topluluklar gösterilebilir ki bunlar için "sınırları belirli bir mekan" bulmak imkansızdır. Örneğin topluluğun üyeleri aynı yerde oturan, yaşayan veya çalışan kişiler değildir, ancak topluluğun ilgi duyduğu şeyin "*sosyal boyutu*", bu kişileri bir araya getirmiştir. Kimi durumda ise mekan daha belirlenebilir görülür; ancak buradaki mekan, üyelerin bulunduğu mekan değil, asıl olarak sosyal boyutun ortaya çıkmasına yol açan mekandır. Örneğin bir çevreyi zararlı etkilerden koruma veya buna yol açabilecek bir girişimi önleme amacıyla bir araya gelen kişilerin oluşturduğu bir topluluğun üyeleri, ülkenin

¹⁸⁶ Simmel, a.k., s. 89.

hatta dünyanın her yerinden kişiler olabilir. Dolayısıyla bugün “*sınırları mekandan bağımsız topluluklar*” da gündemdedir. Metropol koşulları bu olguya yardım ettiği gibi, iletişim imkanlarındaki artış ve küreselleşmenin sosyal boyut da etkili olmaktadır.

Yine küçük ölçekli mekana dayalı mahalle tipi toplulukların göçlerin etkisiyle metropolitenleşme sürecinde dağılması sonrasında, birey için *sosyal olmaktan doğan* bu tür birlikteliklerin metropollerde farklı bir biçimde yeniden doğması, kanımızca özgürleşme sorununa daha farklı bakılma gereğini de göstermektedir. Bir diğer anlamıyla özgürlük metropolde, yukarıda da belirtildiği gibi “seçme özgürlüğü” olarak işlemektedir. Ancak “seçmek” de belli bir gücü gerektiriyorsa ve metropolde yaşayan herkes bu güce sahip değilse metropol sakinleri arasında farklılaşma yine devam edecektir. Bireylerin topluluktan istediği olduğu kadar, bireylerin ortalamasından (örneğin sosyo- ekonomik düzey, bilgi düzeyi vs.) kaynaklanan bir unsuru da aslında topluluk daha başında bireylerden istemektedir.

Diğer taraftan metropol çeşitli oluşumları kolaylaştırarak isteyen herkesin bir örgütlenmede yer alabilmesine imkan veriyor gözükse de, gerçekte bu toplulukların yönetimle olan ilişkilerinin eşit düzeyde olacağı söylenemez. Hatta kimi örgütlenmelerin yönetime yönelik talebi dahi belirgin olmayabilir. Bu durumda örneğin bir karar alma sürecinde kimin etkili olduğu sorusu, dolayısıyla “gerçekte yönetenin kim olduğu” sorunu güncelliğini korumaya devam eder. Bu durumda bireysel özgürlüğün kullanımı ve bunun yönetime yansımada ortaya çıkan problem nasıl çözümlenecektir? Metropoldeki farklılaşmanın örgütlenmeler eliyle çeşitlendiği ve karmaşıklaştığı bir ortamda uzlaşma nasıl sağlanacaktır? Çatışmadan uzlaşmaya/ dayanışmaya giden köprü nasıl kurulacaktır?

Yerel yönetimlerin büyüme sonrasında sosyalliğini, topluluğun da mekanla ilişkisini geri plana ittiği günümüzde hem mekansal hem de sosyal bağların devam ettirilebilmesi için ihtiyaç duyulan düzlem, (matematiksel bir formülle de doğrulanabileceği gibi) şüphesiz yerellik ile topluluğun kesişme noktasında

bulunmaktadır. Günümüzde “mahalle” denilen alanın böyle bir özelliği yoksa da kimi yönetsel düzenlemelerle olmayacağı da söylenemez.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT YÖNETİMİ İÇİNDE MAHALLE VE MUHTARLIK KURUMU

(Mahalle ve Muhtarlığın Osmanlı- Türk Yönetim Sistemindeki Dönüşümünün İncelenmesi)

A- MUHTARLIK KURUMU ÖNCESİ MAHALLE YÖNETİMİ

1- Klasik Dönem Osmanlı Şehri Mahalle Yönetimi

Klasik dönem Osmanlı şehrinin kurumsal, yönetsel yapısını vakıflar, esnaf örgütleri ve '*mahalle*'ler oluşturur.¹⁸⁷ Büyük ölçüde, İslam toplum ve ahlak anlayışı içinde biçimlenen ve bir alt yönetim kademesi olan 'mahalle'nin kökeni, Anadolu Selçuklu şehirlerine kadar uzanmaktadır.¹⁸⁸ Osmanlı şehrinde mahalle, "birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu [ve] sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yerdir. Bir diğer tanımıyla, aynı mescidde ibadet eden 'cemaat'in, aileleriyle birlikte yerleştikleri şehir kesimidir."¹⁸⁹ Mahalle, Batı şehirleri için çoğu kez mekansal bir ayrımı dile getirirken, İslam şehirleri bakımından "gündelik hayatı her yönüyle kapsayıcı, zengin bir anlam bütünlüğünü" ifade etmektedir.¹⁹⁰

¹⁸⁷ O. N. Ergin, **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, İ.Ü.H.F. İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul, 1936.

¹⁸⁸ A. B. Alada, "**Beledi Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı**", Toplum ve Ekonomi, sayı: 8, Temmuz- 1995, s. 97.

¹⁸⁹ Ö. Ergenç, "**Osmanlı Şehrindeki 'Mahalle'nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine**", Osmanlı Araştırmaları, sayı: 4, 1984, s. 69. Ayrıca belirtmeli ki, bir mescid etrafında toplanan ve birbirinin davranışlarından sorumlu olan kişilerin yaşadığı mahalleler, buna imkan verecek bir nüfusa sahipti. 16.yy. verileriyle bir mahallenin ortalama 10 ila 50 hane arasında değiştiği tespit edilmiştir. Alada, **a.g.m.**, s. 97.

¹⁹⁰ A. B. Alada, **Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü.S.B.F., Ankara, 1989, s. 79.

Klasik dönem Osmanlı mahallesi “henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmede olduğu bir fiziki mekandır.” Ve mahalle bu özelliğini büyük şehirlerde dahi 19.yy.’a kadar sürdürebilmiştir.¹⁹¹ Mahalleler meslek ve gelir grupları bakımından heterojen bir görünüme sahip olmanın yanı sıra, yine etnik ve dinsel ayrımın katı bir kural olmadığı, mahallelerde farklı dinlere mensup kişilere rastlandığı ifade edilmektedir.¹⁹² Ancak mahalleler, ölçeğin küçük ve sosyal mobilitenin de sınırlı olması nedeniyle bu heterojenliği içselleştirmek durumundaydı. Gerek geleneksel toplum yapısı, gerekse komşuluk hukuku bu içselleştirmede önemli rol oynuyordu.

Böyle bir sosyal dokuya sahip olan mahalle, -yasal statüsü ve tüzel kişiliği olmamakla birlikte- “günlük yaşama ait tüm mahalli ortak ihtiyaçların karşılanmasında oldukça sistematik ve kapsamlı bir örgütsel işleyişe sahip” bulunuyordu.¹⁹³ Diğer taraftan mahalle, temelde merkezi yönetime olan “sosyal kontrol” işlevini yerine getiriyor ve mali işleri yürütüyordu. Vergi yükümlüsü reaya yaşadıkları mahallelere göre tek tek tahrir defterlerine ve diğer vergi kayıtlarına yazılıyor, oturdukları binaların da hangi mahalle sınırları içinde bulunduğu belirtiliyordu.¹⁹⁴

Şehir ve kasabaların yönetiminden “kadı” ve “naip”, mahallelerden ise “imam”lar sorumluydu. Mahalledeki doğum, ölüm, evlenme, boşanma, yer değiştirme gibi nüfus olaylarını izleyen imamlar, aynı zamanda mahallede ahlak zabıtası ve sulh hakimi görevlerini de yürütüyordu.¹⁹⁵ İmamların, mahallenin kamusal hizmetlerinin düzenlenmesinde yönetsel sorumluluk üstlenmeleri, kadı’nın arzı üzerine sultanın beratı ile oluyordu ama, görevlinin bu statüyü kazanması ve sürdürmesi için mahalle sakinlerinin kabulü gerekiyordu. Bunun

¹⁹¹ İ. Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil yay., İstanbul, 1985, s. 100.

¹⁹² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Ergenç, **a.g.m.**, s. 69-71.; ayrıca Alada, Osmanlı mahallesinin kan bağına dayalı bir savunma birimi olmadığını, batıdaki gibi kapılarla ayrılmış bir mahalle düzeninden ve azınlıklardan kesin olarak yalıtılmış şehir toplumundan söz edilemeyeceğini; Osmanlı mahallesinin söz konusu katı ayrımlardan uzak, esnek ve işlevsel bir sosyal bütünlüğü bulunduğunu belirtmektedir. Alada, **Osmanlı- Türk Şehr...**, s. 97 vd.

¹⁹³ Alada, **Osmanlı- Türk Şehr...**, s. 75.

¹⁹⁴ Ergenç, **a.g.m.**, s. 72,73.

¹⁹⁵ Ergin, **a.g.e.**, s. 120.

dışında mahalleli kendilerini ilgilendiren konularda da söz sahibi idi; dolayısıyla, onların rızası dışında yapılan işlemler çoğunlukla itiraz üzerine iptal ediliyordu.¹⁹⁶

Bir kişinin mahalleye yerleştirilebilmesi için mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti şarttı. Bu şekilde imam, zincirleme olarak birbirine kefil olan mahalle halkının tamamının kefil oluyordu.¹⁹⁷ Ancak mahalleye gelen kişilerin tam bir “mahalleli” kimliği kazanabilmesi o kadar da kolay değildi; bunun için 4-5 yılı kapsayan bir süre gerekebiliyordu. Bu süre içinde kişi, “aile yapısı, [eğer müslümansa] düzenli dini ibadet ve cemaat ilişkileri, yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı komşuluğu ve herhangi bir mesleki uğraşı ile mahallelilere açık bir kimlik sunmak zorunda” idi.¹⁹⁸ Bundan sonra kişi, belirsizliğinden sıyrılarak mahalleli kimliğiyle yaşadığı yere aidiyet kazanıyor ve mahalleye ait yükümlülükleri üstleniyordu. Dolayısıyla herhangi bir olayda, bir kişinin durumu hakkında komşularının veya mahalle imamının tanıklığının büyük önemi vardı. Ayrıca mahalle sakinlerinin kendilerini rahatsız eden, ahlak ve namus dışı davranışlarda bulunan kişileri mahalleden çıkarmak hakları vardı.¹⁹⁹

Mahallenin önemli kurumlarından biri, mali kaynağını oluşturan ‘avarız akçesi vakfı’dır. Bu kurum mahallede oturanların ortaklaşa karşılaması gereken harcamalar için kurulmuş bir fon niteliğinde olup; gereken para mahalledeki bina sayısına bölüştürülerek toplanıyor, ayrıca mahalle sakinlerinin taşınmaz mallarını vakfettikleri de oluyordu. Fonda toplanan paralar cami, okul, çeşme, su yolu, köprü vb. yapıların yapım ve onarımı ile, bunların ısıtma ve aydınlatmasının sağlanması; imam, müezzin, öğretmen gibi görevlilerin ücretlerinin ödenmesi ve mahalle halkından toplanan avarız vergisinin karşılanması gibi amaçlarla kullanılıyordu. İmamların başkanlığında seçimle oluşturulmuş mütevellî tarafından yönetilen bu fonun sermayesi, ihtiyaç sahiplerine -muamele-i şer’iyye usulüyle- belirli bir faiz karşılığı verilerek işletiliyor, ayrıca fakir olanların vergileri

¹⁹⁶ Ö. Ergenç, “Osmanlı Şehrindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerine Bazı Düşünceler”, VII. Türk Tarih Kongresi, II.ciltten ayrı basım, TTK Basımevi, Ankara, 1981, s. 1271,1272.

¹⁹⁷ Ortaylı, a.k., s. 100.

¹⁹⁸ Alada, *Osmanlı- Türk Şehr...*, s. 111.

¹⁹⁹ Ergenç, “Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin...”, s. 74,75.

ve gelinlik, çeyiz, giyim- kuşam gibi ihtiyaçları da bu fondan karşılanarak bir ölçüde sosyal yardımlaşma sağlanıyordu.²⁰⁰

Mahallenin iktisadi yapısı ise, dönemin maddi koşullarınca (teknoloji, ulaşım, pazar vb.) belirlenen üretim biçimi üzerine kurulu ve rekabet yerine “*hırfet*” sisteminden doğan dayanışmacı bir iktisadi anlayış içinde yürütülüyordu. Sosyal farklılaşmaya fırsat tanımayan, sabit ölçüler içinde değişime kapalı ve korumacı olan bu iktisadi yapı, küçük ölçeklerde kendi kendine yeten ilişkiler sistemi içinde ‘mahalle’ tipi topluluk modellerini beslemekteydi.²⁰¹ Bu mahallelerin topografya üzerine bağımsız birimler olarak yerleştirilmesiyle oluşan Osmanlı şehri ise, “çok merkezli” yapıya sahip bir özellik gösteriyordu.²⁰²

Kısaca Osmanlı klasik dönemi mahallesi, kendi kendine yeten iktisadi birimler üzerine kurulu, kendi iç örgütlenmesini oluşturabilmiş, nüfus olgusunda beklenmedik sürprizlere yer olmaması ve sosyal mobilizasyonun görece düşük olması sayesinde hızlı değişikliklere gerek duymadan mevcut yapısını devam ettirebilme özelliğine sahip; devletin, mahalle yönetiminin iç işleyişine karışmayan fakat yönetsel sistemin denge noktalarını kontrol edebilme yetisine sahip yönetsel aygıtıyla bu işleyişe katkıda bulunan tavrı ile desteklenen, buna karşılık kendi yönetsel örgütü içinde sosyal kontrolü sağlama ve devlete ödenecek vergiyi toplama işlevlerini yerine getirerek yönetsel sistemle eklemlenen iktisadi, sosyal ve yönetsel bir bütündü. Ancak imparatorlukta öncelikle üst yönetsel kesimde başlayan ve mahalledeki yaşamı etkileyen karışıklıklar, merkezi gücün yeni örgütlenme arayışlarıyla birleştiğinde söz konusu “mahalle” tipi yönetim modeli korunmasız kalacaktır.

2- İmparatorluktaki İç Karışıklıklar ve Yeni Arayışlar

“Tarihlerin tevakkuf [duraklama] ve ric’at [gerileme] diye ikiye ayırdığı inhitat [çöküş] devrinde (1579- 1792), imparatorluğun mülki idaresinde de

²⁰⁰ Alada, *Osmanlı- Türk Şehr...*, s. 133- 135.; Ergenç, “*Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’ nin...*”, s. 1271.

²⁰¹ Alada, “*Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...*”, s. 96.

²⁰² T. Cansever, “*Osmanlı Şehri*”, Osmanlı Ansiklopedisi içinde, Ağaç yay., İstanbul, 1993, cilt:5, s.160.

bir tevakkuf, gerileme ve umumi manasile bir bozulma hareketine şahit olmaktayız.”²⁰³

Avrupa eksenli ve geniş bölgesel alanda etkili coğrafi keşifler, ateşli silah tekniğindeki buluşlar gibi bir dizi gelişme, 16.yy.’da Osmanlı İmparatorluğu üzerinde “fiyat artışları” ve “uluslararası ticaret yollarının değişmesi” yoluyla etkide bulunmuştur. Bundan bağımsız olarak Anadolu’da baş gösteren “nüfus artışı” da yine 16.yy. sonunda görülen bir diğer etkidir. Temelde bu üç etken, İslamoğlu ve Keyder’e göre Osmanlı’nın toplumsal kuruluşunda var olan “gizli iç çelişkileri” harekete geçirerek, diğer tarihçilere göre “dışsal bir etkiyle” İmparatorluğun kurumsal ve yönetsel yapısında çözümlere ve buna bağlı değişikliklere yol açmıştır.²⁰⁴

Uluslararası ticaret yollarındaki değişim ve enflasyonun yol açtığı *gelir krizi*, nüfus artışıyla birleşerek daha da şiddetlendiğinde, bu gelirden pay alanların bir paylaşım mücadelesine girişmesi; kimi görevlilerinin eşkıyalığa başlaması,²⁰⁵ tımar sisteminden iltizama geçişin bu süreci hızlandırıcı etkisi ve bu kargaşa ortamında İmparatorluğun sosyo- ekonomik yapıyı kontrol gücünü kaybederek iç karışıklığı önleme rolünü yitirmesi; karşılıklı olarak birbirini besleyen bir döngü içinde tarımsal alandan şehirlere doğru bir göçü başlatmıştı. Devlet görevlileri daha 16.yy. dan itibaren gruplar halinde köyden köye giderek zorla para, koyun, davar, tavuk ve diğer hayvanlardan alırlı olmuşlardı. Halktan fazla para istiyorlar, vergilerin cins ve miktarlarını türlü sebeplerle durmadan artırıyorlardı.²⁰⁶ 18. yüzyıla gelindiğinde ayanların ortaya çıkışıyla birlikte durum daha da kötüleşmiş, paşaların, ayanların ve diğer kamu görevlilerinin yaptıkları zulümler, soygunlar sonucu, İstanbul’a devamlı olarak halkın şikayetlerini yansıtan dilekçeler gelmeye başlamış ve yine çiftini çubuğunu terk eden halk Kocaeli, İstanbul,

²⁰³ T. M. Yaman, **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi**, Cumhuriyet matbaası, İstanbul, 1940, s. 20.

²⁰⁴ H. İslamoğlu ve Ç. Keyder, “Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir öneri”, Toplum ve Bilim, sayı:1, 1977, s.,49-75.

²⁰⁵ İslamoğlu ve Keyder, **a.k.**, s. 68.

²⁰⁶ Y. Özkaya, “XVIII inci Yüzyılda Çıkarılan Adalet-nâmelere Göre Türkiye’nin İç Durumu”, Belleten, cilt: 38, sayı, 151, Temmuz-1974, TTK. Basımevi, Ankara, s. 448, 449.; Yaman, **a.g.e.**, s. 30,31.

Bursa, Rumeli yöresine, Edirne vb. büyük şehirlere göç edip oralarda yerleşmeye başlamışlardı.²⁰⁷

Bu gelişmeler üzerine devlet çeşitli adalet- nâmeler²⁰⁸ çıkararak bunlarla görevli kişileri korkutmak ve ülke üzerinde adaleti sağlamak istiyordu. Zulümden ve vergiden kurtulmak için büyük şehirlere gelen göçü önlemek amacıyla Anadolu'nun dört bir tarafına ve bütün devlet görevlilerine hitaben yazılan adalet-nâmelerde, oradaki görevlilere halkı korumaları tembih ediliyor; halkın ise yerli yerinde oturarak kendi işiyle meşgul olması isteniyor; böylece memleketin düzen içinde olacağı, işlerin adalet ve düzenlilik içinde yürüyeceği, halkın rahat ettirilerek kendi işiyle meşgul olmasının sağlanacağı düşünülüyordu.²⁰⁹ Bu “*nüfus göçü*” devleti oldukça rahatsız etmiş ve hemen bütün adalet-nâmelerde bu sorun dile getirilmiştir. Ancak devletin göç sorununu algılaması yüzeysel bir nitelik taşımakta, çok boyutlu bir sürecin varlığını görmeden bu kişileri “çift ve çubuk kaçkını” kişiler olarak tanımlama yoluna gitmektedir.²¹⁰ Diğer taraftan bu kargaşa ortamı çevreye karşı bir güvensizliği de doğurmaktaydı. Ancak bu, halka güvenmemek anlamını değil, daha ziyade çevredeki devlet görevlilerine güvenmemek, halkı onların şerrinden korumak anlamını taşıyordu. Nitekim 18. yüzyılın sonlarında çıkarılan fermanlarda şehir kethüdalarının ve kaza ayanlarının halk tarafından seçilmesi ve valilerin seçimlere karışmamaları emrediliyordu.²¹¹

²⁰⁷ Özkaya, **a.k.**, s. 452, 453.

²⁰⁸ Adalet-nâmeler, devlet görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanmamaları, kanun, adalet ve hak çerçevesinde hareket etmeleri için çıkarılan padişah hükümleridir. Halka ilan edilmiş bir beyanname niteliğindeki adalet nâmeler halkın önünde okunup, sicile kaydolunuyordu. Özkaya, **a.k.**, s. 448 ve 489.

²⁰⁹ Özkaya, **a.k.**, s. 452, 453.

²¹⁰ Örneğin, 18.yüzyılın ortalarındaki bir fermanla savaşların durduğu gerekçesiyle artık bu göçlerin de durması gerektiğinden, eğer yeni gelenler olursa bunların memleketlerine geri gönderileceğinden bahsediliyor ve kazadaki görevlilere oradaki kişileri kaza dışına bırakmamaları, bunun için her kaza halkının gücüne göre “nevr”e bağlanması, halkın birbirlerine kefil yapılması isteniyor ve böylece memleketin düzeninin sağlanacağı umuluyordu. Özkaya, **a.k.**, s. 460,461.

²¹¹ III Selim döneminde Rumeli'ye gönderilen adalet- nâmelerde “fıkara(ya)... yapılan zulümlerin ref'i, kendilerinin himaye edilmesi, her kaza ayanının eski nizamları üzerine halk tarafından seçilmesi ve şeri hüccet ile nasıpları, nasp hususuna valilerin müdahale etmemeleri, hiç bir surette para da almamaları; şehir kethüdalarının nasp ve intihaplarına kadı ve naiplerin karışmamaları ve bir tarafı iltizam etmemeleri, bunların halk tarafından intihapları ve yalnız kadı ve naiplerin şeri hüccet vermeleri, fakat hüccet harcı almamaları...memleketin hakiki masrafı her ne olursa olsun, hepsinin de halkın malumata halinde sarf olunması... halkın bu surette zulümden vikayesi emrolundu.” Yaman, **a.g.e.**, s. 39,40.; ayrıca Anadolu'nun çeşitli yerlerine de benzer fermanlar yazılmıştır. Bkz. Özkaya, **a.g.m.**, s. 485-489.

Çıkarılan bütün fermanlara rağmen devam eden göçler bir tarafta yığılmadan, diğer tarafta azalmadan kaynaklanan bir dengesizliğe ve çeşitli sorunlara yol açmaktaydı. Yeni vergilerin konulması yanında nüfus kaybeden mahallelerde vergi yükünün de artması, (kimi vergilerin mahalle fonundan ödendiği de hatırlanırsa) kendi kendini yöneten mahallenin mali gücünü zayıflatan önemli bir etken oluyordu. Bu sürecin diğer ucunda ise mevcut mahallelerin büyümesine ve buna bağlı iktisadi yetersizliklere yol açan bir değişiklik söz konusuydu. Ama aynı zamanda bu hareketlilik mahalli ve bölgesel pazarların kurulmasına, büyük çiftliklerin oluşmasına, sermaye birikimine yol açmış ve “tek hakim şehir”²¹² olarak nitelenen dış ticarete yönelik liman kentlerinin çekirdeği de böylece oluşmaya başlamıştır. Osmanlı’da 18. yüzyıldan itibaren, önce “kaçak ticaretle” başlayan (çünkü devletin saptadığı fiyatlar ihraç pazarlarındaki fiyatlardan daha düşüktü²¹³) ve küçük kıyı şehirlerini daha ziyade hammaddeye yönelik önemli ihraç limanları haline getiren bu süreç imparatorluğun dünya sermayesiyle bütünleşmesini getirmiştir.

Dolayısıyla ister İbn-i Haldun’un deyimiyle “yenilenler yenenlere öykünür” yaklaşımıyla ele alınsın, isterse ekonomik eklemleşmeyi takiben siyasal olarak da periferileşme süreci²¹⁴ olarak görülsün; Osmanlı Devletindeki kurumsal yapıya dönük ıslahat hareketleri, bu tarihten itibaren “Avrupalılaştırma”²¹⁵ olarak işlemeye başlamıştır. Osmanlı yöneticilerinin bu kargaşa ortamında, taşradaki görevlilerden yakınmaları da dikkate alındığında, katı merkezîyetçi özelliğe sahip Fransız yönetsel sisteminin alınması rastlantı değildir. Mahalle yönetimi ve yerel topluluğun gündelik yaşamı ise, üst yönetsel kesimde 16. yüzyılda başlayan bu değişim ve kargaşa döneminden etkilenmekle beraber 19.yy.’a kadar fazlaca değişmeden devam etmiştir. 19.yy., gerek mahalle yönetiminin gerekse mahalledeki yerel topluluğun çeşitli değişiklikler geçirdiği bir dönem olmuştur.

²¹² “Tek hakim şehir olgusu dışa bağımlı, dış ticaretin dışa dönük, kökü limanlarda olan dengesiz bir ulaşım ve haberleşme geliştirdiği, dışa dönük ilişkilerin kontrol fonksiyonlarına hakim olduğu zamanlarda ve toplumlarda ortaya çıkar.” M. Kıray, **Toplum Bilim Yazıları**, Gazi Üniversitesi yay., Ankara, 1982, s. 354.

²¹³ İslamoğlu ve Keyder, **a.g.m.**, s. 72.

²¹⁴ İslamoğlu ve Keyder, **a.k.**, s. 75.

²¹⁵ Yaman, **a.g.e.**, s. 43.

B- MUHTARLIK KURUMUNUN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Muhtarlığın kurulması olayı salt yönetsel bir tercihle anlatılamayacak kadar karmaşıktır. Ayrıca muhtarlığın İstanbul'da kurulmasıyla (1829), taşrada kurulması (1833) bir noktada aynı yönetsel karmaşanın ürünü olarak gözüke de nedenleri başka başkadır. Yine muhtarlık kurumunun gelişimi açısından (1864 ve 1871 Nizamnamelerinde) merkezi yönetimin köy ve mahalle muhtarlığına yaklaşımı arasında belirgin bir farklılaşma vardır. Mahalle muhtarlığının kaldırılması olgusu ise (hukuki olarak 1913, fiili olarak 1933) bu farklılaşmanın bir uzantısıdır. Cumhuriyet döneminde muhtarlık kurumunun yeniden kurulmasında (1944) mahallenin geçirdiği dönüşümün yanı sıra özellikle meclisteki tartışmalar belirleyici olmuştur. Dolayısıyla mahalle muhtarlığının kısa bir tarihçesinin sunulacağı bu bölümde, "dönemleme", yönetsel düzenlemelere göre belirlenmiştir. (Mahalle muhtarlığıyla ilgili kronolojik bilgi için bkz EK:1) Doğrusu her düzenlemede muhtarlığın yönetsel sistemdeki yeri önemli değişiklikler geçirmiştir. Bu değişikliklerde mahalledeki toplumsal yapının dönüşümü yanında yönetsel tercihlerin de önemli etkisi olmuştur.

Mahalle muhtarlığı, yönetsel düzenlemeler esas alınarak belirlenen dönemleme içinde anlatılırken, muhtarlığın kuruluş önceliklerine ve toplumsal yapıyla olan etkileşimine değinilecektir. Doğrusu, "*merkezi yönetim, muhtarlık kurumu ve toplumsal yapı ilişkisi*"nin ve bu ilişkinin biçimlenmesinde merkezi yönetimin ağırlıklı etkisinin irdelenmesi; muhtarlık kurumunun, dahası Türk Yönetim Sisteminin içinde bulunduğu karmaşanın anlamlandırılması açısından son derece elverişli bir çalışma ortamı sunmaktadır.

Diğer taraftan muhtarlığın kuruluşu, merkezi devletin oluşumuyla paralellik içinde gitmektedir. Merkezi devletin oluşumu sürecinde her yönetsel sistemde, yerel düzeydeki geleneksel yönetim birimleri, iç organizasyonlarında merkezi yönetimin müdahalesine daha fazla maruz kalmışlardır. Osmanlı devleti için konuştuğumuzda, merkezi devletin oluşumu sonrasında kurulan yerel yönetim birimleri arasında geleneksel yönetim birimlerine en çok (hatta tek) benzeyen

kurum, 1864- 1913 yılları arasındaki mahalle muhtarlığıdır. Ancak merkezi yönetimin amacı, muhtarlığı bir yerel yönetim birimi olarak kurup sürdürmek değildi, bu daha çok günün koşullarından kaynaklanan bir zorunluluktur. Doğrusu muhtarlığın bir yerel yönetim birimi kimliğini kazanmasında merkezi yönetimin etkisinden çok, mahallede güçlü bağlara sahip hazır bir yerel topluluğun bulunması, daha da önemlisi kent düzeyinde oluşturulmaya çalışılan belediyelerin hizmet aksaklıklarından doğan boşluğun mahalle muhtarlıklarınca dolduruluyor olmasıdır. Nitekim merkezi yönetim, belediyelerin oluşumunu tamamladığını düşündüğü gün, mahalle muhtarlıklarını kaldırma yoluna başvurmuştur.

Muhtarlık üzerine yapılan kimi çalışmalarda -ki sayıları son derece sınırlıdır- muhtarlık kurumunun yönetsel sistemdeki yerinin fazlaca bir değişiklik geçirmeden bu güne geldiği belirtilir.²¹⁶ Biz bu değerlendirmenin doğru olmadığını düşünüyoruz. Yine kimi çalışmalarda “muhtar”ın “özerk” ve “seçilmiş” anlamlarından yola çıkarak yapılan yorumlar²¹⁷ ise, (i) köy ve mahalle arasında farklılaşan muhtarlık kurumunu açıklamada (ii) ve farklı yerleşim birimlerinde seçilenin kim olduğunu tanımlamada yetersiz kalmakta, (iii) ayrıca muhtarlığın kuruluş önceliklerinin dikkate alınmamasından kaynaklanan yanlış yorumlamalara kapı aralamaktadır.

Bu çalışmada muhtarlık kurumu, “*merkezi devletin oluşumunun anlamlı bir parçası*” bağlamında ele alınacaktır. Açıklamalarımız, bu oluşum sırasında muhtarlık kurumunu, toplumsal yapı ve merkezi yönetim etkileşimi içinde belirlerken bütünlüğü gözden kaçırmadan, fakat yönetsel sistemle toplumsal sistem arasındaki çelişkinin muhtarlık kanalıyla gün yüzüne çıkan boyutuna da

²¹⁶ Örneğin Ortaylı, “köy ve mahallenin günümüzdeki statüsü, Osmanlı Vilayet sisteminin attığı temel üzerindedir; ne Meşrutiyet dönemi ne de Cumhuriyet dönemindeki yasaların bu temeli değiştirdiğini ileri sürmek güçtür.” demektedir. Ortaylı, **a.g.e.**, s. 104.

²¹⁷ Bir kaç örnek vermek gerekirse örneğin Toksöz, “*muhtar bir özerkliği ifade ediyor. Bir yanda mahalle, yani yaşanan yer, bir yanda da mahallenin başındaki muhtar, yani özerk bir kişi var. Yani mahalle, kendi kendine yaşamın özerkleştiği bir yer demek oluyor.*” F. Toksöz, **Yurttaş Katılımı** içinde, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ortak yayını, Bursa, 1997, s. 17. seçimden yola çıkan Çadırcı ise “*muhtarların, bu görevlerine doğrudan doğruya seçilerek getirilmelerinin, demokrasiye geçişimizde de önemli bir merhaleyi oluşturduğu*” üzerinde durur. M. Çadırcı, “**Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi**”, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:2, sayı:3, Mayıs-1993, s. 3.

değinererek devam edecek; muhtarlığın zamanla bir “köy yönetim modeline” dönüştürülmesi ve bu arada mahallenin ihmal edilmesi üzerinde durulacaktır. Yine bu noktadan devam ederek gerek Tanzimat’la gerek Cumhuriyet’le yönünü “köy”e dönen yönetsel sistemin burada göze çarpan bir gelişme sağlayamadığı gibi, aynı zamanda “şehir”leri ihmal etmenin doğurduğu faturanın da çok ağır olduğu ve bu yaklaşımın halen devam etmekte olduğu vurgusu yapılacaktır.

1- Muhtarlığın Kurulması Ya da Merkezi Devletin Oluşum Süreci

Kimi bireysel denemeler²¹⁸ olmakla birlikte muhtarlık ilk olarak 1829 yılında İstanbul mahallelerinde kuruldu. Bu konudaki bilinen ilk (ve tek) kaynak, Lütfi Tarihi’dir. Yaman’ın, bu eserin beşinci cildinden (s. 35) aktardığına göre;

“İstanbul ve vilayetlerde halkın hükümetle olan münasebetlerinin daha düzgün esasa bağlanması maksadıyla, Dersaadet ve bilâdi selâse [Eyup, Üsküdar, Galata] İslam mahallelerinde evvel ve sâni olarak ahalinin ileri gelenlerinden iki muhtar... intihap olundu. Bunların ellerine... mühür... verilerek idarede bir inzibat usulünün vazına teşebbüs olundu.²¹⁹ denilmektedir.

Ortaylı ise aynı kitabın ikinci cildinden (s. 173) şu bilgileri aktarmaktadır:

“Nüfusun artması, işsizlik ve serseriliğin önü[nün] alınması için, şehre giriş ve çıkış kontrol altına alındı. İmamların gelen gidenlerin mürur tezkerelerini kontrolde ihmal ve yolsuzlukları görülmüştü. Bu nedenle, imamların müsamaha edip, göz yumması için her mahalleye evvel ve sani olmak üzere iki de muhtar ta’yin edildi.”²²⁰

Ortaylı’ya göre muhtarlığın kuruluşu bir tesadüf ya da sıradan bir deneme değildi. Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra “şehrin güvenliğini sağlamak, vergi toplayabilmek ve mahallelerin düzenini korumak gerekmekteydi... [Ayrıca] asayişin dışında diğer mali- mülki görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamu

²¹⁸ Çadırcı, muhtarlığın kuruluş tarihi olan 1829 öncesinde Ankara Sancağı’nın Balâ Kasabasına bağlı iki ayrı köyde değişik tarihlerde “ihtiyar” seçildiğine dair kayıtlar bulunduğunu ifade etmektedir. Bu belgelere göre köylüler seçtikleri ihtiyara Ankara Kadısı’nın “mürasele” (bir çeşit yetki belgesi) vermesini talep etmektedirler. Bkz. Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tar...”, s. 5,6.

²¹⁹ Yaman, a.g.e., s. 69.

²²⁰ Ortaylı, a.g.e., s. 101.

görevlisi gerekmektedir.”²²¹ Geleneksel mahalle yönetiminde, Ortaylı'nın doğru tanımlamasıyla bu “yeni kamu görevlilerinin” yürüteceği hizmetleri, imamlar da görmeye yetkiliydi. Kanımızca imamların bu görevleri yürütürken durmayan göçün yol açtığı zorlanmalar karşısında “ihmale ve yolsuzluğa”²²² bulaşmaları da, yeniçeriliğin kaldırılmasından doğan boşluğa ek olarak, muhtarlığın kurulmasında etkili olmuştur.

Muhtarlığın taşrada sistemli bir şekilde kuruluşuna ait bilgiler ise ilk defa Çadircı tarafından kaleme alınan bir makalede dile getirilmektedir. Çadircı, Takvim-i Vekayi'in 1833 tarihli 73. Defa sayısındaki bilgilere dayanarak İstanbul dışında muhtarlığın ilk defa Kastamonu'da kurulduğunu söylemektedir. Gazetenin verdiği habere göre, (“İmparatorluktaki iç karışıklıklara” değinirken gördüğümüz gibi) Kastamonu Sancağına bağlı Taşköprü ayanının halktan fazla vergi toplaması ve onlara zulmetmesi üzerine halk, ileri gelenleri aracılığıyla mütesellime başvurarak yeni bir ayanın seçilmesini istemişlerdir. Şikayet üzerine mütesellimin davetine uymayan ayan ise isyan ederek kuvvete başvurmuş, ancak çıkan çatışmada öldürülmüştür. Mütesellim bu olaydan sonra yeni bir ayan seçme yoluna gitmeyerek,

“İstanbul mahallelerinde uygulanmakta olan muhtarlık usulünü Kastamonu Sancağında da tesis etmiştir. Her mahallede halkın takdirini kazanmış, iş beceren ve söz söyleyebilen kimselerden seçim yolu ile muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani adı ile iki muhtar seçirmiştir. Bütün mahalle halkını toplayarak, muhtarlara mahalle imamını kefil etmiş, mahalle halkına da muhtarlar kefil olmuşlardır. Ayrıca mahallenin ileri gelenleri de birbirine kefil edilmiştir. ...

²²¹ Ortaylı, **a.k.**, s. 101.

²²² Ergin'in (Ergin, **a.g.e.**, s. 121.) muhtarlığın kuruluş nedenleri arasında “imamların zulmünden ve istibdadından halkı korumak ” diye belirttiği sebep -ki onun dayanağı da Lütüfî tarihinin ikinci cildir-gerçekte *ihmal ve yolsuzluklar* olmalıdır. Aynı yolsuzluklara muhtarlığın kurulmasından sonra da rastlanmaktadır. Çadircı, suç işlemiş ya da sürgünde olan kişilere ilmühaber verilmesi yasak olmasına rağmen söz konusu kişilere rüşvet karşılığı bu belgelerin verildiğini yazmaktadır. Çadircı, “**Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kur...**”,s. 414.; Ortaylı ise muhtarların verilen görevlerin hepsini yerine getiremediklerini belirtir ve “özellikle mürur tezkeresi kontrolü ve bu yolla şehirlere akını önlemek, memleket çapında başarıyla olanağı olmayan tutarsız bir tedbirdir” der. Ortaylı, **a.g.e.**, s. 103.

II: Mahmud durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş, bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için emir ve ferman çıkarmıştır.”²²³

Bundan sonra muhtarlık kurumu usulüne uygun olarak hızla kurulmaya başlandı.²²⁴ Seçilen muhtarların listesi ise İstanbul’da Defter ve Ceride Nazırına gidiyor, burada ancak padişahın onayından sonra mühürleri hazırlanıp gönderiliyordu. Yazışmalar ve günün ulaşım imkanları bakımından seçilen muhtarın onaylanıp mührünün hazırlanması yöntemi oldukça uzun bir zamanı aldığı için muhtarlardan mührlerini kaybetmemeleri isteniyordu.²²⁵ Bu durum Ortaylı’nın ifadesiyle “ölçüyü kaçırmış bir merkeziyetçilik özentisiydi.” 1864 nizamnamesiyle bu yöntemden vazgeçilecek ve onaylama görevi valilere bırakılacaktır.²²⁶

Bu dönemde muhtarların görevlerini belirten bir yönetmelik olmamasına rağmen, fermanların ve kadı sicillerinin incelenmesinden Tanzimat öncesinde muhtarlara başlıca şu konularda görevlerin verildiği tespit edilmiştir.²²⁷ Muhtarların en önemli görevi mahalle veya köyün güvenliğini sağlamaktır. Bunun için de muhtarlar, başka yörelerden gelen kişilerin durumlarını saptayacak, kalmalarında sakınca olup olmadığını tespit edecek, gelenlerin izin belgelerini (mürur tezkeresini) inceleyecek, ne amaçla geldikleri, nerede ve ne kadar kalacaklarını tespit edecek, belgesiz olarak gelenleri köy ya da mahalleye sokmayacak, oraya yerleşmek amacıyla gelenlere ise mahalle halkından kefil bulacak ya da kendisi kefil olacaktı. Yine muhtarlar, kendi köy veya mahallelerinden başka bir yere taşınmak isteyenlere “mühürlü pusula” (ilmühaber) verecekti.

Bunun dışında muhtarlar doğan, ölen, kaybolan, başka yere göç eden ve yerleşmek üzere gelenlerin kayıtlarını düzenli olarak tutacak ve defter nazırına

²²³ Çadırcı, a.k., s. 410,411.

²²⁴ 1834 yılında Kütahya, Kırşehir, Bolu, Siroz, Drama Sancakları ile, Zeyhne Kazası mahallelerinde muhtarların seçilerek göreve başladıklarına dair kayıtlara rastlandığı belirtilmektedir. Alada, **Osmanlı-Türk Şehr...**, s. 141.

²²⁵ Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kur...”, s. 414.

²²⁶ Ortaylı, a.g.e., s. 103.

²²⁷ M. Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tar...”, s. 6,7.

günü gününe bildirecekti. Ayrıca mahalle veya köyün gelir giderlerini gösterir hesap defterini tutmak, sakinlerin paylarına düşen vergilerin dağıtımında hazır bulunmak, asker alımında ve diğer kamu hizmetlerinin yürütümünde ilgili görevlilere yardımcı olmak da muhtarların görevleri arasındaydı. Muhtarlar, gelir dağıtımında bir haksızlık yapılmışsa, mahalleli adına ilgililere başvurabilecekti.

Görüldüğü gibi muhtarlara verilen görevler tamamen merkezi yönetime ait görevlerdi. Bunun dışında mahalle ya da köylerdeki halkın yerel nitelikli işlerinin görülmesi hususunda muhtarlığı nasıl çalıştırdığı konusunda fazla bilgi verilmemektedir. Ancak mahalle ve köylerde muhtarların yanı sıra imamların da muhtarlara kefil edilmek yoluyla yönetimde sorumluluk üstlendiklerini bildiğimize göre ve yerel nitelikli görevlerin yürütülmesi konusunda başkaca bir düzenlemenin de olmadığını dikkate aldığımızda, mahalledeki geleneksel görevlerin merkezi bir yönlendirme olmadan halk eliyle, muhtarların önderliğinde yine bir şekilde görülmeye devam ettiğini söyleyebiliriz. Bu durumda mahalleli örneğin çöpünü toplamaya devam etmekte, bekçisini kendisi tutmakta ve diğer yerel nitelikli görevlerini yapmaktadır.

Muhtarların, taşrada herkesin katılımıyla ve doğrudan seçimle belirlenecek olması da önemlidir. Aslında halk seçimlere yabancı değildi. Şehir kethüdasının veya ayanın seçildiği oluyordu. Ancak mahalle ölçeğindeki seçimler, daha büyük bir ölçekteki seçimlere nazaran her zaman daha güvenli ve daha şeffaf olacaktır. O günün iletişim imkanları da dikkate alındığında bu son düzenlemenin (küçük ölçekteki kişilerin birbirini tanıması nedeniyle) halkın tercihlerinin daha bilinçli yansıtılmasına imkan vermesi de mümkündür. Yine getirilen düzenlemelere göre halk eğer muhtardan memnun değilse, imam ve ileri gelenler aracılığıyla mütesellime başvurabilecek, hakkında gerekli işlemin yapılmasını isteyebilecektir. Bütün bunların yanında muhtarlık, merkezi yönetime aslında çok pratik bir fayda da sağlamaktadır: Merkezi yönetim bu yolla “feodalleşme” tehlikesinin önüne geçmiştir. Merkezi yönetim karşısında bir muhtarla, bir ayanın gücü kıyas edilemez. Dolayısıyla yapılan seçimler bir taraftan halkın yapabilirliğine olan inancın devam etmesinin bir sonucudur. Diğer taraftan ise bu yolla merkezi yönetim, hem muhtarlığın kabulünü kolaylaştırmakta, hem

kargaşalığa son verebilecek (ve eğer geliştirilebilseydi oldukça rasyonel olabilecek) bir mekanizmayı *üretmekte*,²²⁸ hem de aslında kendisini garantiye almaktadır.

Sonuçta İstanbul'da atamayla gelen muhtarlar yeniçeriliğin kaldırılması sonrasındaki yönetim boşluğunu doldururken; taşrada seçimle gelen muhtarlar, 16. yüzyılda tımar usulünün kaldırılıp iltizam sistemine geçilmesiyle başlayan, bunun da 18. yüzyılda ayanlığı doğurmasıyla şiddetlenen yolsuzlukları ve taşradaki yönetim karmaşasını durdurmaya yönelik çabalardan biridir.²²⁹ Diğer taraftan muhtarlığın kurulmasında, merkezi devletin oluşum sürecinin de etkileri vardır. Kuruluş aşaması için konuşursak, muhtarlar sayesinde devlet Alada'nın belirttiği gibi, "yeni merkezîyetçi anlayışına koşut olarak mahallelerle [ve köylerle] merkezi idare arasında, bürokrasi yoluyla *bilgi- denetim* ağını gerçekleştirm(e)"²³⁰ imkanını elde etmiştir. Bu ülke çapında kontrolü sağlamak için merkezi devletin ihtiyaç duyduğu önemli bir unsurdur. İkinci olarak merkezi devletin önemli bir özelliğini oluşturan "laiklik", muhtarlık kurumuyla birlikte somut anlamda uygulamaya konulmuştur. Muhtarlığın kurulmasıyla birlikte geleneksel mahallenin başındaki imam, öncelikle muhtarın gerisine, ona yardımcı bir konuma çekilmiştir. (Ancak bu dönemde sekülerleşme İslam mahalleleriyle sınırlı kalmış, Reaya mahalleleri 1864 Nizamnamesine kadar yine eskiden olduğu gibi kocabaşı ve papazlar tarafından yönetilmeye devam etmiştir.²³¹) 1864 ve 1871 Nizamnameleri bu durumu daha da perçinleştirecek ve dini liderlerin yönetimle ilişkilerine hukuksal olarak son verecektir.

En zor gibi görüneni muhtarlığın yönetsel yapıdaki yerini belirlemektir. Bizce muhtarlık, bu dönemde ne bir yerel yönetim birimi, ne de merkezin bir taşra kuruluşudur. Yani ne desantralizasyon ile ne de delegasyon ile

²²⁸ Bu noktada şuna da değinmek istiyoruz: Bizce, Eryılmaz'ın iddia ettiği gibi "köy ve mahalle muhtarlıkları Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının tabii bir sonucu olarak ortaya çıkmış" kurumlar değil, fakat mevcut toplumsal yapı ve söz konusu ihtiyaçlar tarafından derin biçimde etkilenmiş kurumlardır Eryılmaz, "**Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Otaya Çıkışı ve Gelişimi**", Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi içinde, Birleşik yay., İstanbul, 1997, s. 199.

²²⁹ Bizce, Çadırcı'nın muhtarlığın kuruluş sebebi olarak "o devirde hemen hemen hiç kalmamış olan asayışı yeniden sağlamak" diye belirttiği nokta, daha ziyade taşra için geçerlidir. Çadırcı, **a.k.**, s. 415

²³⁰ Alada, **Osmanlı- Türk Şehr...**, s. 143.

²³¹ Çadırcı, "**Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kur...**", s. 411.

ilişkilendirilebilir. Bu dönemde muhtarlık, devletin yeni merkezîyetçi konumuna paralel olarak ilk elde yapılması gereken ve zorunluluk duyulan işler için oluşturulmuştur. Birinci, ikinci muhtar ve bir de onlara yardımcı imamdan müteşekkil olan muhtarlığın henüz bir kurum olma özelliği dahi bulunmamaktadır.

2- Tanzimat Sonrası Mahalle Muhtarlığının Gelişimi

Tanzimat sonrasında muhtarlar, mütesellim yerine 1842'deki düzenlemeyle seçimle belirlenmesi öngörülen kaza müdürlerine bağlanmışlardır.²³² Muhtarlara maaş bağlanmasına yönelik düzenlemelerden ise bütçeye ağır geleceği gerekçesiyle vazgeçilmiştir. 1863 yılında çıkarılan bir "talimatla"²³³ muhtar seçimlerinin nasıl yapılacağı belirlense de bu düzenleme daha hayata geçmeden 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi²³⁴ çıkarılmıştır. Bu nizamname 1867'den itibaren bütün imparatorlukta uygulamaya konulmuş, görülen eksiklikler ise 1871 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi²³⁵ ile giderilmeye çalışılmıştır.

1864 ve 1871 Nizamnamelerinin yapıldığı dönemin kimi özellikleri nizamnamelerin şekillenmesinde etkili olmuştur. İlk olarak bu dönem, hem Avrupalı devletlerin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki etkisini iyice artırdığı, hem de devlet tarafından Avrupa'nın çeşitli ülkelerine gönderilen öğrencilerin geri döndüğü ve devletin yüksek kademelerinde görev aldığı bir dönemdir. Dolayısıyla bu nizamnameler, iç sorunlara dış baskılar altında cevap bulunmaya çalışıldığı bir dönemde, devletin yüksek kademelerindekilerin ideolojik özelemlerini de içermektedir. İkinci olarak bu nizamnamelerle devlet, tüm yönetsel sistemi merkezi bir anlayışla yeniden yapılandırma çabasına girişmiştir. 1864 Nizamnamesi eyalet bölümlerinden oluşan İmparatorluğu vilayet, liva (sancak),

²³² Alada, "Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...", s. 102.

²³³ Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tar...", s. 8.

²³⁴ Bu nizamname Latin harfleriyle yayınlanmıştır. Bkz. "Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (III), Tuna Vilayet Nizamnamesi, (Yayınlayan M. Seyitdanlıoğlu), Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, cilt:5, sayı:2, Mart-1996, s. 67-81.

²³⁵ Bu nizamnamenin Latin harfleriyle yayınlanmış metni için bkz. "Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (VI ve VII), 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri, (Yayınlayan M. Seyitdanlıoğlu), Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, cilt:5, sayı:5, Eylül- 1996, s. 89-103 ve cilt:5, sayı:6, Kasım-1996, s. 89-99.

kaza ve köy olarak dört kademeye bölerken; 1871 Nizamnamesi ise kaza ile köy arasına nahiyeyi ekleyerek bu dörtlü yapıyı beşli bir yapı haline getirmiştir. 1913 yılına kadar yürürlükte kalan bu yeniden yapılandırmada mahalleler gerçekte nizamnamelerin ilgi alanında değildir.

Her iki nizamnamede (toplam 211 madde ve iki de özel madde vardır) mahalleye ait tek madde, 1864 Nizamnamesinde yer alan ve nizamnamenin bütünlüğü içinde değerlendirildiğinde sanki nizamnameye “*yamanmış*” ya da “*sonradan eklenmiş*” görüntüsü veren “**beşinci maddedir.**” Şehirlerde mahalle muhtarlığının yasal olarak devamını sağlayan ve ‘*köye kıyasla*’ mahalle muhtarlığını bir “*yerel yönetim birimi*” haline dönüştüren bu maddede, “*Kasaba ve şehirlerde lâ-ekall (en az) elli hane bir mahalle itibâr olup her bir mahalle bir kariye (köy) hükmündedir.*” denilmektedir. (Bir anlamda mahalle, köyden kalkarak ya da köye benzetilerek tanımlanmaktadır. Ancak gelişmeler bu benzerliği her geçen gün azaltacaktır.) Bu maddenin dışında nizamnamede doğrudan “mahalle” adının geçtiği başka bir madde bulunmamaktadır. Örneğin 1864’teki düzenlemede köy yönetimi ve bunun seçim yöntemini belirleyen maddelerde sadece “köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi”nden söz edilir. 1871’deki düzenlemede de yine aynı durum (eksiklik/ yanlışlık) söz konusudur. Burada da muhtarlığın ve ihtiyar meclisinin görevleri sayılırken yine sadece “köy” ifadesine yer verilmiştir. Ancak beşinci maddeye binaen bu hükümler mahalleler için de geçerli olmuştur.

Önemli bir sorun alanı, 1871 Nizamnamesiyle oluşturulan “nahiye” ile açığa çıkar. Nizamname, kaza sınırları içinde bulunan *bir kaç köyün* birbirine olan yakınlıkları dikkate alınarak bir yönetsel birim altında toplanması ve buna nahiye denilmesi öngörmüştü (m. 50). Maddenin açık ifadesinden anlaşıldığına göre, mahallelere ait bir nahiye olmayacaktır. Zaten maddede nahiye müdürünün görevleri sayılırken ve nahiye meclislerinin nasıl oluşturulacağı düzenlenirken “köy yönetimi” esas alınmıştır. (Nahiye meclislerinin, sınırları içinde yer alan köy ihtiyar heyetlerinin göndereceği en çok dört üyeden oluşması öngörülmüştü.) Her ne kadar *beşinci madde* “her mahalle bir köy hükmündedir” dese de bu mahallelere ait bir nahiye yoktur. İşte 1871 Nizamnamesin “nahiye” adıyla yeni bir birim oluşturması, köy muhtarlıklarını buna bağlanması ve mahalle muhtarlığı

ile ilgili hiç bir düzenleme getirmemesi bu kurumun hangi yönetsel kademelenme ile ilişkili olarak çalışacağı sorununu doğurmuştur. Beş yıl sonra çıkarılan “Nahiye Nizamnamesi”²³⁶ de bu sorunu çözmemiştir. Gerçi Ortaylı’nın ifade ettiği gibi dönemin zorlu koşullarının sonucu fiiliyatta “nizamnamelerin kesinlikle uygulanmadı(ğı)”²³⁷ doğru ise de, burada köy muhtarlığının kaza’dan alınıp nahiyeye bağlanması sonrasında mahallenin nerede kalacağı sorunu doğmuştur. Yine mahalle muhtarlıkları belediyeye ilişkilendirilmediği gibi, vilayet ve kaza meclisleriyle de ilişkilendirilmemişlerdir.

Nizamnamelerle köy muhtarlığına (ve beşinci maddenin hükmüne göre mahalle muhtarlığına) bir çok görev verilmiştir. Muhtarlığa verilen bu görevler, köy ya da mahallede merkezi yönetime ve yerel yönetime ait görevleri kapsadığı gibi, ayrıca kimi küçük anlaşmazlıkların çözülmesi konusunda yargıya ait görevleri de kapsamaktadır. Ancak diğer taraftan aynı nizamnameler şehir ve kasabalarda oluşturulan belediyelerin görevlerini de belirtmekte, onlara çöpün toplanması, sokakların temizliği gibi bir çok görev vermektedir. Burada ortaya *“aynı görevi yapmakla yükümlü ayrı ve birbirinden tamamen kopuk iki yönetim birimi”* çıkmaktadır. Nizamnameler bu iki birim arasında bir ilişki ya da işbirliği öngörmediği için, bu durumda gerçek görevlinin tespiti, ya da bu görevlilerin keşişme ve ayrılma noktalarının belirlenmesi ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Nizamnamelerle bir taraftan bir yerel yönetim birimi haline getirilen mahalle muhtarlığı adeta kendi başına bağımsız bir birim olarak bırakılırken, diğer taraftan zamanla yerel yönetim alanında esas yetkili olacak belediye kurumuyla muhtarlığın ilişkisi kurulmayarak hem mahalle muhtarlığı yalnız bırakılmış, hem de yerel halkın belediyeye ulaşmasında önemli bir basamak oluşturabilme potansiyeline sahip muhtarlık kurumundan yararlanılamamıştır.

Muhtarlık kurumunun bir yerel yönetim birimi haline gelmesinde muhtarlığa verilen görevlerin yanında özellikle ihtiyar meclislerinin oluşturulmuş olması önemliydi. Ancak muhtarlığın tüzel kişiliğe sahip olup olmadığı tartışmalıdır.

²³⁶ 1876 tarihli İdarei Nevahi Nizamnamesi’nin Latin harfleriyle yayınlanmış metni için bkz. **İdare Dergisi**, yıl: 22, sayı: 212, s. 127-132.

²³⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 104.

Dönemin tarihçilerinden İsmail Hakkı, “köyün tüzel kişiliğinin olduğunu” söylerken, Ortaylı buna itiraz eder.²³⁸ Bu durum mahalle için daha da karmaşıktır. Diğer taraftan genellikle ihtiyar meclislerinin muhtarı denetlemek yönünde önemli bir işlevi olduğu belirtilir. Ancak Ortaylı, muhtarlar tarafından köylüden gerçek hissesinden fazla vergi alındığını, pek çok haksızlıkların yapıldığını, bunun da itiraz ve şikayetlerin artmasına sebep olduğunu belirtir. Ortaylı’ya göre “köyde muhtar baskısının bir tek nedeni vardı, muhtarın dışında yetki sahibi hiç bir görevli ve organ yoktu. İhtiyar meclisi muhtarı denetleyip, tedbir alabilecek bir organ değildi. *Osmanlı yönetimi muhtarın yolsuzluğunu, komün yönetiminin varlığına tercih etmişti.*”²³⁹ Bu sürecin mahallede nasıl işlediğini bilmiyoruz.

Muhtarlık kurumu merkezi devletin oluşum süreciyle şöyle ilişkilendirilebilir: Tanzimat’tan sonra yönetsel ve kurumsal düzenleme çalışmaları içinde muhtarlık kurumuna merkezi yönetime ait görevlerin yanı sıra yerel yönetime dönük görevler de verilmiştir. Bu durum bir önceki bölümde “*bu birimler yerel yönetime dönük hizmetleri de kendiliğinden bir şekilde üstlenmiş olmalı*” diye belirttiğimiz yargının yönetsel düzenlemelerde cevap bulmuş halidir. Bir anlamda söz konusu nizamnameler fiili durumu hukukileştiren bir görünüme sahiptir. Diğer taraftan bu süreci nizamnamelerin genel ruhunu dikkate alarak şöyle de formüle edebiliriz: Önce geleneksel mahallenin yapmakta olduğu merkezi yönetime ait görevler muhtarlık kurumu içinde resmi bir kimliğe kavuşturulmuş, arkasından bu birime yerel nitelikli görevler de verilerek (vilayet, liva, kaza ve nahiyenin yanı sıra) “*köyde*” de resmi bir yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Oluşturulan bu kurum temelde köye özgü bir yönetim modeli olarak görülmüş ve merkezden uzaktaki uçlar bu yolla kontrol edilmeye çalışılmıştır. Yönetsel düzenlemelerde mahalle muhtarlığının yeri, kent düzeyinde oluşturulmaya çalışılan belediye kurumunun hizmet aksaklıklarını doldurma işlevinin ötesine geçememektedir. Ancak mahalle muhtarlığının bu işlevini etkin bir şekilde yapabilmesine yönelik hiç bir düzenleme de yapılmamış, yani belediyeye ilişkisi kurulmamıştır. Diğer

²³⁸ Bkz. Ortaylı, **a.k.**, s. 106.

²³⁹ Ortaylı, **a.k.**, s. 108. ; vurgu: E. A.

tarafından aşağıda üzerinde durulacağı gibi, mahalledeki birbirine kenetlenmiş sosyal yapı, nizamnamelerdeki düzenlemelerden de etkilenmiştir. Bu mahalle tipi toplulukların içsel birlikteliğinin bozularak, kent düzeyinde dalgalanmaya bırakılması olarak görülebilir.

Yasal olarak meşruiyetini ve yerel yönetim birimi olma özelliğini nizamnameye “*yamanmış*” tek bir maddeden alan mahalle muhtarlığı, 1913 yılına kadar bu haliyle devam etmiş; İttihat ve Terakki'nin 1913 yılında çıkardığı “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu”nun 148. Maddesi Nizamnameleri kaldırdığında, mahalle muhtarlığı da hukuki olarak kaldırılmıştı. Zira ilgili yasa mahalle muhtarlığıyla ilgili hiç bir düzenleme getirmemişti. Böylece mahalle muhtarlığının bir yerel yönetim birimi olma özelliği sona ermiş oluyordu. Ancak mahalle muhtarlığı eski görevlerini *yasal bir dayanağı olmadan*, hükümetlerin izniyle 1934 yılının başına kadar yapmaya devam etmiştir. Mahalle muhtarlığının (10 yıl Meşrutiyet, 10 yıl da Cumhuriyet döneminde olmak üzere toplam 20 yıl) devamına hükümetlerin göz yummasının nedeni, bu kurumların merkezi yönetime ait önemli görevleri yürütüyor olmalarıdır. Ancak bu kurumun yasal düzenleme olmadan bir anlamda “gönüllü bir şekilde” işletilmeye devam etmesi hala mahalledeki bilincin diri olduğunu ve muhtarlığın yerele ait kimliğinin kaybolmadığını göstermektedir.

3- Tanzimat Sonrasında Mahalledeki Sosyal Yapının Dönüşümü

Tanzimat sonrası süreçte yerel topluluk, gündelik yaşamını mahalle ölçeğinde devam ettirmekle beraber, kendini iyice hissettiren nüfus artışı ve buna bağlı iktisadi yetersizliklerin etkisiyle gündelik yaşam, kent bütününe doğru yayılan bir ivme göstermiş ve yasal düzenlemelerle bu süreç desteklenmiştir. (Ancak bu yayılma göç alan büyük şehirlerde kendisini daha çok hissettirmiştir.) İstanbul örneğinde “önce mahallenin dış kabuğu çatla(mış) ve ardından pek çok dar ölçekli yerleşim birimi içice geçerek kentin bütününde karmaşık bir kültür yapılanmasının yolu (açılmıştır).”²⁴⁰ Sosyal yapıdaki bu değişimde yasal

²⁴⁰ E. Işın, “19.yy’da Modernleşme ve Gündelik Hayat”, Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi içinde, s. 548.

düzenlemeler de dahil bir çok etkenin rolü olmuştur. Önce yasal düzenlemelerden başlayalım:

Nizamnamelerin getirdiği iki düzenlemenin “mahalledeki yerel topluluk” açısından önemli olduğunu düşünüyoruz. Bu düzenlemelerden birisi beşinci maddede yer alan “en az elli hane bir mahalle itibar olunur” ifadesidir. Buna göre elli haneye sahip olmayan mahalleler birleştirilecekti. Burada doğal süreci içinde değil de yasal bir zorunluluk olarak şehrin bir çok noktasında bir anda birleştirilmeye gidilmesinin mahalle ve mahalleli üzerindeki etkisinin ne olduğuna dair kesin bilgilere sahip değiliz. Ancak bu yıllarda mahallede bir çözülme süreci başlamıştı. Bu düzenlemenin çözülmeyi kolaylaştırdığı söylenebilir.

Nizamnamenin bizce ikinci önemli düzenlemesi muhtarlık seçimine ilişkindir ve getirilen düzenleme hem çıkışı itibariyle Batı kaynaklıdır, hem de mevcut toplumsal yapıyla uyuşmamaktadır. Nizamname (diğer bir takım şartların yanı sıra) seçebilmek için “yılda en az 50 kuruş vergi vermek”, seçilebilmek için de “yılda en az 100 kuruş vergi vermek” şartlarını getirmişti. Böylece bir anlamda devlet “bana şu kadar vergi verme gücüne sahipsen benim kurduğum bu kurumdan yararlanabilirsin” demektedir. Ancak bu düzenlemenin toplumsal boyutu daha önemli görünmektedir. Getirilen bu düzenleme, o güne kadar zengin- fakir ayrımının değil bütünlüğünün ve dayanışmasının olduğu mahalleliler arasında, servet farklılığını adeta insanların yüzlerine çarparcasına açığa vurmuştur. Artık mahalleli hukuken ekonomik düzeyine, servetine göre ayrılmaktadır. Her yıl yapılan seçimlerle bu gerçek üstüste hatırlatılmakta ve mahalleli arasındaki bütünlük dağıtılmaktadır. Zengin olanlar, servetin kendilerine fakir olan komşularına nazaran neler kazandırabileceğini görmekte; buna karşılık ödeme gücünden yoksun olanlar ise hukukun kendilerine yüklediği rolü taşımakta zorlanmaktadırlar. Halbuki o güne kadar böyle bir farklılık İslam ahlakı, toplumsal örf ve adetler gereğince ayrıştıran değil nispeten birleştiren, kaynaştıran ve dayanışmayı sağlayan bir unsur olabilmişti. Bu değişimin birdenbire olduğu ve buna yol açacak bir toplumsal tabandan bağımsız olarak

gerçekleştiği elbette söylenemez. Ancak kanımızca getirilen düzenleme, bu süreci hızlandıran önemli bir etken olmuş olmalıdır.

Mahalledeki yerel topluluk olgusunda çözülmeye yol açan etkenlerden biri de mahalle sandıklarının kaldırılması olgusudur. 1836'da Evkaf Nezareti kurulduğunda diğer vakıfların yanı sıra “avarız akçası vakıfları” da bu bakanlığa bağlanmıştı. 1869'da belediyeye devredilen bu sandıklara İstanbul örneğinde 1877 Osmanlı- Rus Savaşı sırasında devletçe el konulmuştur. Bu, komünal bir mali örgütlenme aracı olan mahalle sandıklarının kaldırılması suretiyle, mahallenin kendi kendini yönetme iradesinin elinden alınması anlamına gelmektedir.²⁴¹ Böylece kişiyi mahalleye bağlayan ve onunla bütünleştiren önemli bir unsur daha mahallelinin elinden alınmıştır.

Nizamnameyle gelen “birleştirme” ve “servet farklılığının vurgulanması” ve bundan ayrı bir düzenlemeyle gerçekleştirilen “mahalle sandıklarının kaldırılması” olguları, kanımızca mahallelileri birarada tutan ve birbirine bağlayan toplumsal bağların çözülmesinde önemli roller ifade etmiştir. Artık çöpü tanımadığı kişiler tarafından toplanmaya başlanan mahalleli çevresine karşı daha rahat davranabilmekte, yine hukuki olarak açılan kapıdan yürüyerek fakir komşusuna karşı daha kırıcı davranabilme imkanına kavuşmakta; böylece mahalleli hem “mekan” boyutuyla hem de “sosyal” boyutuyla yerelle ilişkisini kesmeye başlamaktadır.

Mahalleli yasal düzenlemelerin etkisiyle zihinsel olarak yerelle ilişkisini keserken İstanbul örneğinde iki somut olgu da buna yardım etmiştir. 16.yy'dan başlayarak devam eden göçler 19.yy'a gelindiğinde, Marmara ile Haliç arasındaki Suriçi bölgesinin nüfus yoğunluğunu iyice artırmış ve buna bağlı iktisadi yetersizlikler mahalledeki çözülme sürecine katkıda bulunmuştur. Tanzimat'la kaldırılan iskan kısıtlamaları Suriçi bölgesinden Galata- Pera bölgesine doğru bir akımı da başlatmıştır.²⁴² Yine bu çözülme sürecine, açıklamaya çalıştığımız “içten kopuş”un yanı sıra Alada'nın ifadesiyle “dıştan

²⁴¹ Alada, “Beledî Örgütlenmede İlk Basamak...”, s. 103.

²⁴² Işın, a.g.m., s. 548.

çekiş”²⁴³ de katkıda bulunmuştur. “19.yy’da İstanbul’da gelişen eğlence kültürü, geçmişin kolektif etkinliklerine karşı, kişisel yönü ağır basan bir gündelik zaman geçirme anlayışını doğurmuştur... İstanbul hayatına 19.yy’la birlikte katılan Boğaziçi’nin gündelik hayatı, üst tabaka değerleriyle biçimlenen bir eğlence kültürünü yaratmıştır.”²⁴⁴ Yine köşk- konak hayatı bu dönemde ağırlığını hissettirmeye başlamış; üst tabaka aileler; sivil konutun dışında yeni mekanlara uzanmaya başlamışlar, bir “yazlık” sahibi olma düşüncesi bu dönemde ortaya çıkmıştır.²⁴⁵ (Bu süreçte, yukarıda bir ara değindiğimiz 18.yy’daki sermaye birikim sürecinin ve Tanzimat’la birlikte özel mülkiyete dönük düzenlemelerin de rolü vardır.) Mahalleden yazlıkla başlayan kısa süreli kopuş zamanla sürekli konuta dönüşmüştür.²⁴⁶ Ancak söz konusu bütün bu etkenler “kuşakların yüzyıllarca özenle dokuduğu ‘ortak yaşam zincirini’ toptan çözüp atacak etkiyi gösterememiştir.”²⁴⁷

Açıklamaya çalıştığımız bu faktörlerin (belki başka faktörlerin de) etkisiyle mahalle, İstanbul gibi şehirlerde hızlı bir çözülme sürecine girmiştir. Zaman olarak belki kısa ama içerik olarak oldukça uzun bu sürecin kısa tarihi şudur:

“Tanzimat’la hızlı bir ivme kazanan toplumsal değişme süreci, servete bağlı olarak farklı yaşam tarzlarını geliştirdi. Bu durum fiziki mekanda da kendiliğinden bir farklılaşmaya yol açtı. Heterojen yapısı içindeki sosyal birlikteliğini ancak 20.yy. başlarına kadar koruyabilen Osmanlı- Türk mahallesi özellikle 1. Dünya Savaşı ertesinde gerçek bir toplumsal çözülme dönemine girmiştir ve bu durum Cumhuriyet Türkiye’sinde kültürel anlamda yeni bir “Mahalle” kavramını ortaya çıkarmıştır; *Kenar Mahalle*.²⁴⁸

4- Cumhuriyet Dönemi Mahalle Muhtarlığı

Yerel yönetim ve demokrasi tarihi açısından önemli olan, ancak uygulanmayan 1921 Anayasası’nı bir kenara bırakırsak; 1924 Anayasası “Türkiye... vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere, münkasemdir

²⁴³ Alada, *Osmanlı- Türk Şehr...*, s. 158.

²⁴⁴ Işın, *a.g.m.*, s. 550,551.

²⁴⁵ Işın, *a.k.*, s. 554.

²⁴⁶ Alada, *Osmanlı- Türk Şehr...*, s. 150.

²⁴⁷ Alada, *a.k.*, s. 153.

²⁴⁸ Alada, “*Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...*”, s. 104.

[bölünmüştür] ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkübeder [meydana gelir].” (m. 89) demektedir. Bu düzenlemeye göre (Tanzimat sonrasındakilerle kıyaslandığında) nahiyelerin içine “mahalle”ler giriyorsa da hükümetçe bir türlü sokulamaz. Aynı düzenleme 1929’daki “*Vilayet İdaresi Kanunu*”nunda da²⁴⁹ yer almaktadır (m. 1). Ne var ki bu kanunda da mahalleler açıkça zikredilmediği gibi 54. maddede “[nahiye] müdür(ü), nahiye dahilindeki *köyleri*, köy kanunu hükümlerine göre nezaret ve murakabesi altında bulundurur” denilmektedir. Ancak gerek Anayasada, gerekse bu maddenin geçtiği kanunda nahiye sınırlarının “kasabaları” da kapsadığı belirtilmekte ve bu dönemde yasal olmasa da mahalle muhtarlıkları işlevlerine devam etmektedir. Yasada bununla ilgili hiç bir hüküm yoktur. (Köy ise, 1924’te çıkarılan yasayla bir yerel yönetim birimi haline getirilmiştir.)

Mahalle adı ilk kez “Belediye Yasası”nda²⁵⁰ geçmektedir. Ancak 1930’da çıkarılan Belediye Yasasında “bir belediye sınırları içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimler ile hudutlarının değiştirilmesi...” (m.8) denilerek sadece coğrafi alan itibarıyla mahalleye değinilmiş; mahallenin yönetsel kurumu²⁵¹ dikkate alınmadığı gibi, mahalledeki topluluk da önemsenmemiştir. Zira ilgili yasada bütün bu işlemler “belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı[na] ve valinin tasdıkı[ne]” bırakılmış, mahalleliye danışma gereği dahi duyulmamıştır. (Bu madde 1930’dan bu güne hiç değişmeden kalmıştır.) Yasada belediye sınırları içerisinde başkaca topluluklar olabileceği kabul edilmemiş, mahalleler belediyenin her bakımdan ayrılmaz bir parçası olarak görülmüştür.

a- Mahalle Muhtarlığının Kaldırılması

²⁴⁹ Kanun No: 1426, Kabul Tarihi: 18-4-1929, Yayın Tarihi: 5-5-1929.

²⁵⁰ Kanun No: 1580, Kabul Tarihi: 3-4-1930.

²⁵¹ Ergin, şu bilgileri aktarır: “Son [1930 tarihli] belediye kanunu yapılırken belediye teşkilatının ilk basamağının mahalle olması ve bu *mahallenin başında ahali tarafından seçilmiş kimseler değil belediyece tayin olunan bir iki memur bulunması* istenilmişti. Bunların muayyen yerleri olacak, mahalle içindeki halkın ve binaların muntazam kayıtlarını tutacaklardı. Ve bu suretle verecekleri kayıtlar ve vesikalar için sağlam bir temel kurulmuş olacaktı. Belediyenin bu dileği hükümetçe kabul edilmedi. Ve belediye kanununda mahallelere bir yer gösterilmedi.” (vurgu: E. A.) O. N. Ergin, **Beledi Bilgiler**, Osmanbey Matbaası, İstanbul, 3. baskı, 1939, s. 92.

1933'te çıkarılan beş maddelik bir kanunla²⁵² yıl sonu itibariyle mahalle muhtarlıklarının tarihe karışmasına hükmedilmiştir. İç İşleri Bakanlığınca (Dahiliye Vekaleti) hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca (İcra Vekilleri Heyeti) meclise gönderilmesi kararlaştırılan kanunun gerekçesinde (lâyiha) belediyelerin oluşturulmuş olduğu söyleniyor ve mahalle muhtarlığının görevlerinin de belediye işlerinden olduğu ifade olunuyordu. Gerekçede ayrıca şunlar dile getiriliyordu:

“İdari ve mali teşekkülleri ilmi esaslara tevfiğ [uygun] bir çok memlekette dahi, mahalle muhtarlıklarına benzer hiç bir teşkilat olmayıp bütün bu vazifeler belediyelerce ifa edilmektedir.

En son ilmi esaslara göre hazırlanmış olan belediye kanunile şehirlerimiz ve kasabalarımız, çalışan ve halkın ihtiyaçlarını düşünen belediyelerimizin elinde inkişafa doğru yürürken *dünyanın hiç bir yerinde bulunmayan mahalle muhtarlığının kaldırılmasına kesin bir zaruret vardır...*”²⁵³

İç İşleri Komisyonu ise (Dahiliye Encümeni) yukarıdaki gerekçeye aynen katıldığını ifade etmekte ve “*esasen komün teşkilatını yapmış olan bütün memleketlerde bu teşekküller kaldırılmıştır.*”²⁵⁴ demektedir.

Gerekçede muhtarlık kurumunun gördüğü işlerin belediye görevlerinden başka bir şey olmadığı ifade edildiği için; gerek hükümetçe hazırlanan teklifte, gerekse İç İşleri Komisyonunca yapılan değişiklikte muhtarlık kurumuna verilmiş olan yetki ve görevlerin “*belediyelere*” devredileceği belirtilmiştir. Ancak daha sonra bunun doğru olmadığı anlaşılınca tasarıda yaklaşık iki ay sonra, muhtarlık kurumuna ait yetki ve görevlerin “*belediyelere, zabıtaya ve aidiyetine göre diğer devaire*” devredileceği şeklinde bir değişiklik yapılmıştır.²⁵⁵ Mecliste bu tasarı görüşülürken muhtarlığa dair hiç bir tartışma yapılmaması ilginçtir.²⁵⁶ Yasanın

²⁵² Kanun No: 2295, Kabul Tarihi: 10-6-1933, Yayın Tarihi, 19-6-1933.

²⁵³ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:4, İçtima:2, cilt:16, TBMM Matbaası, Ankara, 1933, Sıra No:156; vurgular: E. A.

²⁵⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi, a.y.**, Sıra No: 156.

²⁵⁵ **TBMM Zabıt Ceridesi, a.y.**, Sıra No: 156'ya ek.

²⁵⁶ Bu kanunun mecliste müzakeresi esnasında tartışma yapılmaması dikkat çekicidir. Kanun layihasının meclise gelmesinden muhtarlık kurumunu kaldıran birinci maddenin kabulüne kadar olan süreç sadece şudur:

“*Dahiliye Vekili Şükrü Kaya B. (Muğla)*: Müstaceliyetle [aceleyle] müzakeresini teklif ediyoruz.

Reis: Müstaceliyetle müzakeresi teklif ediliyor. Kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir. Maddelere geçilmesini kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.

görüşülmesi esnasında tek söz alan kişi (Selahattin Bey- Kocaeli) ise muhtarların yaptıkları işler için ücret almakta olduklarını hatırlatarak, bu usulün devam etmesi için yasaya bu yönde bir ekleme yapılmasını teklif etmiş ancak teklifi kabul edilmemiştir.²⁵⁷

Belediyelerin (gerekçede ifade edildiği gibi komün yönetimlerinin) oluşumunu tamamladığını düşünen hükümet, artık muhtarlığa ihtiyaç kalmadığını ilan etmişti. Anlaşılacağı üzere muhtarlık kurumu bir komün yönetimi olarak kabul edilmemektedir. Zira komün, yasayı hazırlayanlarca “ölçek”ten bağımsız olarak ele alınmakta ve belirlenen yönetsel sınırlar içinde bir yerel topluluğun kendiliğinden oluşacağı düşünülmektedir. Bu yönüyle küçük bir kasaba belediyesiyle, (o gün için de büyük olan) İstanbul belediyesi arasında bir fark görülmemektedir. Bir mahallede oturanlar artık mahalle sınırlarının içiyle değil, dışıyla ilgilenecek (ya da mahallenin içini dışarıdan takip edecek) ve belediye meclisinin toplantılarını hararetle dinleyecektir. Yarı resmi bir niteliğe sahip olan “*İdare*” dergisinin 1928-1933 yılları arası tarandığında bu bakış açısı hemen farkedilmektedir. Daha ziyade Fransız kaynaklı komün anlayışını sık sık dile getiren kişiler, komünün özünü oluşturan ‘*topluluğu*’ tanıma hususunda isabet edememişler, belki de onu mevcut özelliklerinden arındırmaya ve dönüştürmeye çalışmışlardır. Belediye meclisine gidip konuşulanları dinleme; mahallede oluşturulacak bir yönetim birimiyle katılımı sağlamaya tercih edilmiştir.

Diğer yandan bu dönem, sivil- asker bürokrat bir elit tabakanın “*doğru bildiği yolda*” hiç bir muhalefete izin vermeden “*aşk ve şevkle*” yürüyüşünün tarihidir. Bu şevk, sadece hükümet ve meclis kanadıyla sınırlı kalmamakta, bu ideolojiyle bütünleşmiş akademik çevrelerde de hissedilmektedir. İdare dergisinde “gayri resmi bölüm” kısmında yayınlanan makalelerde (genellikle aynı kişilerce kaleme alınmaktadır) belediye yasası, “*Türk inkılabının en büyük reformu*” olarak tanıtılmıştır. Belediye kurumları devlet vatandaş ilişkisinde

Belediye teşkilatı olan yerlerde muhtar ve ihtiyar heyetinin lağvi hakkında kanun.

Madde:1- Belediye teşkilatı olan yerlerde mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri lağvedilmiştir.

Reis: Maddeyi kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.” **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:4, İçtima:2, cilt:16, TBMM Matbaası, Ankara, 1933, s. 160.

²⁵⁷ **TBMM Zabıt ceridesi**, a.y., s. 160,161.

önemli bir kademe olarak görülürken, muhtarlık kurumunun kaldırılması hiç bir yankı bulmamıştır.²⁵⁸ Mahalle muhtarlığının kaldırılmasını takiben işlerin nasıl yürütüleceğine dair hazırlanan nizamnameyi yayınladığı gün Cumhuriyet Gazetesi, muhtarlık seçimlerini gösteren bir fotoğrafın altına “tarihe karışan bir manzara”²⁵⁹ notunu düşmüştü. O dönemdeki muhtarlık seçimlerinin *Türkiye’deki tek doğrudan seçimler* olduğu düşünüldüğünde bu not daha bir anlam kazanmaktadır. Mahalleler ise geleneksel olarak sahip oldukları örgütlenmelerini kısmen korumaya devam eden tek birimlerdir. Muhtarlık kurumu kaldırıldığı zaman İstanbul’da 2.000’in üzerinde mahallenin bulunduğu belirtilmektedir.²⁶⁰

Muhtarlık kurumunu kaldıran kanunun kabulünden sonra bu konuda yeni düzenleme için çalışmalara başlanmıştır. Gazeteler, muhtarlık kurumunun kaldırılmasından sonra bu işler belediyeye geçeceğinden, belediye tarafından bununla ilgili hazırlıklara başlandığını, meydana getirilecek kurumun ana hatlarını tespit etmek için bir komisyon kurulduğunu²⁶¹ İstanbul Belediyesinde kurulan komisyonun çalışmalarına devam ettiğini, projenin meclisin ekim (teşrin-i sani) toplantısından sonra kesin şeklini alacağını²⁶² bildirmekte ve belediyece hazırlanan raporun İçişleri Bakanlığına gönderildiğini²⁶³ yazmaktadır. İç İşleri Bakanlığı ise muhtarların kaldırılmasından sonra işlerin nasıl görüleceğini düzenlemek amacıyla yıl sonuna yakın bir nizamname hazırlamış ve bu nizamname Şura-yı Devletçe tasdik edilerek vilayet ve belediyelere gönderilmiştir.²⁶⁴

37 maddeden oluşan bu nizamnameyi etraflıca inceleyen Ergin, kime hangi görevlerin verildiğini bir cetvel halinde göstermiştir. Muhtarlığın kaldırılmasından

²⁵⁸ Geleneksel mahalle yönetiminin kaldırılıp yerine muhtarlığın kurulma sebebini “imamların zulmünden ve istibdadından halkı kurtarmak” olarak açıklayan Ergin ise, 1933’te muhtarlığın kaldırılmasını yine aynı sebeple açıklama yoluna gitmiştir. Ona göre muhtar ve ihtiyar heyetleri “hakikatte halka eziyet etmekten, onları kemirmekten başka bir şey yapm(ıyorlardı).” Ergin, **Beledi Bilgiler**, s. 92.

²⁵⁹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 25 Kanunu Evvel, 1933.

²⁶⁰ **Cumhuriyet Gazetesi**, 25 Kanunu Evvel, 1933; ancak Ergin (1939’da), İstanbul’da 500’den fazla mahalle olduğunu, bunların bir kısmının dördü- beşi biraraya getirilerek birleştirildiğini, geri kalanlar da birleştirilirse toplam mahalle sayısının 200’den aşağı ineceğini belirtir. Ergin, **Beledi Bilgiler**, s. 91.

²⁶¹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 3 Teşrin-i Evvel, 1933.

²⁶² **Cumhuriyet Gazetesi**, 10 Teşrin-i Evvel, 1933.

²⁶³ **Cumhuriyet Gazetesi**, 8 Teşrin-i Sani, 1933.

sonra “önceleri tek bir heyet tarafından görülmekte olan 28 türlü işten 13’ü belediyeye, 8’i mahalleden seçilen kimselere (bu kişiler doğrudan belediyece seçiliyordu), 3’ü polise, 3’ü jandarmaya ve geri kalanlar da diğer resmi makamlara, bekçilere hatta bütün halka verilmiştir.”²⁶⁵ Bu şekilde özellikle büyük şehirlerde göç vb. etkenlerle sosyal olarak birbirinden kopmaya başlayan mahalleli, mahalle örgütünün fiili olarak parçalanmasıyla birlikte, etkisi bütün şehirlerde hissedilecek bir çözülme dönemine girmiştir. Diğer yandan söz konusu işler çeşitli kanunlarca muhtarlığa bırakılmış olan nüfus, askerlik, vergi, ilmühaber, ikametgah, tapu- kadastro, zarlılarla mücadele, ziraat işleri, arama ve kaçakçılığa dair görevlerdir. Ne var ki kendilerine görev verilen kişi veya kurumlar bu görevlerin üstesinden gelememiştir. Ergin, (1939’da 3. baskısı yapılan kitabında) “bu hali yakından gören me’buslar kanunun değiştirilmesini, mahallelerde yeni bir teşkilat yapılmasını hükümetten istemişlerdir,” der.²⁶⁶

Muhtarlık kurumunun yeniden kurulduğu yıl olan 1944 yılına kadar kimi şehirlerde “mahalle birlikleri” de oluşturulmuş, bu birlikler nizamnamede öngörüldüğü şekilde kimi hizmetler için mahalleden belediyece seçilecek kişilerle oluşturulmuştur. Fakat istenen netice alınamayınca muhtarlığın yeniden kurulması kesin bir zaruret olarak ortaya çıkmıştır.

b- Mahalle Muhtarlığının Yeniden Kurulması

Muhtarlığın yeniden kurulmasına dair 1943 şubatında hazırlanan kanun gerekçesinde, muhtarlığın kaldırılmasından sonra bu kurumun yapmakta olduğu görevlerde büyük aksamaların görüldüğü, hatta görevlendirilen kişilerin azami çaba harcamalarına rağmen bu işlerin yine başarısız olduğu söylenir. Bu sebeple

“ilga edilen muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği idare boşluğunu bu teşkilatın yeniden ihyası suretiyle doldurmak bu dokuz senelik tecrübeden

²⁶⁴ Bu nizamnamenin tam metni için bkz. *Cumhuriyet Gazetesi*, 25, 26 ve 27 Kanunu Evvel, 1933.

²⁶⁵ Ergin, *Beledi Bilgiler*, s. 94.

²⁶⁶ Ergin, *a.k.*, s. 95.

sonra zaruri görülmüş ve bu kanun layihası bu sebeple tanzim olunmuştur.”²⁶⁷ denilmektedir.

Yukarıdaki cümle, meclise üç farklı zamanda ve muhtarlık için farklı düzenlemeler öngörülerek getirilen her üç tasarıda yer almıştır, ancak muhtarlık kurumunun “yeniden ihyası” denilebilecek bir tasarı hükümetçe hiç bir zaman hazırlanmamıştır. Zira oluşturulan muhtarlık kurumu eşine az rastlanır bir oluşumdur. Doğrusu İç İşleri Komisyonunda muhtarlığın yeniden ihyasını savunan bir kişi çıkmıştır. Bu kişi, Komisyonun tekliflerine tümüyle karşı çıkan ve muhtarlık kurumunun köy yönetimi kadar yetkiyle donatılmasını, tüzel kişiliğe, kendine özgü bütçesine ve diğer yetki ve görevlere sahip olmasını isteyen Tokat milletvekili Pekel’dir.²⁶⁸ Ancak meclis, bu önerilere Anayasal bir engel bulunduğu gerekçesiyle sıcak bakmamıştır.²⁶⁹ Bundan sonra meclisin önünde iki alternatif kalmıştır: Meclis mahalle muhtarlığının ya yerel yönetimlere bağlı bir birim olmasına karar verecekti, ya da merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına bağlı olmasına karar verecekti. Meclisin yaptığı, kısaca “ne o ne de o” olarak tanımlanabilir. Meclis bu ikisi arasında bir yol tutmuştur. Daha doğrusu muhtarlığa verilecek biçimde meclisten ziyade İç İşleri Komisyonundaki tartışmalar belirleyici olmuştur. Mahalle muhtarlığını daha iyi tanımlayabilmek için bu sürece ana hatlarıyla değinmekte yarar var.

Muhtarlık kurumunun oluşturulması sürecinde üç defa tasarı hazırlanmak durumunda kalınmıştır. Tasarı ilk kez meclise geldiğinde, Maliye Komisyonunun ileri sürdüğü şekil eksikliği sebebiyle geri çekilmiştir.²⁷⁰ Tasarı meclise ikinci kez gelmeden Maliye ve İç İşleri Komisyonlarında ayrı ayrı tartışılmıştır. Maliye Komisyonu muhtarlığın “ayrı bir birim” olarak kurulmasını öngörmüş, ayrıca

²⁶⁷ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:F, Cilt:1,2, TBMM Matbaası, Ankara, 1943, S. Sayısı: 48, s. 1

²⁶⁸ Pekel, muhalefet şerhine şunları da yazmıştı: “Bu gün mahallelerde duyulan idari ihtiyaç ancak en az bu günkü köy idaresi derecesinde nüfuz [güç, otorite] ve salahiyet sahibi olacak bir idare tarafından karşılanabilir. *Hükmi şahsiyeti [tüzel kişiliği], ayrı bütçesi ve geliri, bekçisi ve müeyyidesi olmayan bir idarenin mevki, bu gün kurulu bulunan fahri mahalle birlikleri durumunu geçemez. Mühürleme parası karşılığı seçilecek bir muhtarın nüfuzunu, mahalle birlik reisinin nüfuzunun üstünde mülahaza etmeğe hiç bir sebep yoktur...*” **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, S. Sayısı: 23, s. 6. (vurgu: E. A.)

²⁶⁹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, s. 53-56.

²⁷⁰ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:F, Cilt:3,4,5, 1943, s. 130.

muhtarlıkla belediye arasında organik bir bağ kurulmasına ve muhtarlık ücretlerinin de belediye eliyle ödenip denkleştirilmesine yönelik teklifler getirmiştir.²⁷¹ Maliye komisyonunun teklifleri muhtar belediye ilişkisinin kurulması açısından iyi olarak görülebilirse de; mali açıdan bu önerilerin, mahallenin hiç bir bağımsız kaynağı olmadığı için, belediye karşısında muhtarlığın elini kolunu bağlayabilecek biçimde olduğu söylenebilir.

Maliye Komisyonunun tekliflerini de görerek öneriler getiren İç İşleri Komisyonu ise şu tespitlerle başlamaktadır:

[1281 ve 1287 tarihli vilayet nizamnameleri] ile muhtarlıklar umumi ve mahalli idare vazifelerinden bazıları ile tanzif edilmiş [görevli kılınmış] ve bu suretle cemaatlerin kendi kendilerini idare etmesi teemmül olunmuştu [düşünülüyordu]....

...1930 tarihli Belediye Kanunu ise mahalleyi şehir ve kasabaların her bakımından ayrılmaz bir parçası telakki (etmiştir)... Vilayet İdaresi Kanunu da ... mahalleyi bir idare cüzü olarak telakki etmemiştir.²⁷²

Bu tespitlerden sonra *“esasen bu günkü cemiyet hayatı bakımından da mahalleyi şehir içinde ayrı bir ünite olarak tasavvur etmek mümkün olmadığı gibi, amme hizmetleri hususunda mahalle hizmeti diye bir tefrik [ayırım] dahi mevzubahis olamaz,”* denilmektedir. Benzer şeyler mecliste İç İşleri Komisyonu adına tasarıyı savunan Bolu milletvekili Ş. Adal, tarafından da dile getirilir. Adal, *“asil mesele mahallede bir idare tesisi meselesi midir, yoksa bu kanun layihısından maksat mahalle teşkilatı olmadığı için gerek umumi, gerek mahalli idarelerde bazı hizmetlerin yapılamadığı meselesi midir?”* diye sorar. Anayasa, İl İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunundaki yönetsel kademelenmenin doğru olduğunu belirterek, meselenin yeri tespit edilmiş bir mahalleye teşkilat yapmaktan ibaret olduğunu söyler.²⁷³

²⁷¹ Maliye Komisyonunun kimi önerileri şunlardır: Muhtar seçiminin belediye başkanınca onaylanması, muhtarların alacakları ücretlerin doğrudan doğruya muhtara bırakılmasının mali esaslara aykırı olacağı gerekçesiyle, bu paranın pul karşılığı ‘harç’ olarak alınmasını ve daha sonra da belediyeye yatırılması, belediyelerde toplanan bu paraların muhtarların ücretlerinin ödenmesinde ve zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılması, mahalle bekçilerin muhtarlığa bağlanması... **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, S. Sayısı:23, s. 2 ve 8-16.

²⁷² **TBMM Zabıt Ceridesi**, a.y., s. 3.

²⁷³ Adal’ın şu sözleri de muhtarlık kurumunu anlamlandırmak bakımından önemlidir: “Bizim burada teklif edilen kanun layihesindeki hizmetler, mahalli müşterek hizmetlerden ziyade bir takım kanunların,

Mahalleye ait bir topluluk yok, mahalleye ait bir hizmet de yok noktasından hareket eden İç İşleri Komisyonu, tasarının “mahalle muhtarlıkları ve mahalle ihtiyar heyetleri teşkili hakkında kanun layihası” şeklindeki ‘adına’ da karşı çıkarak, bunun “1580 sayılı Belediye Kanununa ek kanun layihası” şeklinde değiştirmiştir. Yine komisyon “eski muhtar ve ihtiyar meclisleri bir cemaat [topluluk] idaresi olduğu halde, kurulacak mahalle teşkilatı... [yetki ve sınırları] kanunla çizilmiş ve belediye idaresinde[n] halka doğru uzanmış bir teşekküldür” ve “bu teşekküle verilecek vazifelerin ekserisi belediye hizmetleri” olacaktır, demektedir. Ancak komisyonun burada düşündüğü muhtarlık belediye ilişkisini kurmaktan ziyade, mahalle muhtarı ve mahalle heyeti denilen kişilerin belediyenin bir şubesi gibi ve tamamen ona bağlı olarak çalıştırılmasıdır. Bir anlamda 1933-44 arası belediyece seçilen mahalle birliklerinin seçimle görevlendirilmiş halidir. Bu sebeple komisyondaki kimi üyeler “muhtar” yerine “mahalle başkanı” tabirinin kullanılmasını istemişler, fakat “muhtar” adının yerleşmiş olması nedeniyle bu fikir komisyonda kabul edilmemiştir.²⁷⁴ Yine Komisyonda mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçimine dair bir tartışma çıkmıştır. Komisyondaki kimi üyeler muhtarlık kurumunda görev alacak kişilerin halk tarafından seçilmesine karşı çıkmışlardır. Ancak çoğunluk “halka en yakın bir teşekkülün yine halk tarafından intihabını [seçilmesini], [halkı] kendi kendini idareye alıştırmak bakımından ve halkçılık prensiplerimize daha uygun olacağı” gerekçesiyle doğrudan seçimi benimsemiş, ancak buna istisnalar da getirmiştir.²⁷⁵ Komisyonun önerilerine katılmayan üyeler de vardır.²⁷⁶

muhtelif kanunların ayrı ayrı verdikleri ve mahalleye inikas eden [yansıyan] taraflarıdır, ayrı bir hizmet değildir. Mesela, belediye idaresinin bir sıhhat hizmeti, nafia hizmeti mevcuttur. Fakat bir mahallenin nafia ve sıhhat hizmeti olamaz. Bu itibarla muhtelif kanunlarla, muhtelif hizmetlerin muayyen kısımları mahallede görülecektir. Mahalle muhtar ve heyetleri tarafından tespit edilecek ve bu hizmetler ayrı bir kül ve vahdet [bütün ve birlik] teşkil etmeyecektir...

... Sosyal yardım işlerini kim yapacak? [deniyor] Esasen her beldede bir belediye idaresi mevcuttur. Kadrosu vardır. O yapamazsa devlet idaresi vardır. Mahalle heyetleri böyle sosyal işleri yapmak için kurulmuş değildir, ancak onlara yardım eder... Eski teşkilatı methediyorlar, ancak o bir cemaat idaresi idi. O zaman sosyal hizmetler gelişmemişti... Artık tekrar eski teşkilata dönmek için bir sebep yoktur.”
TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, s. 56-58.

²⁷⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, S. Sayısı:23, s. 3,4.

²⁷⁵ **TBMM Zabıt Ceridesi**, a.y., s. 4,5 ve 9-17

²⁷⁶ Komisyonun altı üyesi, örneğin muhtarlık seçimine getirilen kısıtlamalara (valinin gerekli gördüğü mahallelerde seçimin belediye meclisince yapılmasına) karşı çıkmış, muhtarlara ücretlerinin belediye

1944 ocağında meclise gelen tasarı mecliste görüşülürken muhtarlık kurumunun yetki ve görevleri, seçim yöntemi, muhtarlığın yürüteceği hizmetlerin özü, yerel ve merkezi yönetim birimleriyle ilişki biçimleri gibi yine mahalle muhtarlığının yönetsel sistemdeki yerini belirlemeye yönelik tartışmalar yaşanır. Milletvekilleri öncelikle tasarının adına (“1580 sayılı Belediye Kanununa ek kanun layihası”) itiraz etmişler ve bu *kurumun “gerek vazife ve gerek anasırı [unsurları] itibariyle belediye vazife ve salahiyetleriyle hiç bir münasebeti olmadığı”* ve *“başlı başına yeni bir teşekkül”* oluşturulduğunu söylemişlerdir. Uzun tartışmalardan sonra yasanın ismi oylamaya konulmuştur. Herhalde ismi oylama suretiyle belirlenen belki tek, ya da ender yasalardan biri olan bu kanunun oylama suretiyle ismi “Şehir ve kasabalarda mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri teşkiline dair kanun” olarak kabul edilmiştir.²⁷⁷

İlk tasarıda olduğu gibi ve ikinci tasarıda da muhtarlık kurumunun görevleri açıkça yazılmamış, bir bakıma “yasalarla verilen görevleri yapmakla yükümlüdür” denilerek görevlerinin neler olduğunu bulma işini muhtara bırakmıştı. Mecliste buna itiraz edilerek düzeltilmesi istemiyle tasarı Komisyona geri gönderilmiştir. Böylece tasarı üçüncü defa geri çekilmiştir. Ancak bu son düzenlemede tasarı, öncekilerden tamamen farklı bir modelle meclise getirilecektir.

O güne kadar olan tartışmalarda yasanın ismi ve şehir ve kasabalarda muhtarlık kurulacağına dair birinci maddesi kabul edilmişti. Meclisteki tartışmaları Komisyondaki kimi üyeler şu şekilde anlamışlardır: Tasarının mecliste görüşülmesi sırasında meclise sunulan takrirlerden ve yapılan açıklamalardan “muhtarlık teşkilatının belediyelere bağlı bir müessese halinde değil, bilakis mahalle halkına ait amme hizmetlerini ifa edecek bir idare şeklinde ihdas edilmesi [kurulması] kanaatine varılmış(tır).” Komisyonun azınlıkta kalanları ise muhtarlık kurumunun “belediyelere bağlı bir müessese halinde idaresinin değiştirilmesini icap ettirecek bir mütalaa bulunmadığı” yolunda görüş

eliyle ödenmesinin de, muhtarları “belediye müstahdemleri vaziyetine” düşüreceğini söyleyerek muhalefet serhi düşmüşlerdir. **TBMM Zabıt Ceridesi**, a.y., s. 6

²⁷⁷ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, s. 58-60 ve 89,90.

beyan etmişler²⁷⁸, ancak yeni tasarı çoğunluğun görüşüne uygun olarak hazırlanmıştır.

Son tasarı, diğer tasarılarla kıyaslandığında öncekilerden farklı bir içerikle hazırlanmış, tasarıda önemli değişiklikler yapılmış ve muhtarlığın belediyeyle ilişkisi tamamen kesilmiştir. Zaten tasarı yeniden gözden geçirilirken muhtarlığa yasalarla verilen görevler tespit edildiğinde (bu görev tespiti ancak üçüncü değişiklikte yapılmıştır), bu görevlerin daha ziyade merkezi yönetime dönük görevler olduğu anlaşılmıştı. Dolayısıyla Komisyonun, muhtarlığın belediyeyle ilişkisini kesmesi zor olmamıştır. Muhtarlık kurumunu kuran yasa muhtarlığa daha önceden verilmiş görevlerde bir değişiklik yapmamış, onların neler olduğunu tespit etmekle yetinmiştir. Doğrusu bu görevler nüfus, askerlik, şose ve köprüler, kadastro ve tapu tahriri, hukuk usulü muhakemeleri... gibi çeşitli kanunların yapılmasını mahalle muhtarlıklarına bıraktığı, daha ziyade merkezi yönetime dönük görevlerdi. Ayrıca İç İşleri Komisyonu başlangıçta Maliye Komisyonunca önerilen ve kendisinin de kabul ettiği, muhtarların ücretlerini harç pulları yöntemiyle belediye elinden almalarına dair önerisini son tasarıda değiştirmiştir.²⁷⁹ Komisyon muhtarlığa ayrı bir bütçe de öngörmeyerek, bir bakıma bu kurumun “kendi yağıyla kavrulmasını” istemiştir.

Yine tasarıya muhalefet şerhi düşen komisyon üyeleri vardır. Bu kişiler, son tasarı ile maddelerin değil, “umumi esasların tamamen değiştirilmiş bulun(duğunu)”, bu kanunla muhtarlara verilen görevlerin “eskisi gibi [1933-44 arasındaki gibi] bütçesiz bir teşkilat içinde bütün zamanını bu işe hasretmesi imkansız ve yalnız okur yazar muhtarlarla... başaramayaca(ğın) ve neticede vatandaş hizmetleri(nin) şimdiki durumdan daha büyük müşkülata karşılaştıra(ğın)” söylemişlerdir. (Ancak bu üyelerin isteği bütçe vs. değil, muhtarlara bir büro tahsis edilmesi ve bir de ücret ödenmesidir.) Yine son

²⁷⁸ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İctima:1, Cilt:8-9, 1944, S. Sayısı: 23’e Ek., s. 1.

²⁷⁹ Değişiklik gerekçesinde şu hususlar dile getirilmektedir: “Bu defaki müzakeremizde ise;... belediyelerin pul hasılatından muhtarlara muayyen ve müsavi bir ücret verilmesi halinde *bu teşekkülleri adeta belediyelerin bir şubesi ve muhtarları da belediyelerin bir memuru vaziyetine getirilmesi gibi mahzurlar karşısında* bu şekilden beklenen kıymette ameli bir faide elde edilemeyeceği için...[vazgeçilmiş ve]... bu halk teşekküllerinin, kendilerini [iş sahiplerinden alacakları] kendi kaynakları ile idare etmeleri şekli tercih edil(miştir).”**TBMM Zabıt Ceridesi**, a.y, s. 2. (vurgu: E. A.)

tasarıdaki mali düzenlemelerle adeta *kamu hizmetlerinin şahsi bir alışverişe dönüştürüldüğünü*, bunun da çeşitli haksızlıklara yol açacağını belirtmişlerdir. Ayrıca bu son düzenlemeye göre oluşturulacak kurumun *“bir çok hukuki hükümleri itibariyle bir umumi idare cüzi, hizmete getirilme bakımından ise bir mahalli idare unsuru olarak ortaya çık(tığı)nı”* bu haliyle muhtarlık kurumunun Anayasa, İl İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu karşısındaki durumunun *“belirsiz ve kapalı”* (gayri muayyen ve mübhem) olduğunu ifade etmişlerdir.²⁸⁰

Aslını söylemek gerekirse muhtarlıkla ilgili tartışmalar işte bu noktada bitmektedir. İç İşleri Komisyonunun muhalefet şerhiyle birlikte meclise sunduğu tasarı üzerinde artık ne muhtarlık kurumunun yönetsel sistemdeki yeri, ne de muhalefet şerhi düşülen noktalarla ilgili (bu şerhi düşenler de dahil) mecliste hiç bir tartışma yapılmamıştır. Sadece kanunun şekil noksanlıklarıyla ilgili kimi küçük tartışmalar vardır. Komisyonun tasarısı çok küçük değişikliklerle meclisten geçmiş ve “muhtarlık kurumu” daha doğumunda *“sakat”* olarak, yönetsel sistemimizdeki “kuş mu, balık mı?”²⁸¹ olduğu bilinemeyen *“belirsiz”* yerini almıştır.

Milletvekilleri muhtarlığın müstakil bir idare olarak kurulduğunu ve tasarıda muhtarın ve ihtiyar heyetinin görevlerinin maddeler halinde tespit edilmiş olduğunu gördüklerinde uzunca bir zamandır (yaklaşık bir yıl) sürüncemede kalan bu tasarıyı tartışmaksızın yasalastırmışlardır. Mahalleye ait bir yerel topluluk ve yerel hizmet kabul etmediklerini zaten belirmişlerdi. Böyle bir kabulle de olsa, oluşturulan kurumu çok yakından ilgilendirecek önemli maddeler görüşülürken dahi mecliste bir tartışma olmamıştır. Örneğin “seçimi tasdik edilmeyen muhtarın yerine bir diğeri seçilir...” (m. 17) denilen madde hiç tartışılmamıştır.²⁸² Bu maddede (veya diğer maddelerde) seçimi tasdik edilmeyen muhtarın bu karara karşı düzeltilmesi istemiyle başvurma hakkı, veya nereye başvuracağına dair hiç bir şey yoktur.

Muhtarlık kurumunun kurulmasındaki asıl amaç, çeşitli kişilerin, kurumların ve mahalle birliklerinin yaptıkları (veya yapamadıkları) işleri yeniden *“tek bir*

²⁸⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, a.y, s. 2-4, (vurgular: E. A.)

²⁸¹ E. Taylan, “Mahalle Muhtarlığı Sorunları”, Türk İdare Dergisi, yıl:64, sayı:395, 1992, s. 53.

²⁸² TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:7, İçtima:1, Cilt:8-9, 1944, S. Sayısı: 23’e Ek, s. 15.

organda” toplayarak hizmet etkinliğini sağlamak olarak görülebilir. Belediyelerin kurulması sonrasında mahalle muhtarlıklarından zaten yerel nitelikli görevler alınmıştı. Bu durumda geriye merkezi yönetime ait görevler kalıyordu. O günün sosyo- ekonomik, teknolojik koşulları bu işlerin mahallede bir birim oluşturulmadan görülebilmesini zorlaştırmaktaydı. Bu zorluk 1933-44 arası dönemde daha iyi anlaşılıyordu. Meclisteki tartışmalarda ise mahalledeki bu kurumların, İç İşleri komisyonunun ilk önerisinde olduğu gibi tamamen belediyeye bağlı birimler olarak değil, yasal görevlerine paralel şekilde belediyeden bağımsız ve kaymakamlığa bağlı birimler olarak kurulmasını öngörmüştü. Ancak mahalle muhtarlığında görev alanlar normal bir taşra kuruluşundakilerden farklı olarak “seçimle” belirlenmektedir. Doğrusu mahalle muhtarlığını, kaymakamlığa bağlı olsa da, onun alt birimleri olarak görmek zordur. Kısaca muhtarlık kurumu “hizmet merkezli” bir yaklaşımla ele alınmış, yönetsel bir zorunluluk sonucu ve o güne kadar kendisine çeşitli kanunlarca verilmiş görevleri etkin bir şekilde yapması için kurulmuştu. Ne var ki daha sonraki dönemlerde çıkarılan kanunlarda eğer mahalleye ait bir bölüm varsa bunun yükü de muhtarlığa bırakılmış; adeta merkezi yönetimce muhtarlık kurumundaki görevliler, çeşitli kanunların yapılmasını emrettiği işleri yapan “*gönüllü hamallar*” olarak görülmüştür. İşte bu durum etkinliğin de gölgede kalmasına yol açıyordu. Zaman içinde muhtarlığa verilen görevlerde etkinlik adına yeni bir düzenlemeye gidilememiş olması etkinliği iyice azaltacaktır. Diğer taraftan hizmet merkezli bir yaklaşımla oluşturulan kurumların ortak özelliği, *kendisine verilen görevleri etkin bir şekilde yaptıkları ölçüde ya da yaptıkları hizmetler kadar önemli olmalarıdır*. Bu durum hem hizmetten yararlananlar, hem de merkezi yönetim için geçerlidir. Dolayısıyla kimi yerleşmelerdeki (özellikle kentin eski yerleşmelerindeki) muhtarlığın eskisine göre saygınlığını kaybetmesi bu durumla yakından ilgilidir.

Yasa, yayınlanmasından itibaren bir ay içinde seçimlere başlanılacağını bildirmiştir, (muvakkat madde). Bunun üzerine hemen hazırlıklara başlanmış ve

illere, yasal süresi içinde seçim yapılmasına dair tamimler gönderilmiştir.²⁸³ İstanbul'da 600'ün üzerinde muhtarlık olduğu fakat bunların bir kısmı birleştirilerek 306 mahallede muhtarlık seçimlerinin yapılacağı belirtilmiştir.²⁸⁴ Bu birleştirme yasada gösterildiği gibi belediye meclisince yapılmış²⁸⁵, ve 14 Mayıs 1944 Pazar günü ilk muhtarlık seçimleri yapılmıştır.²⁸⁶ Seçim sonrasında ise birleştirilen bazı mahalle halkı, valiliğe gelerek birleştirmeden şikayetçi olmuşlar ve uzaklığı nedeniyle kendilerinin ayrı bir mahalle olarak bırakılmasını istemişlerdir.²⁸⁷

Muhtarlığı kuran yasa bu güne kadar bir çok değişiklik geçirse de özü itibariyle aynı kalmıştır. 1950-60 arası siyasi nedenlerle muhtarlık seçimine ilişkin bir çok değişiklik yapılmış, 1960 askeri müdahalesinde ise mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerine son verilmiştir. 1963'te çıkarılan bir yasa²⁸⁸, 1944'teki yasanın seçimle ilgili düzenlemelerini değiştirerek devamını öngörmüştür. Yine komisyon "*halk teşekkülleri*" olarak adlandırdığı bu kurumların "*kendilerini kendi kaynakları ile idare etmeleri şekli*"ni²⁸⁹ öngörmüştü. Kendi kaynakları denilen şey aslında Pekel'in deyimiyle "mühürleme parası"ydı²⁹⁰. Bu eksiklik 1977 yılından itibaren muhtarlara devletçe ödenek verilmesinin karara bağlanmasıyla²⁹¹ giderilmeye çalışılsa da sorun çözülebilmemiş değildir. Bu bütçesiz kuruma değil, ama muhtarlara bir miktar mali destek sağlamak anlamına gelir. Ancak "kendilerini kendi kaynakları ile idare etmeleri şekli" hem muhtarları hem de onlara işi düşenleri sıkıntıya sokmaktadır. Muhtarlar bununla masraflarını karşılamakta zorlanmakta, işi düşenlerden ise il idare kurullarınca

²⁸³ **Cumhuriyet Gazetesi**, 16 Nisan 1944.

²⁸⁴ **Cumhuriyet Gazetesi**, 23 Nisan 1944.

²⁸⁵ **Cumhuriyet Gazetesi**, 12 Mayıs 1944.

²⁸⁶ Ünseli, yasaya rağmen seçimlerin 1944 yılında yapılmadığını ve ilk seçimlerin 15-5-1947 tarihinde yapıldığını belirtir. Ancak yukarıda gördüğümüz gibi İstanbul'da muhtarlık seçimleri yasal süresi içinde yapılmıştır. C. Ünseli, "**Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkili ve Kanun Uygulama Usulü ve Tarihi gelişimi**", Türk İdare Dergisi, yıl:36, sayı:293,294, 1965, s. 213.

²⁸⁷ **Cumhuriyet Gazetesi**, 23 Mayıs 1944.

²⁸⁸ Kanun No: 287, Kabul Tarihi: 18-7-1963, Yayın Tarihi: 26-7-1963.

²⁸⁹ Tokat Milletvekili, **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:8-9, 1944, S. Sayısı: 23'e Ek., s. 1

²⁹⁰ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:1, Cilt:6,7, 1944, S. Sayısı:23, s.6.

²⁹¹ Kanun No: 2108, Kabul Tarihi: 29-8-1977.

kararlaştırılanın üzerinde bir ücret almakta,²⁹² bunun denetimi de yapılamamaktadır.

Bu gün muhtarların görevlerinin ne olduğunu tam anlamıyla ne muhtarlar, ne kaymakamlar, ne de İç İşleri Bakanlığı sayabilir. 1967-71 yılları arasında İç İşleri Bakanlığınca bir araştırma yapılmış ve çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve genelgelerle verilen görevlerin sayısı 143 olarak tespit edilmiştir. Bu 143 görevden 135'i araştırılmış ve bunun için 1633 mülakat yapılmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, mülakat yapılanlardan % 47'si bu görevlerin yapılmakta olduğunu, % 52.9'u ise yapılmadığını söylemişlerdir. Yine bu görevlerin geleceğine ilişkin yöneltilen soruya % 33.9'u cevap vermemiş, % 6.4'ü (yani küçük bir azınlık) 'bu görevler yararlıdır, kalsın' demiş, % 59.7'si ise 'bu görevler yaralı değildir, kaldırılmalı' cevabını vermiştir.²⁹³

Diğer taraftan yasayla muhtarlığa devredilen hizmetler *asıl itibariyle mahallelinin hizmetleri değil, mahallede oturanların bireysel olarak ihtiyaç duyduğu (kimi zaman da formalite olarak görülen) kimi hizmetlerdir*. Gerçi mahallenin ortak hizmetleri niteliğindeki kimi hizmetler de muhtarlığa verilmişti. Örneğin mahalleye giren şüpheli şahısları zabıtaya haber vermek, insan ve hayvanların yakalandığı bulaşıcı hastalıkları ve bitkilere zarar veren böcekleri "hükümete" bildirmek bunlar arasındadır. Ancak geçen zaman içinde, bu hükümlerin uygulanma imkanı kalmamıştır. Dolayısıyla yasal konumu baz alınarak bakıldığında, kuruluşunda düşünülmemiş olmasına rağmen muhtarlık kurumunun, kuruluşu sonrasında da bir yerellik oluşturabilme imkanından yoksun olduğu kanısına ulaşılabılır. Ancak her yerellik, kendisine sunulanı dönüştürerek farklı bir şekilde işletecektir ve uygulamada da öyle olmuştur.

İstanbul muhtarları üzerine yapılan bir araştırmada (222 muhtara yöneltilen), "muhtarlığı mı yoksa yapmakta olduğunuz diğer işi mi mesleğiniz

²⁹² "2-11-1991 tarihli Milliyet Gazetesindeki bir haberde Adana'da bazı mahalle muhtarlarıncı ücreti 800 TL olan ikametgah il mühaberi ve nüfus cüzdanı örneği için 'ne verirsen ver' usulü ile, bazen zorla, 5.000.TL. alındığı, okul zamanları ücretlerin 10.000 TL.yi, 100.000 TL.yi bulduğu ifade edilmiştir." Taylan, **a.g.m.**, s. 68.

²⁹³ Araştırma sonuçlarından aktaranlar, Taylan, **a.g.m.**, s. 57-59; ve Alada, "**Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...**", s. 105,106.

olarak kabul ediyorsunuz?” sorusuna cevap olarak % 70.7 oranında “diğer işim” diye cevap verilmiştir. Yine 536 muhtara sorulan “muhtarlık görevleri arasında en çok yaptığınız iş nedir?” şeklindeki bir soruya % 80.1’i “evrak işleri” diye cevap vermiştir.²⁹⁴ 58 muhtara yöneltilen “öncelikle kime karşı sorumlusunuz?” sorusuna muhtarların % 63.8’i “kaymakam”, %27.6’sı ise “mahalle halkı” diye cevap vermiştir. Bu cevapların muhtarların niteliğine göre dağılımı daha ilginçtir. Kent merkezinde yer alan küçülen ilçe mahallelerindeki muhtarlardan sadece %15. 8’i “mahalle halkı” diye cevap vermiştir. Yine ilkokul mezunları için bu oran %18 iken ortaokul mezunları için %38’dir.²⁹⁵

Muhtarlara ait bu oranlar yerellikten uzak bir nitelik taşıyor gözükse de, aynı durum mahalleli için daha farklıdır. Zira muhtarlığın kurulması sonrasında mahalleli bu kurumu çalıştırmaya gayret etmiştir. Ancak yetkisiz bırakılan muhtarların yereli besleyememesi, kimi yerleşmelerde bu kurumun taban desteğinin kaybolmasına ve mahallelinin taleplerine başka kanallardan cevap aramasına yol açarken; kimi yerleşmelerde ise mahalleli her şeye rağmen *muhtarlığı çalışmaya zorlamaktadır*. Bu gün mahalle muhtarlığının bulunduğu yer ile işleyişi arasında belirgin bir farklılık vardır. (Hatta aynı mahallede yaşayanların sosyo- ekonomik statüsü ile muhtarlığı nasıl değerlendirdiği arasında da bir farklılaşma vardır.) Çalışmanın daha başında değinildiği gibi, şüphesiz her yerellik kendine özgü bir işleyişi doğuracaktır. Ancak bu işleyiş merkezi yönetimce mahalle muhtarlığına biçilen rolden bağımsız değildir. Mahalle muhtarlığının yasal konumuyla farklı yerellikler biraraya geldiğinde; eski yerleşmelerde daha ziyade “*yalnız bırakılan*” bir muhtarlık kurumu, yeni yerleşmelerde ise “*sıkıştırılan*” bir muhtarlık kurumu söz konusudur. Bu durumdaki mahalle muhtarlığının, 1944’teki kuruluş önceliği olan “*etkinlikle*” hiç bir alakası kalmamıştır.

5- Göç, Kentleşme ve Mahalle Muhtarlığının İşleyişi

²⁹⁴ A. H. Horasan, *İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı*, s. 71.

²⁹⁵ Horasan, *a.k.*, s. 97,98.

Özellikle 1950 sonrasında artan göçler, hızlı göç alan kentlerin büyümesine yol açmıştır. Bu büyüme kimi zaman kamu ya da özel kesim öncülüğünde olmakla beraber, genellikle kentin saçaklanma biçiminde genişlemesine yol açacak şekilde kamu öncülüğünden ve denetimden bağımsız olarak gerçekleşmiştir. Kendi haline bırakılan ikinci süreç, farklı ilişki kanalları kullanılarak kentin etrafında gecekondu tipi mahalleler oluşmasına yol açmıştır. Buralara yerleşenlerin niteliği kendi içinde karmaşık bir kültür yapılanmasını doğurduğu gibi, aynı zamanda buralarda oluşturulan kurumların işleyişini de farklılaştırmıştır. Gecekondu mahallelerinin kuruluşunda bir kamu öncülüğünün olmaması ve kuruluşu sonrasında da çeşitli nedenlerle kamu hizmetlerinin götürülmesinde yavaş davranılması (ya da hiç harekete geçilmemesi) buralarda yaşayanların kamu hizmetlerini talep etmede farklı ilişki kanallarını kullanmalarına ve taleplerini genellikle çatışmacı bir nitelikte dile getirmelerine neden olmuştur.²⁹⁶

Bu tür yerleşmelerde gerek kamu kurumlarının yetersizliği, gerekse gelenlerin genelde “köy kökenli” olması mahalle muhtarlıkları üzerinde etkisini hissettirmekte ve kentin diğer alanlarındaki yerleşmelere nazaran bu kurumların işleyişini etkilemektedirler. Örneğin 1992 yılında İstanbul mahalleleri arasından seçilen muhtarlarla yapılan araştırma verileri, kentin eski yerleşmelerindeki muhtarlıklarla, yeni yerleşme alanlarındaki muhtarlıkların işleyişinin farklılaştığını göstermektedir. Bu iki yerleşim birimindeki muhtarlar gerek kişisel özellikleriyle (örneğin yaş ortalamaları, kent veya köy doğumlu olma gibi), gerekse mahallelilerle olan ilişkileri bakımından ya da mahallelinin muhtarla olan ilişkileri bakımından birbirinden ciddi olarak ayrılmaktadır.²⁹⁷ Mahalleli- muhtar ilişkisi konusunda ise araştırmacı şu bulgularını aktarmaktadır:

²⁹⁶ Örneğin Ümraniye üzerine kapsamlı bir araştırma yapan Erder, “kente göç eden grupların yerleştikleri alanlarda varolan kentsel kamusal ortamın sunduğu olanaklar, bu ortamın örgütlenme biçimi ve oluşturduğu ilişki ağları”nın incelendiği bölümde, “kentsel mekânın, kent hukuku ve açık piyasa koşullarının kuralları dışında” üretildiğini ve “bu alanda yaşayanlar için ‘formel’ kamusal düzenle eklemlenme ve ‘meşrulaşma’ isteği(nin) hayati bir önem taşı(dığını)” belirtir. Ancak mevcut kentsel sistemin sunduğu olanaklardan yararlanmak isteyen bu bölgenin insanları, taleplerini açıkça ve kurumsal olarak ifade edebilme imkanından yoksun oldukları için, yönetime olan seslerini kitlesel eylemlerle duyurabilmektedirler. Erder, *Ümraniye*, s. 82-85.

²⁹⁷ Horasan, *a.g.e.*, s. 83,84.

“Hızla büyüyen ve yeni kurulan mahallelere oranla alt yapısı çok iyi olan ekonomik ve sosyal açıdan elit grupların oturduğu mahallelerde (Astaköy, Kadıköy Bağdat Caddesi vb.) hiç kimse elektrik, su vb. problemleri için muhtara gitmezken, İstanbul’un çevrelerinde oluşan yeni mahallelerde oturanlar ile gecekondulu semtlerinin sakinleri altyapı problemlerinin çözümü için muhtara gitmektedir. Çöpleri günlerden beri alınmadığı ve suları akmadığı için öfkeyle muhtarlığa gelip söylenen vatandaşlara bu mahallelerde rastlanmaktadır...

Bu tür sorunları çözme yetkisi olmayan muhtarlar, mahalle sakinlerinin bu tür davranışlarını şöyle açıklıyorlar: ‘Burası Anadolu [köylerinden kalkıp gelenlerin] mahallesi, mahalle muhtarlarını köy muhtarları gibi zannediyorlar. Bizden... başka kimseyi tanımıyorlar. İSKİ’yi TEK’i tanımıyorlar bize geliyorlar’...

[Bu mahallelerde] evini giren hırsız... muhtara gelip söyleyen ..., eşi kendisiyle ilişkiye girm(ediği için gelen)..., çocuk istemeyen ve... ne yapması gerektiğini (soran)..., üniversite sınavı(yla ilgili problemlerini)... soran mahalle sakinlerine bile yardımcı olan muhtarlar vardır.”²⁹⁸

Mahallenin yerleşim biçimiyle muhtarlığın işleyişi arasındaki farklılaşmada mahallenin kendi özellikleri kadar, mahalledekilerin sosyo- ekonomik durumunun da etkili olduğu anlaşılıyor. Daha üst ve yetkili birimlerle ilişkiye girebilenler muhtarlığa gerek duymadan ya da yetkisizliğini bildiği için onu atlayarak taleplerine cevap bulmaya çalışıyorlar. Bu imkandan yoksun olanlar ise ulaşabildiği kuruma yani muhtarlığa giderek “her türlü sorununu” ona aktarıyor. Özellikle muhtarlığın kimi yerleşim birimlerinde neredeyse “tek yerel kamu kurumu”²⁹⁹ olduğu mahallelerde, muhtarlığa gelen sorunların niteliği ve hatta geliş biçimi farklılaşıyor. Örneğin Ümraniye üzerine yapılan bir çalışmada, mahalle muhtarlarıyla ilgili bulguların aktarıldığı bölümde muhtarların, belge vermek ve numaralandırmak gibi rutin işler dışında yasayla kendilerine verilmeyen bir çok işi de yapmak zorunda kaldıkları ifade edilmektedir. Bu bölgede muhtarlığın, “günde en az 10-12 saat aktif çalışmayı gerektir(diği)”, “muhtarlık bürolarının her an dolup taş(tığının)” gözlemlendiği belirtilmektedir.³⁰⁰

²⁹⁸ Horasan, a.k., s. 89,90

²⁹⁹ Erder, Ümraniye, s. 75.

³⁰⁰ Erder, a.k., s. 75.

Buradaki muhtarlar (ne yapılması ne de yapılmasının yetkili yerlere bildirilmesi hususunda yasayla görevlendirilmedikleri halde) yol, su, elektrik, kanalizasyon, okul, cami gibi alt yapı hizmetlerinin yapılması veya düzeltilmesi talepleriyle karşılaşmakta ve bu talepler bireysel veya toplu başvurular şeklinde olabilmektedir. (Kendilerine bu tür görevleri yapma yetki ve görevi verilen) belediyelerin mücavir alanlarındaki köy muhtarlarına³⁰¹ olan başvuruların ise daha ziyade kitlesel eylemler, hatta “muhtarlık basma” biçiminde olabildiği belirtilmektedir. Yine bu alanlardaki muhtarlar yasal görevleri olmamakla beraber, mahallelilerin çeşitli kamu kurumlarıyla olan ilişkilerinde onlara yol göstericilik yapmak, işlerini takip etmek gibi görevleri de üstlenmişlerdir. Bunları yerine getirebilmesi için muhtarların yerel ve yerel üstü çeşitli mercilerle ilişki kurmak zorunda oldukları ifade edilmektedir.³⁰² Bunlara ek olarak muhtarlar kendilerine yargısal yetkiler verilmediği halde,

“okuldan ya da işten kaçan çocuğu için muhtara başvuran annelerle çocuklarının arasını bulmak ya da karı-koca kavgasını ayırmak, işsiz kalanlara para yardımı sağlamak gibi günlük sorun ve çatışmalarda da... hakemlik ve arabulucuk görevi üstlenmektedirler. [Hatta] burada yerleşmenin doğurduğu arazi ihtilafları da muhtarlar tarafından çözümlenmektedir.”³⁰³

Görüldüğü gibi mahalle muhtarlığının işleyişi farklı yerelliklerde farklı şekillerde olmaktadır. Alt yapı vb. taleplere kent merkezindeki mahallelerde de rastlansa da yoğunluğu yeni yerleşmelerdeki kadar değildir. Önemli bir sorun alanı köy ile kent arasında kalmış olan, ancak yasal olarak köy statüsünde bulunan, “mücavir alan” diye tanımlanan, belediyelerin hemen civarında göçlerle her gün genişlemeye devam eden (halbuki köy yasası, köye köy dışından gelen

³⁰¹ Köy muhtarları tamamen ayrı bir yasaya tabi olup, esasen buradaki muhtar, bir yerel yönetim birimi olan köy yönetimin başıdır. İlgili yasa bu muhtarlara alt yapı hizmetleri de dahil bir çok görev vermiştir. Muhtarlar bunun için, adına “imece” denilen bir yöntemden yararlanabilme imkanına sahiptir ve ayrıca hane başına yılda “20 kuruş” toplanarak oluşturulan köy bütçesinden yararlanma imkanına da sahiptir! Dolayısıyla bu kadar yetkiye rağmen muhtarlar hala görevlerini yapmıyorlarsa, halk tabi ki muhtarlık binasını basacaktır! İkinci olarak köy muhtarları, mahalle muhtarlarından farklı olarak köyündeki kişiler belediye seçimlerinde oy kullanmadıkları için, buradaki muhtarlığın belediyeyle “oya dayalı” bir ilişkisi de yoktur. Dolayısıyla alt yapı vb. problemlerini kendi kaynaklarıyla ve kendi başına çözmek durumundadır. Ya da belediyede bu işle ilgilenen kişileri yakından tanımak/ tanışmak zorundadır.

³⁰² Erder, a.k., s. 74-82.

³⁰³ Erder, a.k. s. 78-79.

yabancıların yerleşmesini yasaklamıştır) yerlerde ortaya çıkmaktadır. Belediyeler bu alanlarda imar düzenlemeleri yapabilmekte, ancak alt yapı, toplu taşıma vb. hizmetleri götürme zorunlulukları bulunmamaktadır. Bir taraftan büyüyen diğer taraftan hükmü kalmamış yetkilerle bunu çözümleyemeyen köy yönetimi, problemlerini duyurmak için bizzat muhtarın öncülüğünde kitlesel eylemler düzenleyebilmektedir.³⁰⁴

Mahalleli, söz konusu hizmet taleplerinin ötesinde ayrıca, muhtarlığa diğer kurumlara nazaran daha fazla güvenmektedir. 1995 yılında Türkiye çapında yapılan ve “yerel yönetimlerde katılım konusunda bilgilenmek” amacı güdülen bir araştırmada³⁰⁵ “*yerel yönetimlerden genel bir uzaklaşmışlık, bıkkınlık ve kopmuşluk tespit edildi(ğini)*”, ancak buna karşılık “*muhtarların ağırlıklı şekilde, mahalle ve şehir sorunlarının çözümünde sorumlu kişiler olarak ön plana çıktıkları(nın)*” gözlemlendiği ifade edilmektedir.³⁰⁶ Araştırma sırasında sorulan, “*size göre, mahalle ve şehrinize ait sorunları çözümede aşağıdaki birim ya da kişilerden en çok hangisi sizin çıkarınızı temsil etmektedir?*” şeklindeki soruya verilen cevaplar, muhtarların yüzdesini (gerek Türkiye çapında gerekse büyük şehirler bazında) belediye başkanlarının üzerinde göstermektedir. “Muhtarlar” şeklinde verilen cevabın Türkiye ortalaması % 36 iken, “belediye başkanı” diyenlerin oranı % 32’dir. Yine gecekondü bölgelerinde “muhtarları yerel çıkarları en çok temsil eden kişi” olarak görenlerin oranı % 38 düzeyinde olmuştur. Sosyal statüsü en düşük kesim arasında ise bu oran % 39’dur.³⁰⁷

Halk, muhtarların kendi çıkarlarını en iyi temsil eden kişiler olarak görürken aynı zamanda onların yetkisiz kişiler olduklarının da farkındadır. Nitekim araştırma sonuçlarına göre, “...muhtarlar yeterli yetkiye sahip midir?” sorusuna hayır diyenlerin oranı % 60’tır. Yine bu kişiler arasında belediye meclisinin yetkilerinin artırılmasını % 40’lık bir kesim onaylarken, bu oran muhtarlar için %

³⁰⁴ Ümraniye’de, bazı muhtarların kitlesel eylemlere öncülük yaptığı ve bunun muhtarlar tarafından sorunlarını duyurmada etkili bir yol olarak görüldüğü belirtilmektedir. Erder, **a.k.** s. 77.

³⁰⁵ Bu araştırma IRI (Uluslararası Cumhuriyetçi Enstitüsü) tarafından sponsor edilen, Türkiye’de Marmara Belediyeler Birliği, Stratejik Araştırmalar Vakfı ve Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı tarafından desteklenen bir çalışmadır. Örneklem, soru formu tasarımı ve saha çalışması Strateji/ Mori şti. tarafından yapılmıştır. Araştırma sonuçlarını aktaran, A. Çarkoğlu, **Yurttaş Katılımı** içinde, s. 107-119.

³⁰⁶ Çarkoğlu, **a.k.**, s. 108.

70'e çıkmaktadır.³⁰⁸ Bu farklılaşmada bir çok nedenin yanı sıra özellikle yine ölçekten kaynaklanan “şeffaflık” da rol oynamaktadır. Zira anket sonuçları, belediyelerin şeffaf olmadığını düşünenlerin oranının % 50, şeffaf olduğunu düşünenlerin oranının ise % 13 olduğunu ortaya koymuştur. % 60'a yakın bir kesim ise belediyelerin şeffaf olmamalarının nedenini, şeffaflığın belediye yöneticilerinin çıkarına zararlı olmasına bağlamıştır.³⁰⁹

Halk tarafından bu şekilde değerlendirilen muhtarlar belediye başkanlarının bakışı, her başkan için farklı olabilmektedir. Çünkü yasal bir ilişki öngörülmemesi nedeniyle muhtar, bir belediye başkanı için, belediye halk ilişkisini sağlamada çok önemli bir konumda görülebileceği gibi, örneğin kendisine kazandırdığı oy kadar da önemli olabilir. Ya da muhtar, sadece dinlenilecek fakat dikkate alınmayacak bir kişidir. Hatta muhtar bir belediye başkanının önemli(!) projelerini engelleyen, dolayısıyla tartaklanmayı hakeden birisi de olabilir.³¹⁰ Bu durumda mahallenin hizmet taleplerini cevaplamak, sorunlarına çözüm bulmak için yerine göre muhtar, belediyedeki bir çok kişiyi “tanımak” zorunda kalmakta, mahalleli ise muhtarlık kanalıyla cevap bulamadığı problemlerini patronaj ilişkilerini kullanarak çözüme yoluna gitmektedir; aslında bu son durum muhtarlar için de geçerlidir.

C- ARAŞTIRMA BULGULARI

1- Giriş:

³⁰⁷ Çarkoğlu, a.k., s. 115,116.

³⁰⁸ Çarkoğlu, a.k., s. 118,119.

³⁰⁹ Çarkoğlu, a.k., s. 118.

³¹⁰ 1992'de yapılan bir araştırmada, muhtarların bazıları şunları söylemiştir: “Muhtarın fonksiyonu sıfırdır, onu kimse takmaz”; belediye başkanı için “dinliyor ama, koyunun kaval dinlediği gibi dinliyor, bildiğinden de geri kalmıyor”. Bir muhtarda, mahallesinin sınırına kurulacak bir zift fabrikasının mahalle sakinlerinin sağlığını tehdit edeceğini düşünerek buna karşı çıktığını, başta belediye olmak üzere tüm ilgililere fabrikanın burada yapılmaması gerektiğini söylediğini, fakat sonuç alamadığını belirtmiştir. Ayrıca zift fabrikasının temellerinin atılması üzerine, mahalle halkı ile birlikte düzenlenen protestolar sırasında mahalle halkının dayak yediğini, kendisinin de parmağının kırıldığını; belediye başkanının ise şöyle dediğini söylemiştir. “Altı yüz bin kişiye (Kartal ilçesinin nüfusu) hizmet vermek için, otuz bin kişiyi (fabrikanın yapılacağı Yenimahalle ve Çavuşoğlu Mahallelerinin toplam nüfusu) feda ederim.” Horasan, a.g.e., s. 99.

Muhtarlık kurumunun işleyişini, sorunlarını, yönetim birimleriyle ve mahalle halkıyla olan ilişkilerini araştırmak ve yönetimin desantralize edilmesi konusunda muhtarların düşüncelerini öğrenmek amacıyla muhtarlarla görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca Bursa Büyükşehir Belediyesince uygulanmakta olan SEDAM Projesiyle ilgili olarak muhtarların görüşlerinin ne olduğu ve bu projenin “muhtar-belediye” ilişkisi üzerindeki etkileri araştırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla İstanbul’da eski kent dokusu, yeni yerleşme yerleri, gecekondu bölgeleri ve düzenli kentleşme alanları gibi kriterler göz önünde tutularak 13 mahalle muhtarıyla görüşme yapılmıştır. Bursa’da ise SEDAM’ı bulunan ve bulunmayan toplam 5 mahalle muhtarıyla görüşme yapılmıştır. (Bkz:EK:2) Görüşme sırasında önceden hazırlanan bir soru kağıdından yararlanılmıştır. (Bkz. EK:3)

Araştırma bulguları aktarılırken “7- SEDAM’da Mahallenin ve Muhtarın Yeri” başlıklı bölüm hariç diğer bütün bölümlerde, İstanbul muhtarlarından derlenen bilgilerin aktarılması yoluna gidilmiştir. Bursa’daki görüşme sonuçlarına ise “7” no.lu başlık altında yer verilmiştir. İstanbul’daki görüşmelerde muhtarlığı tanımlamaya, işleyişini belirlemeye ve muhtarlığı güçlendirmeye yönelik önerileri sorgulamaya ağırlık verilmiş, Bursa’da ise bu soruların yanı sıra özellikle muhtar belediye ilişkisi ve muhtarın SEDAM içindeki yeri üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur. İstanbul ve Bursa muhtarları arasında gözlenen farklara da araştırma sonuçları arasında kısaca yer verilmiştir.

2- Hayalle Gerçek Arasında: Ara Değil, Bir “Aracı” Birim Olarak Muhtarlık

Muhtarlık kurumunu tanımlayabilmek için “muhtar ve muhtarlık nedir?” sorusunun cevaplanması önemli görünmektedir. Bu soruyu sadece muhtarlığın yasal konumundan hareketle cevaplamak yetersiz kalmakta, bunun yanı sıra mahallelinin ve muhtarların bu kurumu nasıl gördüğü de önem kazanmaktadır. Araştırma sırasında muhtarlara, bu sorunun cevabını bulmaya yönelik çeşitli sorular yöneltilmiştir.

Yukarıda değinildiği gibi yasal olarak mahalle bir yönetsel mekan, muhtarlık bir yönetsel birim, muhtar da bir yönetici değildir. Diğer bir ifadeyle muhtarlık

kurumu halk ile merkezi ya da yerel yönetimler arasında “bir ara birim” olarak düşünülerek oluşturulmuş değildir. Yine oluşum sonrasında muhtarlığa böyle bir özelliği kazandıracak düzenlemeler de yapılmamıştır. Ancak bununla beraber muhtarların bu kurumu tanımlaması ilginçtir. En sık rastlanan cevaplara göre muhtarlık, “devletin ilk basamağı”, “devletin en küçük birimi”, “en alt birim” ve “devletin bir kolu”dur. Bu cevaplarda mahalle muhtarlığı, yönetsel kademelenme içinde en alt birim olarak belli bir yere oturtulmaktadır. Buna göre *muhtarlık “bir ara birimdir”*. Kimi muhtarlar ise doğru olanın yukarıdaki cevaplarda belirtilen durum olduğunu söylemekte; ancak devletin muhtarlık kurumunu ihmal ettiğini, dolayısıyla devletin temel taşının zayıf olduğunu ifade etmektedirler.

Muhtarın nasıl tanımlandığı sorusuna gelince bunu bir kaç kategoriye ayırarak cevaplayabiliriz. Birinci kategoride daha ziyade **“ütopik ya da yüceltici”** bir yaklaşım olarak görülebilecek bir durumla karşılaştık. Kimi muhtarlar Cumhurbaşkanıyla aralarında bir paralellik kurmakta ve kendilerini “mahallenin Cumhurbaşkanı” olarak görmektedirler. Bir muhtar da “ben Cumhurbaşkanıdan sonra geliyorum, ben bir Başbakan’dan bile öndeyim, kendimi öyle kabul ediyorum” diyordu. Bir başka muhtar ise “muhtarlık çok kutsal bir yerdir” diyerek kendisinin kutsal bir görev yaptığını söylüyordu. Bu tür cevaplar muhtar ve muhtarlığı oldukça yücelten türden cevaplardır. Yine devleti Cumhurbaşkanı ile özdeşleştirerek, kendilerini “mahallede Cumhurbaşkanı’nın temsilcisi” olarak gören muhtarlar da vardı. Doğrusu Cumhurbaşkanı’nın “tarafsız olma” ve “devletin başı olma” kimliği, bu tür özdeşleştirmeleri kolaylaştırıyor olabilir. Yine kimi muhtarların muhtarın anlamından yola çıkarak “muhtariyet” ve “reis” kavramlarına vurgu yapması ve bir bakıma muhtarın ne kadar özerk ve bağımsız olması gerektiğini anlatmak istemesi de bunda etkili olabilir. Ne var ki bu tür yüceltici değerlendirmelerde muhtarlığın, mahalle sakinlerinden oldukça üst bir konuma yerleştirildiği açıktır. Ancak bu cevapları veren muhtarlar, “muhtarlık Türkiye’deki hangi kuruma ya da kişiye benzemektedir?” şeklindeki soruyu “Cumhurbaşkanlığı” olarak değil, genellikle “eşi benzeri yok” ya da “hiç bir kuruma” diye cevapladılar. Bu durum muhtarların zihinlerinde canlandırdıklarıyla gerçekler arasındaki çelişkinin bir ifadesidir.

İkinci kategorideki cevaplar “**yöneticilik, temsilcilik, savunuculuk**” olarak toplanabilir ki, bu birinciye göre daha mütevazıdır. Muhtarlığın bir ara birim olarak görülmesiyle örtüşen ve en sık rastlanan cevaba göre muhtar “mahallenin mülki amiridir.” Bir muhtarın dediği gibi “ilçeyi kaymakam idare ediyor, mahalleyi de muhtar.” Bununla birlikte yine muhtarlar oldukça yaygın bir şekilde kendilerini “mahallenin temsilcisi” olarak görüyorlar. Yine birine göre muhtar, “merkezi yönetimle mahalle arasında bir köprü” iken, bir diğeri daha açık bir şekilde muhtarı şöyle tanımlıyordu: “Muhtar devlete karşı mahalledeki halkın temsilcisidir, aracısıdır, sözcüsüdür. Ama mahallede de devletin temsilcisidir, kanunlarının uygulayıcısıdır.” Bazı muhtarlar ise kendilerini aynı zamanda “mahallenin avukatı” olarak tanımlıyor ve mahallede oturanların haklarını çeşitli kurumlarda savunduklarını söylüyorlardı.

Bu kategoride yer alan muhtarlar kendilerini daha çok yaptıkları işlerle tanımlamakta ve bunu yaparken karşılaştıkları zorlukları dile getirmektedirler. Bilindiği gibi ilgili yasa muhtarlara bu konuda hiç bir yetki ve görev vermiş değildir. Hatta muhtar adli makamlarda mahallesini savunabilme yani temsil etme yetkisine dahi sahip değildir.³¹¹ Ancak muhtarlar hukuken yoksa da fiili olarak, özellikle yargı dışındaki diğer kurumlarda, bu işleri başarıyla yapmaktadırlar.

Üçüncü kategorideki cevaplar hukuksal düzenlemeye daha yakın olan cevaplardır. Buna göre muhtar mahallede sadece “**bir aracıdır**”. Bu cevabı veren muhtarlar yasal konumlarını öne çıkararak “hiç bir yetkilerinin olmadığını”, ya da “sanıldığı kadar yetkili olmadıklarını” söylemektedirler. Ancak yetkili olmadığını söyleyen her muhtar, kendisini sadece bir aracı olarak görmemekte, aynı zamanda “temsilcilik” ya da “mülki amirlik” sıfatlarını da eklemektedir. Görüşmemiz sırasında birisi bir, diğeri üç dönemdir muhtarlık yapan iki muhtar, kendisini sadece “aracı” olarak tanımladı. Bunlardan 4,5 yıllık deneyimi olan

³¹¹ Örneğin Danıştay önüne gelen bir davada mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin tüzel kişilikleri olmaması nedeniyle taşıdıkları sığata dayanarak mahalle halkını temsilen dava açma yetkilerinin olmadığını belirtmiş, ancak bu kişilerin mahalle halkından herhangi bir kişi sıfatıyla dava açmalarının mümkün olduğuna dair bir karar vermiştir. Danıştay kararı için bkz. Ş. Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 127.

muhtar, bazı muhtarların kendilerini yanlış bir şekilde, şöyle değerlendirdiklerini söylüyordu: “Muhtarı vatandaşın çok üstünde, çok büyük yetkilerle donatılmış, gittiği her yerde masaya vurduğunda sonuç alabilecek şekilde yetkilere sahip bir makam olarak görüyorlar.” Bu muhtar, eski muhtarlarla müdürlerin karşısına çıktıklarında bu kişilerin müdürün makamını dikkate almadan “şöyle yaparım, böyle ederim” diye konuştuklarını ve müdürün de onlara “haddini bildirdiğini” söylüyordu. Yine söz konusu muhtar mahallesindeki halkın da kendisini yanlış tanıdığını belirtiyor, “vatandaş bizi farklı görüyor. Biz muhtar olunca bizi Cumhurbaşkanı gibi her türlü yetkiyle donatılmış ve her şeyi çözümlenebilecek güçte görüyorlar. Ben böyle yetkili olmadığımı anlatmaya çalışıyorum” diyordu.

Yukarıdaki iki muhtar hariç tutulursa diğerleri, muhtarın yönetsel konumu konusunda tek bir noktada karar kılamamakta, kendisini hem düşündüğü şekliyle hem de gerçekteki şekliyle tanımlama yoluna gitmektedir. Bir çok muhtar kendisine belirli bir sıfatı yakıştırdıktan sonra “aslında bizim bir yetkimiz yok, bize gelenleri veya kendi gördüklerimizi ilgili yerlere iletiyoruz” diyerek “*aracı*” konumlarına işaret ediyorlardı. Hayalle gerçek arasında bir tanımlamanın varlığını gözlemlediğimiz bu durum aynı zamanda muhtarlığın, “*sanki bir ara birim gibi*”, yerelde kazandığı ilginç bir yönünü de ortaya koyuyor. Görüştüğümüz muhtarların tamamı kendisini yukarıdaki kategorilerden hangisiyle tanımlarsa tanımlasın, mahallesiyle ilgili yapabileceği her şeyi yapmaya çalıştığını belirtiyordu. TMD (Tüm Muhtarlar Derneği) başkanı da bu durumu doğrularcasına halkın yanında muhtarların çok büyük bir saygınlığının ve muhtara güvenin olduğunu belirterek, yasal olarak da statülerinin ve saygınlığının artırılması gerektiğinin söylüyordu.

Yine muhtarlar, mahalleleriyle ilgili oldukça güçlü bir “*sosyal boyuta*” da sahip görünüyorlardı. Mekanı yani mahalle sınırları şu veya bu şekilde çizilmiş her muhtar, bu sınırlar içinde yaşayanlar arasında “bölgecilik” ve “siyasal ayrımcılıktan” uzak bir şekilde hizmet etmeyi amaçladığını belirtmekten geri durmuyordu. Gözlemleyebildiğimiz kadarıyla “*benim mahallem*” sözcüğü, muhtarlar nezdinde “benim işçim, memurum” sözünün çok ötesinde bir sosyal boyutu içeriyor. Ancak muhtarlar kendilerini her ne kadar “bir ara birim” olarak ve

“en alt birimin yöneticisi” olarak görme eğiliminde iseler de, bu nitelikleri halkın bunu kabulüyle sınırlı gözüküyor. Zira yasal olarak kendilerine böyle bir hakkın tanınmadığı muhtarların bu iddiaları, yeni düzenlemeler yapılmazsa zamanla sona erecek.

3- Muhtarlık Seçimleri

Muhtar seçilebilmek için yasadaki şartlardan ikisi, bir yıl o mahallede oturmak ve Türkçe okuyup yazma bilmektir. Bu iki şarta sahip olan herkes o dönem için “*yasada gösterilen görevleri*” yapabilecek niteliktedir. Ancak bir taraftan teknolojik gelişmeler (bilgisayarın sistematik bilgi depolama ve gerektiğinde bu bilgilerden yararlanma amacıyla kullanılmaya başlanması), diğer taraftan muhtarlığın yerelde “bir ara birim” gibi işlemeye zorlanması bu iki ön şartı geçersiz bırakmıştır. Yasada yazılanın aksine, muhtar seçilebilmek için, çok uzun süreler mahallede oturmak gerekmektedir. Görüşmemiz sırasında kimi muhtarlar “doğma büyüme bu mahalleliyim” derken diğerleri de en azından 20-30 yıldır aynı mahallede oturuyorlardı. Okuma yazma bilme meselesine gelince, bu gün ilkokul veya ortaokul mezunu olan muhtarlar eğer bilgisayar kullanmasını bilmiyorlar veya öğrenemiyorlarsa “belediyenin” verdiği bilgisayarı kullanamıyor ve bir muhtarın dediği gibi bilgisayar, bir köşede “akvaryum” görevi görüyor.

Dolayısıyla bazı muhtarlar, muhtar seçilebilmek için artık kimi şartların aranması gerektiğini belirtirler. Bir muhtar, “belirli bir okul mezunu olma şartı getirilmeli. Muhtarın belirli bir kültür seviyesine sahip olması artık şart” diyordu. Diğer bir muhtar ise (henüz üç aylık muhtardı) muhtarlık seçimi öncesinde “tüm muhtar adaylarının hizmet öncesi eğitime tabi tutulmasını”, burada kendisine yapacağı işlerin, ihtiyaç duyduğu yasaların ve bilgisayar eğitiminin verilmesini, eğitim sonrasında belli bir imtihanın yapılarak bu imtihanda başarılı olanların seçimlere katılabilmesini istiyordu.

Ancak yasada sayılanlar seçilmek için yeterli olmuyor, kimin mahalle muhtarı seçilebileceği konusunda özellikle “*tanınma*” önemli yer tutuyor. Bazı muhtarların söylediklerinden tanınma olayının oldukça geniş kapsamlı olduğu ve

muhtarın mahallelilere “aile yaşamı ve daha önce yaptığı işler konusunda” açık bir kimlik sunmak zorunda olduğu anlaşılıyor. Diğer taraftan seçim harcamaları da “tanınma” içinde değerlendirilebilir. Bazı muhtarların dediğine bakılırsa bu harcamalar hiç de az değil. Muhtar başına 1, 1.5 milyarı bulan harcamalar söz konusu. Muhtarlar da siyasiler gibi seçimlerde bir muhtarın deyimiyle “mavi boncuk dağıtma” ve çeşitli yardımlarda bulunma gibi işlere girişiyorlar. Bir muhtar seçimlerde “kilotundan kömürüne kadar” çeşitli yardımların yapıldığını söylüyordu.

Gözlemlerimize dayanarak bir mahalledeki seçimlerin ne kadar çekişmeli geçeceğini tahmin etmenin zor olmadığını söyleyebiliriz. Boşluk olmadıkça seçimlerin çekişmeli geçeceğini söylemek oldukça zor. Bir boşluğun olup olmadığı ise çoğunlukla yönetimdeki muhtara bağlı oluyor. Hemen her muhtarın altını çizdiği gibi, eğer bir muhtar bir dönem orta düzeyde bir görev yapmışsa, mahalleliyle çok fazla sürtüşmesi olmadıkça ve kendisi ayrılmadıkça ölene kadar muhtar seçilebiliyor. İki veya üçüncü dönemlerinde görev yapmakta olan muhtarlar seçilmelerinin zor olmadığını, bir iki rakiplerinin çıktığını ancak kendilerinin rakiplerinin toplamından daha fazla oy aldıklarını söylüyorlar. Muhtarın çekildiği veya öldüğü durumlarda muhtarın bir yakını veya birinci aza muhtar aday olmuş ise bu mahallelerde de seçimler genelde pek çekişmeli geçmiyor. Ancak görevdeki muhtarın arkasında belli bir aday bırakmadan seçimlerden çekildiği veya öldüğü durumlarda (eğer azalardan da aday yoksa) muhtarlık seçimleri “*kıran kırana*” geçiyor. Görevdeki muhtarın öldüğü ve azalarından da seçime katılanın olmadığı bir mahallede (ki bu mahallenin nüfusu sadece 3.500- 4.000 civarındadır ve seçilecek kişi bir yıldan daha az bir süre görevde kalacaktır) seçimi kazanan muhtar, seçime 13 adayla katıldıklarını ve seçimin milletvekili seçimi gibi kıran kırana geçtiğini belirtiyordu. (Bu muhtar, bunun altında ne var diye merak ettiğini ancak bir buçuk ayda henüz anlayamadığını söylüyordu.) Yine büyük bir mahallenin bölünmesi sonucu yeni kurulan bir mahalledeki muhtar, seçimlerde 9 aday yarıştıklarını söylüyordu. 21 yıllık bir muhtar ise son seçimde hiç bir rakibinin olmadığını söylüyordu. Yine görevdeki muhtarın ölümü üzerine seçilen, ancak birinci aza sıfatıyla seçim

tarihine kadar muhtarlık görevini yürüten bir muhtar ise seçime 3 adayla girmiş, ancak seçimi kazanması zor olmamış.

Bazı muhtarlar tekrar tekrar seçilmenin nedenini “tanınıyorsunuz ve seçiliyorsunuz” diye cevaplıyor. Kimi de “halk gelecek kişinin kim olduğunu bilmiyor ki” diyor. Bazı muhtarlar ise kendileri bırakmak istediği halde halkın kendisini görev yapmaya zorladığını söylüyorlardı. Hatta kimi yerlerde görevdeki muhtarın karşısına başka aday çıkarmamak için tabiri caizse mahallede “kulis” yapan kişiler de oluyor. İki dönemdir görev yapan bir muhtar ise önümüzdeki seçimlerde muhtarlığı bırakmak istediğini fakat kendisine “adamın yok, nereye gidiyorsun?” dediklerini söylüyordu. Bunun üzerine “ben hatamı anladım” diyen muhtar, gelecek seçimlerde birisini birinci aza olarak yanına alıp yetiştireceğini ve görevi ona devredeceğini söylüyordu. Yine üç dönemdir görev yapan bir muhtar, yanında çalıştırdığı kişinin birinci aza olduğunu söyleyerek gelecek seçimlerde onun muhtar adayı olacağını söylüyordu. Henüz görevi devretme niyeti olmayan bir muhtar ise, ben giderken yerime “emin bir kişinin, mutlaka halka yararlı olacak bir kişinin seçilmesine yardımcı olarak ayrılıyorum” diyordu. Ancak daha da önemlisi bu cevapların dağılımı yöreden yöreye değişiklik göstermiyor, aksine genel bir eğilimi yansıtıyor. Örneğin son üç örnekteki kişiler Üsküdar, Şişli ve Bakırköy/(Ataköy)’de muhtarlık yapıyorlardı.

Anlaşılan, o makama seçilmeyi düşünenler adeta bu eğilimin farkındaymışçasına hareket ederek adaylık kararını açıklıyor. Zira seçimin bütün maddi yükü adaylardan çıktığı için (en azından yasal olarak böyle, ancak kimi partilerin el altından bazı adayları destekledikleri de anlaşılıyor) adaylığa karar verme süreci büyük ölçüde mevcut konjonktüre bağlı oluyor. Bu da değişimi oldukça yavaşlatıyor. Örneğin İstanbul’un en eski ilçesi olan Eminönü’nde (toplam 33 muhtar var) 1994’ten bu yana 3 mahallede muhtar öldüğü için muhtarlık seçimleri yenilenmiş, bir mahallede de muhtar hasta yatağında olduğu için iki yıldır birinci aza vekalet ediyordu. İlginç olanı, vekil muhtar, hasta olan kişinin yine seçim propagandası hazırlıklarına başladığını söylüyordu.

Muhtarlık seçimlerindeki söz konusu olgu üzerine, iki-üç dönem muhtarlık yapanların tekrar aday olamamasına dair bir kısıtlama getirilmesinin muhtarlar nezdinde nasıl karşılandığı sorusuna cevap aradık. Bir çok muhtar buna olumlu bakarken, bazıları bunun demokratik hakları kısıtlayacağını düşünüyorlardı. Bazı muhtarlar ise “bu önerinin sadece muhtarlarla sınırlı kalmamasını istediler. bir muhtar ise “böyle bir sınırlama getirilecekse bütün kurumlara getirilmeli” dedikten sonra “o zaman da kolay kolay Cumhurbaşkanı, Başbakan ve milletvekili bulunamaz” diyordu. Bir muhtar ise “devamlı koltukta oturmak ne devletin işine yarar ne de milletin” diyordu. Bir başkası da “böyle bir öneri, muhtarlıkta oturup tek meziyeti mahalleyi tanımak olan kişilerin değişmesini sağlar” diyordu. Bu öneriye özellikle yeni seçilen muhtarlar ile muhtarlığı bırakmayı düşünen kişiler sıcak baktılar. Bırakmayı düşünmeyenler arasında da sıcak bakanlar oldu. Bazı muhtarlar ise “bizi halk seçiyor”, “alan razı, satan razı” gibi sözlerle adeta bu önerinin nereden çıktığını sorguladılar. Bunlar daha ziyade muhtarlığı bırakma düşüncesinde olamayan kişilerdi.

Muhtarların seçilme nedenlerine gelince, “mahalleye hizmet etmek” başta geliyor. Bir muhtar ise bu sözün eskidiğini ima edercesine “herkes öyle diyor zaten, milletvekilleri de öyle diyor, 700-800 milyon için değil de hizmet etmek için, ben de öyle diyeceğim” diyordu. Bu sözden belli bir iğnelemenin yanında bazı muhtarların işin maddi yönünü düşünerek aday oldukları anlamı da çıkıyor. Bir muhtar ise muhtarlığın maddi yönünün de adaylık kararını vermede önemli olduğuna işaretlerle, “muhtarlığa talip olanlar biz hizmet edeceğiz deseler ve olayın maddi boyutu ikinci üçüncü planda gelse zaten bir çok kişi aday olmaz. Ancak daha önceki muhtar han aldı, apartman aldı, ben niye almayayım diye işin içine giriyorlar” diyordu. Muhtar, bu görüntünün aslında yanıltıcı olduğunu, muhtarlığın uzaktan görüldüğü kadar “yağlı bir meslek” olmadığını da anlatmaya çalışıyordu. Zira böyle düşünen bir çok kişinin seçildikten sonra umduğunu bulamadığını ve pişman olduğunu söylüyordu. Ülkücü olduğunu gizlemeyen bir muhtar ise muhtarlığı “vatan hizmeti” olarak görüyordu.

Diğer taraftan bazıları arkadaşların teşvikiyle muhtar olduğunu söylerken, bazı muhtarlar da emekli olduktan sonra boş durmadığını ve adaylığını

koyduğunu söylüyordu. Bir kadın muhtar ise çalışma hayatının ev düzenini aksattığından, derneklerde çalıştığı zaman da çok harcama yaptığından yakınıyor ve eğer seçilirse hem kendi mahallesine hizmet edeceğini hem de üç beş kuruş çay parasının çıkacağını düşünerek aday olduğunu anlatıyordu. Bir muhtarın muhtarlığı seçme nedeni ise oldukça ilginçti. Köyün belediye yapılması sonrasında üç mahalleden birinde görev yapan muhtar, işe girecek olan yeğenine kendi oturduğu köyün muhtarından ikametgah alamadığını, başka bir köyden almak zorunda kaldığını ve bu olaydan sonra muhtarlığı kafasına koyduğunu söylüyordu. Bunların yanı sıra seçilme nedenleri arasında “bir makam elde etme, şöhret kazanma, mahallede isim yapma, mahalleli tarafından tanınma” gibi nedenlerin de etkili olduğu yine sıkça ifade ediliyordu.

Muhtarlığı daha üst bir mevki elde etmek için seçenlerin sayısı oldukça azdı. Bir çok muhtar, muhtarlığı bir “atlama tahtası” olarak kullanmak niyetinde değildi. Seçimlerde aday olmayacağını söyleyen ve yaşı da yerinde olan muhtarlar dahi belediye ya da il genel meclisi üyeliklerini düşünmüyorlardı. Birisi “bir muhtar için mahallesine hizmet daha önemlidir” diyordu, bir diğeri ise “ben zaten mahallemin başbakanıyım” diye karşılık veriyordu. Ancak kendisini “aracı” olarak tanımlayan muhtarlardan biri niyetini gizlemedi ve seçimlerde meclis üyeliği için aday olacağını açıkladı. Muhtar partisini de belirlemişti ve seçilmesinin zor olmayacağını düşünüyordu.

4- Aracı Birimde Muhtarlık Yapmak

Aracı birimde muhtarlık yapmak oldukça zor. Muhtarlar görevlerini yaparken çeşitli zorluklarla karşılaşılıyorlar ancak bu durum onların gerçeklerle yüzyüze gelmesini de sağlıyor. Hayalden gerçeğe dönüş mahalle sınırları dışına çıkılmasıyla başlıyor. Bir muhtarın dediği gibi “mahallede Cumhurbaşkanısın,... ama belediyedeki kapıcı senden daha üst seviyededir, işini rahatlıkla yaptırabilir.” Muhtarlar gerek mahalle sakinlerinin kendilerinden talep ettiği gerekse bizzat kendi gördüğü sorunların çözümüne ve hizmetlerin teminine yöneldiğinde büyük bir güçlük ve birbirinden farklı bir çok kurum ve makamla karşılaşılıyor. (Muhtarların ilişki içinde olduğu kurumları daha ziyade belediyelerin

çeşitli birimleri ve özelleştirilen elektrik idaresi oluşturuyor) Bu kurumların işleyişlerinin farklı olması ve farklı ilişki kanallarını gerektirmesi, muhtarların bir aracı birimde görev yürütüyor olmalarından kaynaklanan rollerinin ne olacağını da belirliyor. Ancak bu rollerin gerektirdiği nitelikler muhtardan muhtara ve konjonktüre göre değişebiliyor.

Muhtarlık yapabilmek için seçilmiş olmak yeterli olmuyor. Zira mahalleli muhtardan kimi belgelerin dışında daha bir çok şey istiyor. Bu durumda bir muhtarın dediği gibi “bir defa yetkin olmadığına göre, elinde bir şey olmadığına göre ilgili kişilerle iyi ilişki içinde olman gerekiyor.” Diğer bir muhtar ise “muhtarlığı herkes yapamaz. Muhtarlık tahsile bakmaz; beceriye bakar, halkla ilişkilere bakar, diyaloga bakar” diyerek muhtarın ne gibi niteliklere sahip olması gerektiğine işaret ediyor. Dolayısıyla hemen hemen bütün muhtarların dikkat çektiği gibi yetkili birimlerle, bürokrasiyle iyi ilişki kurabilmek muhtarın önemli bir niteliği oluyor. Ve bu durumda muhtarlar, hizmet alabilmek ve iyi ilişkiler kurabilmek için siyasal kimliğini geri plana iterek, bir muhtarın ifadesiyle “muhtarlar her partiye ne kadar yakınsa o kadar da uzak olmalı” prensibine göre hareket ediyor. Ancak bu durum yine de muhtardan muhtara değişiklik gösteriyor. Kimi muhtarlar sorunlarını “bir telefonla” halledebildiklerini söylerken bazı muhtarlar ise defalarca yetkili makamların kapısını aşındırdıklarını söylüyorlar. Özellikle yönetimdeki partiyle aynı siyasal görüşe sahip olan muhtarların, taleplerini daha kolay yaptırabildikleri anlaşılıyor. Bir muhtar ise diyalog kurmada “hanım muhtarlar daha avantajlı oluyor, daha çok itibar görüyor, işleri daha çabuk halloluyor” diyordu. Bazı muhtarlar ise mahallenin sorunlarının çözümünde iyi diyalogun yanı sıra “yerel desteğin” de şart olduğunu söylüyorlar. Eminönü’nde görev yapan bir buçuk aylık bir muhtar mahallesindeki bekar odalarının büyük bir sorun oluşturduğunu söyleyerek “eğer beni yalnız bırakılırsa ben bir şey yapamam, otururum buraya mührümü basarım” diyordu.

Gecekondü mahallesinde görev yapan ve kendisini sadece aracı olarak tanımlayan bir muhtar ise hizmet alabilmenin bir değil bir çok koşulu olduğunu söylüyordu. Bunlar, bir muhtarın bilip yapması gereken nitelikleri oluşturuyor. Birincisi muhtarın çok iyi diyalogu olması gerekiyor. İkinci olarak hizmet alacağını

yerler hakkında bir “ön araştırma” yapmak ve bu araştırma sonucuna göre siyasal bağlantı veya hemşehrlik ilişkisi kurmak ya da ilgili kişilere “izzet-ü ikramda” bulunmak, yani yemek vs. gibi bazı şeyleri vermek gerekiyor. Üçüncü olarak, bizzat ihtiyacı olanla ilgili birimi ya da görevliyi biraraya getirmek gerekiyor. Geçmiş yaşamında sendikacılık deneyimi de bulunan bu muhtara göre her sokaktan iki- üç kişi çıksa, muhtara güvenseler ve sonuna kadar onu destekleseler alınamayacak hizmet yok. Söz konusu muhtar yerel desteğin önemi konusunda da şunları söylüyor: Eğer böyle yapılmazsa ve sadece muhtar gider sorunları anlatırsa, yöneticilerin gözünde muhtar, “*sunı olarak problem çıkaran biri*” olarak görülüyor. Sorununun çözülmediğini gören vatandaş ise muhtarın bir şey yapmadığını düşünüyor. Sorunu olan kişileri yanına alıp ilgili yere giden muhtar hem mahallelinin gözünde mağdur duruma düşmekten kurtuluyor, hem de ilgili birim, gerçek bir sorunun olduğuna inandırılıyor. Bu şartların yanı sıra bu kişiler bana hizmet vermez demeyip ön yargısız bir şekilde, yılmadan, sonuç alana kadar hizmeti talep etmek ve bunu yaparken ilgili görevlinin makamına saygıyı da gözetmek gerekiyor. Muhtar, bunları deneyimleri sonucu öğrendiğini ve uyulduğu takdirde sonuç alınacağını söylüyor.

Ancak muhtarın bunu öğrenmesi kolay olmamış. Kendisi bir Yugoslav göçmen olan muhtar, başlangıçta ben şöyle düşünüyordum diyor: Biz vergimizi veriyoruz, yani vatandaşlık görevimizi yapıyoruz. Bu devleti yönetenler de ne tür eksiklerimiz varsa görür ve bize verirler. Ve muhtar olup kendimi sevdiğimde eğer kimi hizmetler verilmezse vatandaş zorlamasıyla bunu alırız diyordum, ama kazın ayağı öyle değilmiş. Muhtar niçin düşündüğü gibi olmadığını nedenini hem vatandaşa hem de yetkililere bağlıyor. Vatandaşın hazırcı olduğunu, muhtarı desteklemediğini ve topu muhtara atıp adeta “biz seçtik sen de yap” dediğini, bunun da muhtarı yalnız bıraktığını söylüyor. Yetkili kişiler açısından ise bu kişileri sadece bastırmakla veya tehdit etmekle pek sonuç alınmadığını söylüyor. Bu yolu denediğini hatta bir kişiyi de sürdürdüğünü söyleyen muhtar, “ancak gelen gidene arattı” diyor. Yeni gelen kişiye isteklerini götürerek ve baskı yaparak mahallelerine bir “trafo” yaptırmışlar ancak iki gün sonra bütün mahallenin elektriklerinin kesilmesi üzerine muhtar, deneyimli muhtarlara

danışarak bu işin nasıl çözüleceğini sormuş. Onlar da “bu iş senin bildiğin gibi değil, bu olaylar bir bütün” diyerek yukarıda anlatıldığı şekliyle muhtara ne yapması gerektiği konusunda öğüt vermişler. Muhtar bunun işe yaradığını söylüyordu.

Ancak kimi muhtarlara göre muhtarlık yapmanın hiç bir ön şartı yok. Bir muhtar “mühür basmasını bilen herkes muhtarlık yapabilir” diyordu. Kentin eski ilçelerinden birinde görev yapan bu muhtar yaşlılığın da etkisiyle muhtarlık binasının dışına pek çıkmayan, “halk sizden belediyeye ait görevleri yapmanızı istiyor mu?” sorusuna “belediye işini biliyor, ben karışmam” diyen bir muhtardı. Yine asıl muhtar hasta olduğu için iki yıldır onun yerine muhtarlık yaptığını ve 20 yıldır da aza olduğunu söyleyen bir başka muhtar ise “muhtarlığı kim olsa yapar, benim okuma yazmam yok ben yapıyorum, sen yapamaz mısın?” diyordu. Ancak bu muhtar, muhtarlığın “yaşlı insana göre olmadığını ve koşmak gerektiğini” de söylüyordu.

Kimi muhtarlar ise muhtarı bir “hamala” benzeterek kendilerini “*mahallenin hamalı*” olarak görüyorlardı. Ama bu muhtarlar aynı zamanda kendilerini Cumhurbaşkanı ile özdeşleştirmekten geri kalmayan muhtarlardı. Ancak hizmet söz konusu olduğunda ağırlıklı olarak muhtarın “özverili, fedakar ve cefakar” olma özelliği ön plana çıkıyordu. Bir muhtar ise “hamallık” yakıştırmasına kesinlikle karşı çıktı. Ancak bu muhtar yetkili bütün birimlerle ve görevlilerle ilişkilerinin iyi olduğunu, hiç bir probleminin olmadığını ve bir telefonla işini yaptırabildiğini söylüyordu. Bunların dışında muhtarların kimi spesifik özellikleri de bulunuyor. Bir hanım muhtar, bu işi yapacak kişinin “asabi, sinirli” olmaması gerektiğini söyleyerek, “buraya her türlü insan geliyor, 12-14 yaş grubu gençler geliyorlar. Kimi iyi, kimi de ters hareket ediyor. Ters hareketi güzel hareketle mahcup ediyorsunuz” derken mahallesinde “ahlaki bir görev” üstlendiğine işaret ediyordu.

Diğer taraftan neredeyse tamamı bir iki katlı gecekondulardan oluşan, üç-beş sokağı hariç diğerlerinden araba geçmeyen ve muhtara göre “*eğer imarı değişmezse 100 yıl sonra da aynı şekilde kalacak*” olan bir mahallede görev

yapan muhtar ise oldukça ilginç bir görevi başarıyla yürüttüğünü anlatıyordu. On yıldır görev yapan muhtar “şimdiye kadar sadece iki kavgaya hakim olamadım ve mahkemeye gitti. Diğerlerinin hepsini yerinde çözdüm” diyordu. Muhtarın çözdüğü kavgalar kimi küçük sebeplerden kaynaklananların yanında özellikle “sınır meselelerine” ilişkin davalardır. Muhtar bütün bunları adliyeye gitmeden kendisinin çözdüğünü ve bulduğu çözümün de taraflarca kabul edildiğini söylüyordu. Diğer iki davada ise muhtar bilgisine, dünya görüşüne ve anlayışına göre bir çözüme ulaşamamış ve “hadi gidin mahkemeye” demiş. Muhtar “bana göre ikisi de haksızdı, ben hakim olsam böyle bir davada karar vermezdim” diyor. Muhtar bu meselelerde de kavgaları durdurduğunu ancak olayı çözemediğini söylüyordu.

Yukarıda muhtarlığın tarihçesine değinirken Tanzimat sonrasında mahalle muhtarlığının belediyelerin oluşumu sürecinde “boşluk doldurma” işlevi yüklendiğini belirtmiştik. Bu gün bu işlev palansız gelişen gecekondu mahallelerinde yeniden karşımıza çıktı. Gerçi hemen her muhtar belediyeyle ve diğer kurumlarla oldukça ilişki içinde olduklarını belirtiyorlardı. Örneğin Ataköy'deki muhtar bile mahallesinin sorunları için günde 20 defa belediye ve diğer birimlere telefon ettiğini söylüyordu. Ancak bunlar daha çok yenileme türü ve küçük müdahalelerle çözülebilecek sorunlardı. Düzensiz kentleşme süreci içinde yeni kurulan mahallelerdeki sorunlar ise trafo yapımından kanalizasyona kadar oldukça kapsamlı sorunlardır. En aktif muhtarlık, bu tür mahallelerdeki ilk 15-20 yıllık süreç içinde yapılmaktadır. Nitekim bu muhtarlarla konuşulduğunda “burada şunu yaptık, bunu yaptık”, “bağıra çağıra çalışmalarımızı yaptık”, “vere vere yaptırdık” gibi sözler duyuluyor. Burada muhtarlık yapmak önemli oluyor ve hizmet devşirmede muhtarın oldukça etkili olması gerekiyor. Ancak bütün mahallelerin daha başında bu kadar şanslı olmadığını da belirtmek gerekir. Bazı muhtarlar, eski muhtarın mahallenin hiç bir sorununu çözmediğini, mahalleye hiç bir hizmet getirmediğini, ona kızarak kendisinin aday olup seçimleri kazandığını söylüyor ve daha sonra yaptığı hizmetleri anlatıyordu. Anlaşılan bu gibi mahalleler, hizmet almak için bir kaç dönem beklemek zorunda kalmışlardı.

5- Mahalle Ölçeği ve Muhtarlık Kurumu

Mahallelerin nüfusu bir ilçe sınırları içinde bile büyük değişiklik gösteriyor. Hatta yan yana olan mahalleler arasında bile birbirinin iki üç katı nüfusa sahip mahalleler bulunuyor. Araştırma örneğindeki en küçük mahallenin nüfusu 1.700, en fazla nüfusa sahip mahallenin nüfusu ise 40.000 idi. Yine İstanbul'da 80-100 bin nüfusa sahip mahalleler bulunduğu gibi, TMD başkanının söylediğine göre 97 seçmenli mahalleler de bulunuyor. Ancak görüşülen muhtarların çoğu mahallelerinin nüfusundan memnun görünüyorlardı. Muhtarlar daha ziyade mahallenin mevcut sınırları içinde oturabilecek nüfusu ölçü olarak alıyorlardı. Mahalleleri iş yerine açılan kimi muhtarlar ise bundan şikayet ediyor ve buna yol açan belediye kararının yanlışlığına dikkat çekiyorlardı. Zira görevde iken kendilerini ilgilendiren kişilerin nüfusu azalmakta, ilgilendirmeyenlerin nüfusu artmakta ve onlar bu duruma hiç bir şey yapamamaktaydılar. Gidenler gelir kaybına, gelenler ise asayiş sorunlarına yol açmaktaydı.

Mahallenin nüfusu muhtar mahalleli ilişkisi bakımından elbette önemlidir, ancak bu günkü işleyiş biçimiyle ele alındığında muhtarlar açısından mahalle ölçeğinin çok özel bir önemi vardır. Muhtarların gelirleri kendilerine verilen sembolik maaşın yanında (son zamlı fiyatlarla 17 milyon lira) özellikle harçlardan oluşuyor. İlgili yasa muhtarların, mühürleme karşılığında belge başına il idare kurullarınca tespit edilen miktarda harç almalarını (İstanbul'da 1998 yılı için 250.000TL) ve bununla her türlü giderlerini karşılamalarını öngörüyor. Muhtarların geliri, bastıkları mühre bağlı olunca mahallenin nüfusu muhtarlığın maddi boyutu için hayli önem kazanıyor. Bir mahallenin nüfusunu değiştirmek muhtarın elinde olmadığına göre (çünkü nüfus, mahallenin konumuna, göç alıp vermesine ve o mahallenin iş muntikası olup olmamasına bağlıdır) muhtar adayları, muhtarlığı bir "meslek" olarak mı yoksa "ek iş" olarak mı yürüteceklerine daha başında karar veriyorlar.

İstanbul örneğinde mahalle nüfusunun 7-8 binin altına düştüğü mahallelerde muhtarlık genelde ek iş olarak yapılmaya başlanıyor veya emekli olanlar bu işe talip oluyor. Örneğin tamamen küçük nüfuslu mahallelerden

oluşan Eminönü'ndeki bir çok muhtar, iş yerinin bir köşesinde muhtarlığı yürütüyordu. Nüfus, 12 binden yukarı tırmanmaya başladığında muhtarlık bir mesleğe dönüşüyor ve muhtar yanına bir işçi olarak ona ücret ödüyor. Eğer nüfus 30 bini geçmişse bu durumda işçilerin sayısı çoğalıyor. Nüfusu oldukça düşük kimi mahallelerde de bazı muhtarlar bu işi bir meslek olarak yapıyorlardı. Araştırma sırasında henüz yeni seçilmiş olan bu kişilerden biri, “muhtarlık yapan kişi başka bir işle uğraşmamalı” diyor, aksi halde mahallenin sorunlarının çözülemeyeceğini ve muhtarlığın hakkıyla yapılamayacağını söylüyordu. Ne var ki bu kişi geçim sıkıntısı içinde olduğunu da gizlemiyordu. Belki de ilerleyen günler, bu muhtarın fikrini değiştirmesine yol açacaktır.

Yerleşik nüfusun talebi muhtarın giderlerini ya da gönlünden geçen geliri sağlayamazsa ne olur? Bazı muhtarların dediklerine bakılırsa kaçak kayıt yapmak, gelene geçene belge vermek ve işin ticaretine bakmak gibi durumların yaygın olduğu yerler de bulunuyor. Bir muhtar “benim mahalleimde 5 bin kişi oturuyor, ama kayıtlarda 40 bin kişi gözüküyor. Yenilenmeyen ve ticari amaçla verilen kayıtlar söz konusu. Göreve geleli (sadece üç ay olmuştu) 1350 nakil vermişim. Adamın adı var, ama bina çizelgesinde gözüktüğü yer boş arsa” diyordu. İlginç olanı bu kişi önceki muhtar zamanında da birinci aza olarak görev yapıyordu, ama bütün bu olup bitenlerden ancak muhtar olduktan sonra haberdar olmuştu. Bir muhtar ise ikametgah almak için tehdit edildiğini ancak kendisinin yine de vermediğini, “İstanbul’un tapusunu verseniz bu iş olmaz” dediğini anlatıyordu. Bir başka muhtar, bir nakil ilmühaberi için 30-40 milyon gibi rakamların teklif edildiğini ve muhtarların da verdiklerini söylüyordu. Bir diğeri ise kimi kişilerin muhtarlığı bir rant kaynağı olarak gördüklerini ve seçilebilmek için çok büyük paralar harcadıklarını söylüyor ve ekliyordu. “Bu kişilerin harcadıkları parayı normal şartlarda yasal olarak kazanması mümkün değil. Şimdi o kişi harcadığı parayı çıkarmak için mutlak surette yasa dışı iş yapmak zorundadır. Ve istedikten sonra da yapılamayacak iş yok. Zira vatandaş çok bilinçsiz.”

İşin maddi boyutu bir tarafa bir mahallenin optimal nüfusu konusunda muhtarların kimi görüşleri var, ancak bunun da tamamen maddi boyuttan soyut olarak değerlendirildiği söylenemez. Nüfusu 8 binin altındaki muhtarlar

mahallelerinin küçük olduğunu söylerken nüfuslarının artması konusunda pek istekli değillerdi. Ama maddi sıkıntılarını gizlemiyorlardı. Nüfusu 20 bine kadar olan muhtarlar da genelde nüfuslarını “ne az ne çok” olarak nitelediler. Bunun üzerindeki muhtarlara gelince önce kendilerinden daha kalabalık (hatta iki üç katı nüfusa sahip) mahallelerin olduğunu söylediler. Böylece bir bakıma kendilerinin o kadar da büyük olmadığını söyleye çalıştılar. Bu girizgahtan sonra bir muhtar 27 binlik mahallesini “herhalde biraz büyük” diye niteledi. Bir diğeri ise (nüfusu 40 bin) “biz ilçe olmak için dilekçe vermiştik, onun için mahallemizi böldürmedik” diyordu. Ancak genelde muhtarlar mahallelerini böldürmeye uğraşmıyorlar. Zira her şeyden önce bu onların maddi olarak aleyhine oluyor. Bu konuyla belediyelerin de uğraştığı pek söylenemez. Mahallelilerden bir girişim olmadıkça, bölünme zor gözüküyor.

Mahallenin büyüklüğü konusunda kimi muhtarlar daha rasyonel öneriler getirirken bazıları farklı bakıyor. Bir muhtar belli bir büyüklükten sonra muhtarın mahalleliyi tanıyamayacağını söylüyor ve bu büyüklüğün “13,14, en çok 15 bin” olması gerektiğini söylüyordu. Bu ölçüğe sahip bir mahallede muhtarın maddi olarak da pek sıkıntı çekmeyeceğini ekliyordu. Söz konusu muhtar, büyük mahallelerdeki muhtarlar için mahallenin önemli olmadığını, zira buralarda kimi yardımlar vs. ile seçim kazanmanın kolay olduğunu belirtiyordu. TMD başkanı ise 25 bin nüfuslu mahallesinin aslında küçük olduğunu, muhtarların aldıkları harç paralarının % 70-80’ini muhtarlık işleri için harcadıklarını, muhtarlara bir şeyin kalmadığını söylüyor ve büyük mahalleri savunuyordu. Yine bu muhtara göre mahallelerin bölünmesi hizmetlerin çabuk gelmesini sağlamayacaktır; zira bu durumda belediyenin önünde, örneğin bir yerine üç-beş muhtar bulunacak ve götürülen sorunların sayısı da artacaktır.

Bir soruya daha sanırız cevap aramak durumundayız. Muhtarlık kurumu oluşturularak muhtara kimi belgelere mühür basma yetkisi verilmiş ve karşılığında alınacak harçların da “münhasıran muhtara ait olması”, bununla kurumun her türlü ihtiyaçlarının karşılanması düşünülmüştü. (Ancak muhtarların tek başına bu işten geçimini sağlaması düşünülmemişti. Zira yasa muhtarlık binasının günde dört saat açık tutulması yeterli görülmüştü.) dolayısıyla bir

anlamda kuruma, “*ticarileştirilmiş ve özelleştirilmiş*” bir görünüm verilmişti. Bu gün bu görüntü yukarıda da değinildiği gibi, belirli bir nüfusun üzerindeki mahallelerde daha belirgin hale gelmiştir. Bu durumdan büyük mahallelerdeki muhtarların pek şikayetçi olmayacakları, küçüklerin ise yakınacakları tahmin edilebilir. Ancak muhtarların seçimle belirlenmesinin kabul edilmesi, bu sorunu da çözümlenmiş görünüyor. Aslında devlet muhtarlık kurumuyla önemli bir sorunu çözümlenmiştir. Bir muhtarın “devlet bu işleri kendisi yapacak olsa her halde on memur gerekir” sözünde olduğu gibi, devlet bir çeşit özelleştirmeyeyle hem bir boşluğu doldurmuş, hem de büyük bir yükten kurtulmuştur. Muhtarlığın esnek yapılanmaya elverişli olması da bu süreci beslemiştir.

6- Yetki ve Kaynak Aktarımı Konusunda Muhtarların Görüşleri

Muhtarlar kendilerine çeşitli yetkilerin verilmesine sıcak bakarken, muhtarlığa bağımsız bir bütçe bağlanması konusunda daha çekingen davranıyorlardı. Muhtarların çoğu bir çok görevlerinin olduğundan ama yetkilerinin olmadığından yakınıyor, özellikle belediyelerin mahallelerinde yapmak istediği işlerde kendilerine de danışılması gerektiğini söylüyor; eğer böyle yapılmazsa hizmetlerin yerli yerine gitmeyeceğini, politik kimi oyunların oynanacağını, oysa mahallenin eksikliklerinin en iyi muhtarlar tarafından bilinebileceğini belirtiyorlardı. Yine bazı muhtarlar belediyenin mahallelerinde yaptırdığı işlerin denetiminin muhtarlarca yapılmasını istiyordu. Bir muhtar bu tür işleri yapmak için araç gereç ve ekipman istemediğini söylüyor ve “onlar yapsın biz denetleyelim” diyordu. Buna karşılık yönetimlerin küçülmesini savunan diğer bir muhtar “bana 10 zabıta bağlansa burada kuş uçurtmam, iki çöp arabası verilse bu mahallenin bütün sokakları temiz olur ya da şu telefondaki arıza ekibi iki saat sonra sana gelecek, emrindedir dense hiç bir sorun kalmaz” diyordu.

Bunun dışında bazı muhtarlar en azından mahallelerinden imar geçerken muhtarın söz hakkının ya da imzasının olması gerektiğini söylüyor, bir muhtar ise imar işlerinde kendisine ve mahalleliye hiç bir söz hakkı tanınmamasından şikayet ederek “mahallelele kumar mı oynuyorsunuz?” diye bu duruma isyan

ediyordu. Yine bazı muhtarlar hiç bir yetkilerin olmadığından yakınlıkla muhtara “ceza kesme” yetkisinin verilmesini istediler. Bu öneriyi getiren muhtarlar net bir tanımlama yapamamakla birlikte örneğin mahallede zamansız çöp çıkararlara, muhtara makamında kafa tutarlara karşı bu yetkiyi kullanacakları anlaşılıyordu.

Kimi muhtarlar, hükümetin hazırladığı yasa tasarısından da haberdar olarak, belediye meclisine girmeyi ve kendilerine oy kullanma hakkının verilmesini istediler. Bir muhtar “oy kullanmayacaksak ne işimiz var orada” diyordu. TMD başkanı ise muhtarlara mecliste oy hakkı tanınmasının ülkeye neler kazandıracaklarını ifade ederken, muhtarların ilginç bir iktidar/ muhalefet oyunu oynayacaklarına inanıyor ve şöyle diyordu: “Bizim meclis üyesi olmamız siyaset üstü bir olay alacağı için belediyedeki olumlu işlerin yanında olumsuz işlerin karşısında olacaktır. Muhtarlar herhangi bir menfaat gözetmeden olaylara bakar, olur ya da olmaz derler. Yönetimin alacağı olumlu kararlar muhalefete takıldığı anda muhtarlar imdada yetişir ve kararın çıkmasını sağlar. Yönetimin muhalefeti alt ederek alacağı olumsuz kararlarda muhtarlar muhalefetin yanında yer alarak kararın çıkmasına engel olurlar.” Muhtar bunları söylerken, muhtarların halk tarafından çok iyi denetlendiğini belirtiyor ve aksi bir davranışta mahallenin yüzüne bakamayacaklarını söylüyordu. Yine, muhtarın içinde çıkar hesabı olsa bile kendi mahallesi söz konusu olduğunda yanlış bir şeye imza atmayacaktır diyordu.

Muhtarlar belediye meclisine girmek istemekle birlikte, belediye çatısı altına girmek istemiyorlardı. Örneğin TMD başkanı, muhtarların belediyeye ilişkisi sadece meclis üyeliğiyle sınırlı olmalıdır, diyordu. Kimi muhtarlar kullandıkları bilgisayarın belediyenin verdiği, içinde oturduğu binanın belediyece yapıldığını söylüyor ve mahallenin bir çok sorununun çözümünün belediyeden geçtiğini belirtiyor; ancak, konu muhtarlığın kaymakamlıktan alınıp belediyeye bağlanmasına geldiğinde genelde bu öneriyeye karşı çıkıyorlardı. Bu öneriyeye ilk tepki, belediyenin siyasal bir kurum olmasından kaynaklanıyordu. Muhtarlar bu durumda işin içine siyasetin karışacağını, belediyenin kendi partisinden olana hizmet edip diğerlerini ihmal edeceğini söylüyordu. Bir muhtar ise “politika yanlış çalışıyor memlekette, aslanı kediye boğduruyor” diyerek bu önerinin yanlışlığına

dikkat çekiyordu. Anlaşılan muhtarlar kaymakamlık çatısı altında tarafsızlıklarını daha iyi ifade ettiklerini düşünüyorlardı.

Ancak bu tarafsız görünümün ötesinde muhtarların kaymakamlık çatısı altında bulunmalarının onlara pratik bir yararı da var. Bazı muhtarlar belediye başkanının siyaseten bir muhtarla ters düşmemek zorunda olduğunu, aksi halde o mahallede oy kaybına uğrayacağını söylüyordu. Bu durum muhtarlara, belediye karşısında belli bir hareket alanı sağlıyordu. Muhtarlar belediyeye bağlanma sonrasında belki bu konumlarını da kaybedeceklerini düşünüyor olabilirler. Ancak en fazla vurgu siyasetin işleyiş biçimine gelip odaklanıyor. Bu durumda muhtarlar için belediyeye bağlanmanın anlamı, onların söz konusu hareket alanını da kaybetmesi ve siyasetin bildiği yoldan işlemeye devam etmesi demektir. Belki de muhtarlar belediyeye bağlandıklarında belediye karşısında fiili olarak daha yetkisiz bir konuma düşeceklerini düşünüyorlardı.

Bağımsız bir bütçe bağlanması konusunda ise bazı muhtarlar oldukça çekingen idiler. Bir çok muhtar “doğru yerde kullanılsa bile yedi derler” diye bu öneriye de karşı çıkıyordu. Kimi muhtarlar ise bazı yolsuzlukların olacağından çekiniyordu. Bazıları böyle bir şeyin olabileceğine ihtimal vermeyerek “olmayacak duaya amin demeyelim” derken, bazıları da başlangıçta kendilerine garip gelen bu öneri için “böyle bir şey olursa ve yerinde kullanılırsa mahalleler daha çabuk kalkınır” diyorlardı. Kimi muhtarlar ise bunun pratik olarak da oldukça zor olacağını kaydettiler. Ancak bütçe bağlanmasını hararetle savunan muhtarlar da vardı. Böyle bir kaynağın olması durumunda küçük bir iş için defalarca belediyeyi aramak zorunda kalmayacaklarını, o problemi kendilerinin çözeceğini ve bunun da daha iyi (daha ucuz ve daha çabuk) olacağını söylüyorlardı. Bir muhtarın böyle bir bütçenin kullanılması konusundaki görüşleri ilginçti. Muhtar, azalık sisteminin dışında mahalle halkından seçilecek 10 kişi ile bir yönetim kurulunun oluşturulması gerektiğini ve altı kişinin imzası olmadıkça bu paranın kullanılmamasını istiyordu. Bir diğeri ise sorunun çözümü için yetkili birime müracaattan sonra eğer bir ay içinde o hizmet yapılmamışsa, acil hallerde bütçenin devreye girmesinin kararlaştırılmasını teklif ediyordu.

Muhtarlığın bir alt yerel yönetim birimine dönüştürülmesini savunanlar da vardı. Bir muhtar “biz belediye şubeleri gibi çalışmalıyız” derken, bir başkası daha somut önerler getiriyordu. Söz konusu muhtar, muhtarlık kurumunun belediye yetkilerinde olmasa bile kısmi yetkili; muhtarın belediyede, meclis ya da encümen üyeleri gibi söz sahibi olabileceği, azalık sisteminin kaldırılarak mahalledeki büyük sokaklardan (örneğin 10-15 sokaktan) birer temsilcinin seçilerek geleceği bir mahalle meclisine ve bir de küçük çaplı sorunların çözümüne yetecek kadar bir bütçeye sahip olmasını istiyordu. Bir başka muhtar ise “yönetimler ufalmalı” diyerek özellikle araç gereç ve yetkiyle donatılmaları gerektiğini ve böyle olursa belediyeye de bağlanabileceklerini söylüyordu.

7- SEDAM’da Mahallenin ve Muhtarın Yeri

a- SEDAM Üzerine³¹²

SEDAM (Semt Danışma Merkezi) Projesi, Avrupa Topluluğunun MED-URBS Programı ve MED-DEM projesi kapsamında 1992 yılında Bursa Büyükşehir belediyesi ve IULA-EMME işbirliğiyle başlatılmış ve 1994 yerel seçimlerinden sonra yeni yönetimce somut anlamda uygulamaya konulmuştur. Girişimlere önceki yönetim döneminde başlanmakla birlikte gerek projenin isimlendirilmesi, gerekse uygulamaya konulması yeni yönetimle birlikte olmuştur. Yeni yönetimin ANAP kökenli olması ve bu partinin seçim bildirgesinde, kentlerde halkın katılımını sağlamaya yönelik olarak SEDAM’lar oluşturacağını açıklaması, projenin adını da kendiliğinden belirlemiştir. Ancak bu belirleme, “semt” ile “mahalle” arasında bir kararsızlığa, gidip- gelmeye de yol açmıştır.

Türkiye’deki bütün mahallelerde “muhtarlık” denilen bir kurum varlığını sürdürmekte, ancak “semt” olarak adlandırılan yerlerde sistemli bir şekilde karakolların dışında yönetsel anlamda başka bir birim bulunmamaktadır. SEDAM’lar, semtlerde oluşturulacak yeni bir yönetsel birim olarak mı

³¹² SEDAM’la ilgili bilgilerin derlenmesinde Büyükşehir belediyesi kapsamındaki “Yerel Gündem 21” içinde yer alan personelce hazırlanan yayınlanmamış çalışmalardan ve belediye ve muhtarlık camiasındaki farklı kişilerle yapılan görüşme notlarından yararlanılmıştır. Burada özellikle SEDAM uzmanı Çiğdem Kızılkaya’ya teşekkür etmek istiyorum.

düşünülmüştür? Diğer bir ifadeyle SEDAM'lar semtler baz alınarak mı, yoksa mahalleler baz alınarak mı oluşturulacaktır? Bursa örneğinde belediyenin bu sorunun cevabını bulması zor olmamış. Zira Bursa'daki SEDAM'ların gerek çok ortaklı bir proje olarak yürütülme zorunluluğu; gerekse Türkiye Muhtarlar Derneği Bursa Şubesi'nin, belediyenin muhtarları belirli semtlere toplama girişimine karşı çıkması sonucu proje mahalle bazında hayata geçirilmeye başlanmıştır. SEDAM'ın İngilizce ifadesinde ise (Neighbourhood Advirsory Centers)³¹³ "mahalle" adı tercih edilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki sorun kesin olarak hala çözümlenmiş değildir. Bu gün gelinen noktada "her mahalleye bir SEDAM mı?" sorusunun cevabı, her mahalleye bir SEDAM değil, "yeteri kadar SEDAM"dır.

SEDAM projesinin ana hedefi "yerel yönetimin güçlendirilmesi ve halkın yönetime katılmasına katkıda bulunmak" olarak belirlenmiştir. İlk SEDAM'ın kuruluş tarihi olan 1994 kasım ayından bu tarafa toplam 11 mahallede büro kurulmuş (Bursa'da toplam 164 mahalle bulunmaktadır) ve buralarda sağlık ocağı, mini kütüphane, toplantı salonu ve çocukların bir görevli eşliğinde kendi kendine çalışabilecekleri bilgisayarlı İngilizce birimleri oluşturulmuştur. SEDAM kurulan mahallelerin seçiminde "iç göç alan/ dış göç alan, planlı yerleşime açılan/ eski kent dokusu içinde kalan" gibi parametrelerin kullanıldığı belirtilmektedir. Bu birimlerin oluşturulmasında kimi mahallelerde daha önce hizmet vermekte olan birimlerden yararlanılmış, yani mevcut birimler SEDAM binasına taşınmış, yine kimi mahallelerdeki tiyatro ve sergi salonu, dikiş kursu gibi etkinlikler de SEDAM kapsamına alınmış ve mahallede "tek vücut" bir hizmet binası oluşturulmaya çalışılmıştır. SEDAM'larda, çocukların oyunlu bilgisayar CD'lerine ve kadınların sağlık ocaklarına ilgisi fazladır. Bunun yanı sıra özellikle ilk kurulan SEDAM'larda toplantılar düzenlenmekte, bu toplantılarda kimi zaman mahallenin sorunları belediyeden gelen yetkililere iletilmekte, kimi zaman da mahalle sakinlerine yönelik bilgilendirici toplantılar düzenlenmektedir.³¹⁴

³¹³ Bkz. Local Agenda 21- Bursa, **Studies**, Bursa Büyükşehir Belediyesi yayınları, Mayıs-1998.

³¹⁴ Bilgilendirme toplantılarını, ağırlıklı olarak kadınlara yönelik toplantılar oluşturmaktadır. Bu güne kadar kadınlara yönelik olarak "ailede şiddet ve kadının geleneksel rolü, yasalardaki kadın hakları, gıda ve beslenme, konut planlama ve hijyen, aile ekonomisi, okul öncesi çocukların beslenmesi ve eğitimi,

SEDAM'ı kapsamlı olarak değerlendirmek, ancak "Bursa Yerel Gündem 21" etkinlikleri çerçevesinde ele alınarak yapılabilir ki; bu, çalışmamızın sınırlarını aşacaktır. Burada konumuzla ilgili olan yönüne değinmek istiyoruz.

b- SEDAM'da Muhtarın Yeri

Bursa'da görüştüğümüz muhtarları İstanbul'dakilerden ayıran bir kaç özelliğe değinmek istiyoruz. Ancak bu farklılıkların ne kadarının Bursa'nın yerel şartlarından, ne kadarının belediyeden ve ne kadarının da SEDAM'dan kaynaklandığını tam olarak belirlemek oldukça zor. Bursa'daki muhtarlardan hiç biri "yüceltici" bir tanımlamada bulunmadı, muhtarlar kendilerini ya aracı olarak ya da mülki amir olarak tanımladılar. Özellikle SEDAM'ın bulunduğu mahalle muhtarları kendilerinin aracı rollerini vurguladılar. Yine Bursa'daki muhtarlar yetki ve kaynak aktarımı konusuna sıcak bakmadılar ve işlerin bu gün olduğu gibi belediyece yapılmasını istediler. Muhtarlığın belediyeye bağlanması konusunda ise daha esnek düşünüyorlardı. Bir muhtar önce olabilir dedikten sonra, belediye yönetiminin sürekli olmadığını dolayısıyla kaymakamlıkta kalmasının daha iyi olacağını söylüyordu. Bir diğeri ise "olabilir ama o zaman da siyaset karışır" diyordu. Bu öneriyle ilgili İstanbul'da görev yapan muhtarların karşı çıkışına burada rastlamadık. Yine Bursa'daki muhtarlarda işin maddi yönü daha geri plandaydı. Zira Bursa'daki mahalleler İstanbul'dakilere göre daha küçüktü, ancak özellikle bir şey daha vardı ki, Bursa'da belge almak İstanbul'dan %60 daha ucuzdu, yani 100.000TL.

SEDAM'ın varlığı, sanki mahallede muhtarın tek olmadığını göstermiş gibi. Dolayısıyla burada aracılık ön plana çıkıyor. Yine görüştüğümüz muhtarların tamamı 1950 sonrasında kurulan mahallelerde görev yapıyorlardı. Ancak bu mahalleler sorunlarını büyük ölçüde çözmüş durumdaydılar. Belediyeye ilişkilerinin de iyi olduğu anlaşılıyordu. Dolayısıyla muhtarlar belediyelerce yapılmakta olan işlerin sorumluluğunu üstlenmeye pek yanaşmadılar ve "bütçe ve yetki" konusunda isteksiz davrandılar. Polis emeklisi bir muhtar ise "bütçe bu,

parayla bağlanırlı” diyerek alaylı bir şekilde beni süzdü. Belediyelerin, özellikle anakentin muhtarlara doğrudan yaklaşımı, sanırız belediyeye bağlanma konusunda muhtarların daha esnek olmalarına yol açmıştı.

SEDAM içinde muhtarın yerine gelince, kanımca bu nokta SEDAM’ın en zayıf yönünü oluşturuyor. Ancak muhtarlığın yasal boyutu ve muhtarların kişisel nitelikleri de bu eksiklikte rol oynuyor. SEDAM için oluşturulan binada muhtara bir oda ayrılarak burası “muhtarlık ofisi” haline getirilmiş. Ayrıca muhtarlara bilgisayar verilmiş ve “Bilgi Dökümantasyon Merkezi”nin kent bilgi sistemi için hazırladığı verilerden ve programlardan muhtarlar yararlandırılmış. Böylece muhtarın hem mekan sorunu çözümlenmiş, hem de bilgiye ulaşması kolaylaştırılmış. Ancak SEDAM’ın fonksiyonu burada bitiyor. Görüştüğümüz muhtarlardan görevlerini SEDAM binasında yürütmekte olanların hepsi; SEDAM’la bir ilgilerinin olmadığını, SEDAM’ın ayrı bir birim olduğunu, çalışanlarının ve yönetiminin tamamen ayrı olduğunu, kendi işlerinin sadece muhtarlıktan ibaret olduğunu söylediler. Ancak bu muhtarlar kendilerine ayrılan yerde görevlerini yürütürken kendilerini bir “misafir” gibi hissetmiyor, aksine diğer birimleri “muhtarlığın yeni komşuları” olarak görüyor ve hallerinden memnun görünüyordular.

Bir mahalledeki muhtar ise hem SEDAM’da oturmuyor, hem de yeri olmadığından yakınıyordu. Komşu muhtarın söylediğine bakılırsa, muhtar, SEDAM binasına işyerini çalıştırmak amacıyla gitmemişti. Ancak ilgili muhtar (75 yaşında ve 48 yıllık muhtardı) mahallesinde bir SEDAM binasının bulunduğundan haberdar değildi. Yine SEDAM binası bulunmayan bir muhtarın da SEDAM’ dan haberi yoktu. Bu birimi kendisine tanıtmakta başarılı olamadım. Komşu mahalledeki SEDAM’ın içindeki birimleri (sağlık ocağı vs.) sayınca, sağlık ocağını hatırladı ama SEDAM’ı çıkaramadı ve “bilmiyorum” dedi.

Belediyenin SEDAM projesini muhtarlık ofisleriyle mekansal olarak birleştirerek yürütmeye çalışması en azında SEDAM’ların yerinin bulunması ve mahalleli tarafından daha çabuk haberdar olunması hususunda yararlı olmuştur

denilebilir. Araştırma sırasında SEDAM'ları, muhtarlıkları sorarak bulmak daha kolay oldu. Ancak muhtarlar, SEDAM'dan memnun görünüyordular. Zira bu proje sayesinde mahallelerine bir takım hizmetler gelmişti. Ayrıca mahallelerinde bir SEDAM binasının varlığı, belediyedeki yetkili kişilerin kendi mahallelerine daha fazla gelmelerini ve muhtarların belediyeden istedikleri hizmetleri daha çabuk alabilmelerini sağlıyordu. Bu da muhtarları memnun etmeye yetiyordu. SEDAM binasına kavuşan mahallelerin şanslı olduklarına şüphe yok.

SONUÇ:

Merkezi devletin oluşumundan bu yana (zira merkezi- ulus devletin henüz olmadığı dönemde örneğin bir yerinden yönetim ilkesi olsa bile içeriği bu gün anladığımızdan çok farklıydı) yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinin dışında ve yerel toplulukların farklı niteliklerdeki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin “özgürlük, katılım, etkinlik ve yeniden bölüşüm” gibi kimi niteliklere sahip olduğu kabul edilir. Ancak bu nitelikler bir yerel yönetimin yerel yönetim olmasından kaynaklanan nitelikleri değil, bir yerel yönetimde bulunması istenen niteliklerdir. Diğer bir ifadeyle yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen her birimin, tabiri caizse “doğuştan” bu özelliklere sahip olduğu söylenemez.

Her birimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarının etkisi gözardı edilemez. Zira ismi ne olursa olsun bir şeye rengini veren, içeriğini belirleyen ve onu şekillendiren bu oluşum sürecidir. Yerel yönetim “üst kimliğinin”, kendine özgü hangi tarihsel ve toplumsal aşamalardan geçerek asıl anlamını bulduğu (aslında bu da her ana değişmektedir), yani bir anlamda “yürürlükteki kimliğinin” ne olduğu önemlidir ve açıklanmak zorundadır. Zaten dünya üzerinde, birbirinden farklı yerel yönetim pratiklerinin altında yatan neden de budur. Söz konusu farklılığı en kaba biçimiyle, yerel yönetimlerin kriterlerine yapılan vurgulardan belirlemeye çalıştık.

“Hizmet merkezli” ve “topluluk merkezli” olarak iki grupta incelediğimiz yerel yönetim yaklaşımlarının “etkinlik, demokratiklik ve siyasallık” bağlamında farklılaştığı gözlenmiştir. Hizmetten yola çıkan tanımlamaların teknik bir tanımlamaya ağırlık verdiği, yerel yönetimi merkezin bir prototipi gibi düşündüğü, ‘liste yöntemiyle’ yerel yönetimlere etkin bir şekilde yapabilecekleri düşünülen hizmetlerin devredildiği; bu durumda yerel yönetim içinde hemşehrilerin durumunun, konumu ve rolleri belirlenmiş bir yönetim mekanizmasına kimin geleceğini seçmekten ibaret olduğu belirtilmiştir. Buna karşılık topluluktan yola çıkan tanımlamaların, yerel yönetimin demokratikliğini ve siyasallığını gündeme getirdiği, yerel toplulukların karşılaştığı bütün problemleri yerel yönetimin

işlevleri arasında gördüğü, yani 'genel yetkililik' kriterinin geçerli olduğu ve küçük fakat daha özerk birimleri savunulduğu belirtilmiştir. Ancak merkezi devletin revizyonu sürecinde yönetimin yaygınlaşmasına yönelik taleplerin ve yine tartışma gündemine giren subsidiyarite (yerelin önceliği) ve governance (ortak yönetim) gibi ilkelerin her iki yaklaşım üzerinde de etkili olduğu; ve bu olgunun, söz konusu değerlendirmeleri birbirine yaklaştırmada rol oynayabileceğine dikkat çekilmiştir.

Subsidiyarite ilkesi, en küçük sosyal birimden başlayarak yönetimin halka yaklaştırılmasını içermekte ve bu ilkeyle yetki devri yerine yetki paylaşımı yaklaşımı öne geçmektedir. Governance ilkesi ise bunu bir adım daha ileri götürerek bütün sosyal ve siyasal kurumlarla ortak bir yönetimi amaçlamaktadır. Çalışmada, bunun da yönetimi yaygınlaştırmada yeterli olmayabileceği, zira yönetim birimlerinin büyüklüğünün *bürokratiklik*, *gizlilik*, *ulaşamama* gibi sorunlara yol açması karşısında söz konusu ilkelerin gerçek anlamda hayata geçemeyeceği, fakat sadece etkin kimi gruplara yönetimde söz hakkı sağlayabileceği belirtilerek yönetimlerin ölçek olarak da küçültülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yerellik ve topluluğa ilişkin açıklamalarla, yerel yönetimin gerçekte *"herhangi bir düzeydeki yerel"* olduğu, dolayısıyla bunun altında da yerellerin olabileceğine dikkat çekilmiştir. Yerellik ve topluluk mekana ve sosyal ilişkilere ait özellikler taşımaktadır; ancak "sosyal ilişkiler", yerellikte *"yerel halk ile yönetim katmanları arasındaki ilişki"*, toplulukta ise *"topluluk üyelerinin kendi aralarındaki ilişki"* anlamında ele alınmıştır. Bu yönüyle işlevsel olarak yerelliğin, yönetsel yapının belirlenmesinde yerel özelliklerin dikkate alınması gereğine işaret ettiği ve yine belirlenen özelliklerin yerelde çeşitli dönüşümlere uğrayabileceği anlamını taşıdığı; topluluğun ise daha ziyade bir birimin sınırlarını belirlemede yardımcı olarak kullanılabileceği belirtilmiştir. "Mekan" boyutuna gelince yerellikte çeşitli ölçekler mümkün iken, topluluk söz konusu olduğunda toplumsal ve teknolojik koşullardan etkilenen "belirli bir ölçek" bulunduğu ifade edilmiştir.

Bu tartışmalardan hareketle bir yerel yönetimin süreç içinde anlamlandırılmasının yararlı olacağı sonucuna ulaşılarak, yerel yönetimi bir bütün olarak, öncesi ve sonrasıyla tanımlama çabasına girişilmiş ve özellikle muhtarlık kurumunun incelenmesinde bu yöntem takip edilmiştir. Yerel yönetim sorunun sadece “yönetsel yapının işleyişi sorunu” olarak görülemeyeceği kabul edilerek, yerel yönetimi anlamlandırmak için özellikle tarihsel ve sosyolojik verilerin yardımına gerek duyulduğu, bunun yapılmaması halinde yerel yönetimin varlık nedenini oluşturan hemşehri grubunun geri plana itilebileceği, buna karşılık yönetsel yapının ön plana çıkarılabileceği, ancak bunun gerçekte yerel yönetim idealiyle çelişkili bir durum oluşturacağı üzerinde durulmuş ve çalışma boyunca bu bakış açısı gözetilmeye çalışılmıştır. Belirtilmesi gereken diğer bir husus, bu çalışmada “topluluk merkezli” bir yaklaşıma yakın durulduğu ifade edilmekle beraber, Türkiye’deki yerel yönetimlerin baskın şekilde “hizmet merkezli” bir anlayışa yakın olması karşısında, çalışma içinde belirtilen yaklaşım biraz snk kalmış ve çeşitli vurgularla yetinilmek zorunda kalınmıştır.

Yerel yönetimlerin faaliyetleri merkezi yönetimin çerçevesini çizdiği sınırlarla ve hemşehrilerin talepleriyle şekillenir. Oluşum koşulları ve ülkenin içinde bulunduğu sosyo-politik ortam, bu ikiliden hangisinin daha baskın olacağı konusunda bir fikir verebilir. Yerel yönetimler, temsil ettikleri toplumun çıkarlarını karşılayabilmek için özerkliğe ihtiyaç duyarlar; merkezi yönetim ise kamu hizmetlerinde uyumun ve hizmet sürekliliğinin sağlanmasını gözetmek durumundadır ve bu amaçları gerçekleştirmek adına yerel yönetimlerin eylem ve kararları üzerinde vesayet denetimine başvurur. Ancak denetimin her zaman bununla sınırlı kaldığı söylenemez; dolayısıyla vesayet ile zeklik arasındaki tartışmalar sürer gider. Vesayet denetiminin sadece hukuksal denetimle sınırlı kalması ve yerindelik denetimine kaçmaması konusunda teoride sağlanan uyumu gerçek hayata yansıtılmak sanıldığı kadar kolay değildir. Özellikle hukuksal düzenlemelerin yerindelik denetimine uzanan vesayet türlerine izin verdiği durumlarda, tartışmalar daha da artmaktadır.

Yerel yönetimler yerel siyaset sahnesinin merkezinde yer alan politik birimlerdir. Kararları ve eylemleriyle çatışan çıkarları uzlaştırıp çözülemeye

çalışırlar. Diğer taraftan yerel siyaset, ulusal siyaset sahnesine nazaran genelde daha çoğulcudur. Ancak yerel düzeyde egemen bir grubun (ya da ailenin) bulunduğu durumlarda, ki bu özellikle pek karmaşıklaşmamış kimi küçük ölçekli yerleşmelerde görülebilir, yerel siyaset bu grubun tekeline de geçebilir. Bu durum bir istisna olarak alınırsa yerel siyasetin çoğulculuğa açık olduğunu söylenebilir.

Türk siyasetinin bir çok özelliğinden söz edilebilir ancak özellikle iki niteliği oldukça belirgindir. Bunlardan biri Osmanlı- Türk toplumunun siyasetle tanışmaya başlamasıyla yakından ilgili olup, siyasetin daha ziyade yukarıdan aşağıya katı bir yönlendirmeye ve buna bağlı modernleştirme çabalarına uzanan yönüdür. Diğer siyasetin, bu sürecin de etkisiyle CHP- DP zıtlaşmasında kaynağını bulan, yerel eşraf- merkezi elit karşıtlığına uzanan ve hemen bütün siyasal partiler eliyle ekonomik ve sosyal çıkarlardan ziyade ideolojilerin çatışma sahnesine konulduğu bir ortamda yürütülüyor olmasıdır. Siyasetin bu işleyiş biçimi bir taraftan ulusal siyaset sahnesinin hararetini artırırken, diğer taraftan bir paylaşım biçimi olarak yerleşikleşmeye başlayan klientelistik ilişkilerin çapını genişletmektedir. Türkiye'deki siyasal katılma bundan bağımsız ele alınamaz. Oy verme davranışına dahi rengini veren bu olgu, seçmenle parti arasında birbirini besleyen bir sürece dönüşmekte, çeşitli haksızlıklara neden olmakta ama aynı zamanda sistemin katı kurullarını “*esnekleştirme*” rolünü de oynamaktadır.

Türkiye'deki siyaset yapma biçimi, sadece yerel yönetimlerin özgürlük alanlarının daraltılmasını değil, siyasete yönelik değerlendirmeleri de oldukça etkilemiştir. “*Siyasete bulaşmak*” deyiminin en çarpık biçimde anlaşıldığı ülkelerden birisi her halde Türkiye'dir. Belli bir tarafsızlık kimliğine sahip kişiler, “*siyaset üstü*” niteliklerinin olduğunu söylerken kendilerinin ne kadar “*temiz ve dürüst*” olduğunu da anlatmak istemektedirler. Muhtarlarla yapılan görüşme sırasında bu durum açıkça gözlenmiştir. Kimi muhtarlar hem siyasetten uzak kalmaya özen gösterdiler, hem de bu niteliklerini bir üstünlük olarak değerlendirdiler.

Ulusal ve yerel seçimlere ilişkin istatistiksel rakamların yan yana konularak karşılaştırılması kimi araştırmacıları rahatsız etmiştir. Gerçekten de salt “kaba rakamların” karşılaştırılması, “acaba ulusal siyaset yerel siyasetten daha mı önemli görülüyor?” sorusunu akla getirebilecek türden bir farklılığı göstermektedir. Bu soruya “evet” cevabının verilmesi Türkiye şartlarında aslında yadırganmaması gereken bir cevaptır. Zira yerel yönetimlerin, adını duyurabilmesi için 1970’li yılları, kaynak bulup bir şeyler yapmaya başlaması için de 1980 sonrasını beklemeleri gerekmiştir. Ancak seçim sonuçlarına ait istatistiklerin ulusal yerel farklılığı dışındaki etmenlerden temizlenerek yan yana konulması sonrasında, Türkiye örneğinde, ulusal ya da yerel lehine bir farklılığın bulunmadığı görülmüştür. Her iki taraf lehine bazı farklılıklara rastlanmakla beraber bunun daha ziyade konjonktürel şartlardan kaynaklandığı yargısına ulaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle önemlilik açısından ulusal ve yerel seçimler arasında değil, ulusal ve yerel seçimlerin kendi aralarında bir farklılaşmaya rastlanmıştır.

Diğer taraftan temsili yöntemlerden katılımcı yöntemlere kayış, daha doğrusu yönetime katılmanın öne çıkarılmaya başlanması, temsili yöntemlerin eşit bir temsile izin vermemesinden ve temsilcilerin nitelikleri ile temsil edilenler arasındaki açının büyümesinden kaynaklanmaktadır. Ancak aynı durumun yönetime katılmada söz konusu olmayacağını kim söyleyebilir? Temel sorun, seçmenlerce denetimin yapılamaması ve yönetimdekilerin, farklı niteliklerdeki kişilerin etki alanlarına girmesi değil midir? Bu durumun katılıma açık bir yönetimde görülmemesi için yine halk denetimi şarttır. Katılıma izin veren bir anlayışın denetime de izin vermesini beklemekten daha doğal bir şey olamaz; ancak sorunun özü, bunu yapacak kişilerin niteliklerinden bağımsız değildir. O halde “gelin katılın” denilse bile, katılacak kişilerin bilgi düzeyi ve katılıma bakışı önemli olacaktır. Bilgisizlik teslimiyetçiliğe yol açar, katılıma bakış ise (yönetim ya da katılanlar açısından) onun hangi amaçla kullanılacağını belirler. Katılım için bir takım şartlara ve güçlere sahip olmak gerektiğine göre katılım düzeyleri de farklılaşacak demektir.

Gerçekte ölçeğin büyümesine paralel olarak katılımcı yöntemler temsile doğru kayarlar, ancak bunun çözümü ölçeği dondurmaktan geçmez. Ölçek büyümesi demografik, teknolojik vs. kimi etkenlerden kaynaklandığına göre ölçeği dondurma girişimleri “selin önüne kum atmak”tan farksız olabilir ve hiç bir işe yaramayabilir. Ancak mevcut durumu veri kabul ederek temsili yöntemlerle yetinmek de demokrasinin “temelsiz” kalmasına yol açacaktır. Yine büyük birimler, gizliliğe ve bürokratikliğe daha yatkın olmaları dolayısıyla etkili bir halk denetiminin önünde engel oluşturabileceklerdir. Bu tür sakıncaları gidermek bakımından etkili bir katılıma imkan verecek büyüklüklerin gündeme getirilmesi, bu birimlerin güçlendirilmesi ve kendi kendini yönetmenin erdemlerinin öğretilmesi gerekmektedir. Bu aşamada mahalle tipi yönetim birimlerin güçlendirilerek etkinliğinin artırılması, bu birimlerin küçük ölçeğin avantajlarını da kullanarak bir “okul” gibi çalıştırılması, yani mahallelinin sosyo- kültürel düzeyinin yükseltilmesi, ancak bunu yaparken Türk Siyasal Sisteminin genel niteliğinden farklı olarak, tek yönlü bir bilgilendirme sürecinden ziyade karşılıklı etkileşime dayalı bir yöntemin benimsenmesi uygun bir yol olarak görülmektedir.

Türk Yönetim Tarihi içinde uzunca sayılabilecek bir geçmişe sahip olan mahalle muhtarlığı, yönetsel anlamdaki bir ihmalin etkisiyle yukarıdaki dönüşümü kendiliğinden gerçekleştirme imkanından yoksun akmıştır. Ancak yine de mahalle muhtarları, kendi çaplarında önemli bir bilgilendirme işlevini şu anda yürütmektedirler. Daha ziyade köyden kente göçün yoğun olduğu, yönetim birimleriyle ne türden ve nasıl ilişkiye geçeceğini bilmeyen kişilerin oturduğu mahallelerdeki muhtarlar, bu tür konularda devreye girmekte ve ilgili kişilere yardımcı olmaktadır. Bunun dışında diğer makamlara gitmeyen mahalleli, muhtarı kendisinden görerek ona “her türlü derdini” rahatça anlatabilmekte, hatta muhtarlar “sır katibi” sıfatına dahi layık görülmektedirler. Bu durum oldukça düşük düzeyde bir katılım olarak görülebilir, ancak muhtarların “kendiliğinden” kazandıkları bu işlev sanırım önemli bir potansiyele işaret etmektedir.

Çalışma içinde muhtarlığın ve mahallelinin tarih içinde geçirdiği dönüşüme etraflıca değinilmiştir. Muhtarlığın ve mahallelinin dönüşümü zaman zaman paralel gitmekle beraber, kimi zaman yasal düzenlemeler mahalledeki

dönüşümün önünü açmış, kimi zamanda bu süreci hızlandırıcı bir rol oynamıştır. Ancak belediyelerin oluşturulmasıyla birlikte mahalleden kent düzeyine “sıçrayan ölçüğün” etkisi ve belediyelerin “*halka uzak birimler olma işlevlerini*” uzunca bir süre başarıyla yürütmeleri; mahalle muhtarlığının, kimi zaman yönetsel istemle kimi zaman da mahallelinin bastırmasıyla “*yönetim boşluğunu doldurma*” işlevini yüklenmesine yol açmıştır. Ne var ki mahalle muhtarlığı, söz konusu boşluğun ötesinde, merkezce gerçek anlamda dikkate alınan bir yönetim birimi olma özelliğine hiç bir zaman sahip olamamıştır.

Mahalle muhtarlığı 1944 yılında yeniden kurulurken mecliste iki eğilim öne çıkmıştır. Bunlardan birinde muhtarlığa ilişkin görevlerin parasal ve yönetsel olarak belediyeye bağlı, genelde mahalleliler tarafından ve mahalle içinden seçilmiş kişilerce yine mahallede yürütülmesi önerilmiştir. Kabul edilen öneride ise mevcut görevlerde bir değişikliğe gidilmeden bu işlerin muhtarlarca yürütülmesi; kaymakamlığın, muhtarların idari amiri sayılması ve bu kişilerin kazançlarını kendilerinin çıkarması öngörülmüştür. Bu gün yürürlükteki yasal haliyle mahalle muhtarlığı bir yönetsel birim olmanın çok ötesindedir. Anayasadaki “diğer kamu görevlileri” sıfatına sahip olan ve devlet memurları kanununa göre işlem gören mahalle muhtarı, bir yönetici değil, mahalledeki genel yönetime dönük kimi hizmetleri yerine getiren bir “personel”dir. Aslında bu durum o kadar karmaşıktır ki, söz konusu personel seçimle gelmekte, harcamalarını ve ücretini ise yaptığı işten çıkarmaktadır. Araştırma sırasında bu durumun muhtarları oldukça rahatsız ettiği ve içinde buldukları çelişkiye itiraz ettikleri gözlenmiştir.

Ancak yasal durum bu olsa bile muhtarların kendilerini tanımlamaları hiç de aşağı kalır gibi değildi. Kendini mahallenin tek yetkili yöneticisi olarak gören muhtarların sayısı hayli fazlaydı. Yine fiili olarak buldukları mahallenin hem kaymakamı, hem belediye başkanı, hem de hakimi olan muhtarlara rastladık. Ancak bu olgu Türkiye’deki merkezîyetçi politikalardan bağımsız değildir. Çalışmanın beşinci sayfasında katı bir merkezîyetçiliğin merkezden uzak uçlara felçlinin hareketsizliğini getireceği belirtilmişti. Gerçekte bu hareketsizlik, o bölgede merkezî yönetimin üstlendiği roller açısındandır. Ancak toplum hayatı

boşluk kabul etmeyeceğine göre bu hareketsiz ortamda, her mahallede bir “Cumhurbaşkanının” varlığı sanırız sadece bir tesadüf ya da “yüceltme” değildir.

Muhtarların yetkisizliği, kişilerin sosyo- ekonomik anlamda gelişmesi oranında, bunların muhtardan kopmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan muhtarın mahallesinin sorunlarını çözmek konusunda verdiği her uğraş başarıya ulaşması halinde, kısa vadede puan topluyor gözüküyorsa da uzun vadede muhtarlığın mahalledeki fonksiyonu azaltmaktadır. Zira daha az sorunlu mahalleler ya da kişiler muhtara daha az ihtiyaç duymakta ve muhtar yasal görevlerine doğru geri çekilmektedir. Bu durumda mahallenin muhtara yaptığı en önemli şey, kesintisiz olarak onu seçmeye devam etmektir. Ancak bu durum bizce muhtarlık için asıl itibar kaybı demektir. Zira bu durumda tek adayla (ya da baskın bir adayla) seçime girilmesi, bir birimin önemliliği açısından başka hangi anlama gelir? O halde bunun çözümü nedir? Hem muhtarlık seçimleri, hem de muhtarlığın güçlendirilmesi, yani yönetimin desantralize edilmesi bakımından bu sorunun çözümüne bakalım.

Bir muhtar için mahallesini tanımak (bu, mahalle sakinlerinin maddi ve manevi durumlarının tanınmasını da kapsamaktadır) elbette önemlidir. Ancak bu tanıma, nüfusa göre değişmekle birlikte, muhtarlığın ilk iki- üç yılı içinde tamamlanmaktadır. Dolayısıyla bir muhtarın tanıma açısından en az iki dönem muhtarlık yapması yerinde olacaktır. Yine her işte olduğu gibi yapıldıkça öğrenilen bu mesleğin doruk noktasında da muhtarlara “aday olamazsınız” demek doğru olmayacaktır. Her muhtar için değişebilir, ancak gözlemlediğimiz genel bir eğilim olarak üç dönemden sonrasında muhtarlar genel bir duraklama içine girmektedirler; bu durumda görevdeki muhtarın mahalleye verebilecekleri yeni gelen birinin verebileceklerinden daha az olacaktır. Dolayısıyla muhtarlık seçimleriyle ilgili olarak, üç dönem görev yapan birinin bir daha muhtar adayı olamamasına ilişkin bir kısıtlama getirilmesi düşüncesindeyiz. Araştırma sırasında bu öneriye, muhtarların çoğunluğunun sıcak bakmış olması sevindiricidir. Diğer taraftan kanımızca bu türden bir düzenlemenin etkisi, muhtarların yenilenmesinden kaynaklanan faydaların çok daha ötesinde olacaktır. Bu gün muhtarlıktan yukarıya tırmanma konusunda genelde isteksiz

olan muhtarlar, böyle bir düzenlemenin etkisiyle belediye ya da il genel meclisine seçilmeyi düşünebilirler. (Muhtarlık seçimlerinin bu seçimlere nazaran genelde daha az rekabetçi olması muhtarları durdukları yerde kalmaya itiyor olabilir.) Muhtarlık yapan birinin meclis üyesi olması, mahallenin sorunlarını yakından gören, belediye kararlarının etkilerini bizzat yaşayan kişiler olarak onları daha sorumlu davranmaya ve hep yakınageldikleri siyasetin işleyiş biçimi konusunda farklı davranmaya itebilir. Bu durumda muhtarlık kurumu seçilmişler için bir “okul” rolüne bürünebilir ve siyasete aşağıdan yukarıya doğru belli bir seviye kazandırılmasına yardım edebilir.

Ancak belirtelim ki, bu gün savunulan biçimiyle mahalle muhtarlarının, diğer üyeler gibi eşit haklara sahip bir belediye meclis üyesi olma talebi ya da önerilerinin kimi problemleri beraberinde getireceği düşüncesindeyiz. Her şeyden önce bu öneri nüfus kaybeden ancak mahalle sayısı aynı kalan ilçelerle, nüfus çeken fakat mahalle sayısı bununla paralel olarak artmayan ilçeler arasında belirgin bir farklılığa yol açacak; örneğin kimi ilçelerde muhtarlar ağırlık kazanırken kimilerinde normal üyeler öne geçecektir. Kimi yerlerde meclise, siyasi parti üyelerinin toplamından daha fazla sayıda muhtar girmesini sağlayacak bu tür bir kanunun, siyasi partilerin hakim olduğu bir meclisten çıkmasını düşünmek safdillik olur. Farzı muhal böyle olsa bile, bu durumda muhtarların siyasallaşması kaçınılmaz olacaktır. Bu gün görevdeki muhtarlar böyle bir siyasallaşma olmayacağını söyleseler dahi, bu düzenleme sonrasında muhtarlık seçimlerini onlar değil, “başkaları” kazanacaktır. Diğer taraftan aynı ilçe içinde birbirinin iki üç katı nüfusa sahip mahallelerin bulunduğu bir ortamda, bu öneriye daha kapsamlı bakılması gerekmektedir. Yazarın tercihi muhtarların değil, “muhtarlığın ve mahallenin” güçlendirilmesinden yanadır. Halbuki yukarıdaki öneri muhtarları güçlendirecek türdendir; bu ise ne yönetimi desantralize etmede, ne de mahallelinin sosyo- kültürel ve ekonomik kalkınması konusunda yararlı olabilir.

Muhtarlığın güçlendirilmesi ve muhtarlık kurumundan yönetimi desantralize etmede yararlanılması konusunda, kimi muhtarların oldukça istekli oldukları gözlenmiştir. Bu muhtarlar, özellikle yönetimle sorunlu olan ya da hizmet

gereksinimleri fazla olan muhtarlardır. Muhtarlığın güçlendirilmesi isteminde, hizmetin ötesinde katılımı öne çıkaranların sayısı oldukça azdır. Ancak bu olgu zaten Türk Yönetim Sisteminin baskın bir görüntüsüdür. Diğer taraftan yeni yetkiler verilmesini talep eden muhtarlar çoğunlukta iken, kaynak aktarımına sıcak bakanların sayısı daha azdır. Yetkinin güçlülüğe, kaynağın sorumluluğa işaret ettiği göz önüne alınırsa bu durum, daha ziyade 'kişisel bir tercih' olarak görülebilir. Ancak çoğu muhtarın, yetki ve kaynak aktarımı sonrasında muhtarlığı yine bu günkü yönetsel biçimiyle düşünmeye devam etmesi, onların kimi endişeleri taşımalarına yol açmaktadır. Zira *"tek sorumlu kişiden ibaret"* muhtarlık kurumuyla buna girilmesi muhtarların endişelerini haksız çıkarmayacaktır. Nitekim kaynak sorununu gündeme getiren ve bunu destekleyen muhtarlar, kaynağın kullanılması konusunda buldukları çözümü açıklarken hemen yeni birimler oluşturmuşlardır. Gerçekten de bir desantralizasyon yapılacaksa, bu durumda muhtarlığın yeni birimlerle donatılması gerekecektir.

Diğer taraftan yönetimi desantralize etme konusundaki taleplerin daha ziyade "yeni" ya da "genç" muhtarlardan gelmesi dikkat çekmiştir. Dolayısıyla zamanla bu tür taleplerin artacağı düşünülebilir. Gerçekte bu konuya yönelik ülke içinde yapılan tartışmalar, bu eğilimi artırıcı bir rol oynamaktadır. Ancak bu alanın oldukça "bakir" olması nedeniyle, yapılan tartışmaların çoğu zaman yüzeysel kaldığını belirtmeden geçemeyeceğim.

Bir yeniden yapılanmaya gidilmedikçe muhtarlığın zamanla yasal konumuna gerileyeceği ve sönükleşeceği belirtilmelidir. Hatta bu durumda muhtarlığın kaldırılması gündeme gelebilir ki bu, yerelin sosyalle ilişkisini kurabildiği önemli bir birimin de tarih olması demektir. Görüşülen hemen her mahalle muhtarının üzerinde birleştiği nokta, muhtarların yaptığı bir işi, belediyeye ya da kaymakamlığa bağlı hiç bir memur, muhtarlık binasına da otursa yapamaz. Çünkü *"Onlar mahallenin sorunlarını bilemezler ve mahaldekilerin isteklerine göre hareket etmezler."*

KAYNAKÇA

- Alada, Adalet Bayramoğlu; **Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü.S.B.F., 1989, Ankara.
- _____ ; **“Beledî Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı-”**, Toplum ve Ekonomi, sayı:8, Temmuz- 1995.
- Aldan, Mehmet; **“Mahalle Muhtarlığı Teşkilatı”**, İdare Dergisi, yıl:27, sayı. 240, 1956.
- Ayata, A. Güneş; **“Kasabada Politika ve Politikacı”**, Toplum ve Bilim, sayı:50, yaz- 1990.
- Ayata, A. Güneş ve Arıcı, Bülent; **“Bir Olgu Olarak Siyasette Kollamacılık”**, Yeni Türkiye, yıl:2, sayı:9, Mayıs- Haziran 1996.
- Bilgin, Nuri ve diğerleri; **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, TÜSES, 1991, İzmir.
- BM İnsan Yerleşmeleri Konferansı (Habitat II), İstanbul, 3-4 Haziran, 1996, Mayıs 1996, İstanbul.**
- BM İnsan Yerleşmeleri Konferansı Habitat II, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, Haziran 1996, İstanbul.
- Cansever, Turgut; **Habitat II Konferansı İçin Şehir ve Konut Üzerine Düşünceler**, HAK-İŞ Konfederasyonu yay., 1995, İstanbul.
- _____ ; **“Osmanlı Şehri”**, Osmanlı Ansiklopedisi içinde, Ağaç yay., cilt:5, 1993, İstanbul.
- CDRL (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi), **Hizmette Yerellik (subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü çevirisi ve yayını, 1995, Ankara.
- Çadircı, Musa; **“Türkiye’de Muhtarlık Kurulması Üzerine Bir İnceleme”**, Belleten, cilt:34, sayı:135, 1970.
- _____ ; **“Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:2, sayı:3, Mayıs-1993.
- Çağlar, Bakır; **“Türkiye’de Siyasi Katılımın Hukuki Sınırları”**, İ.Ü.H.F. Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu (5 Ekim 1994) içinde, 1995, İstanbul.
- Çavuşoğlu, Naz; **“Parti Yasaklaması Rejiminde Azınlıklar Problemi: Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerine Bir Not”**, İ.Ü.S.B.F. Dergisi, No: 10, Ocak 1995.
- Çitçi, Oya; **Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği**, TODAİE yay., 1989, Ankara.
- Dahl, Robert A.; **Demokrasi ve Eleştirileri**, (çev: Levent Köker), Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı ortak yayını, 1993, Ankara.

- Demirel, Fazlı; **“Mahalle Muhtar ve İhtiyar kurulları”**, Türk İdare Dergisi, Yıl:59, sayı:376, 1987.
- Dinçer, Ömer, **“Kamu Yönetiminde Davranışların Siyasallaşması ve Yolsuzluk”**, Yeni Türkiye, yıl:3, sayı:4, Mart- Nisan 1997, s. 1114.
- DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Kasım 1994, s.32.
- Eken, Musa; **“Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”**, A.İ.D., cilt:27, sayı:2, 1994.
- Erder, Sema; **İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye**, İletişim yay, 1996, İstanbul.
- _____ ; **Kentsel Gerilim**, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı yay., 1997, İstanbul.
- Erder, Sema- İncioğlu Nihal; **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, Türkiye’nin Sorunları Dizisi- 23.
- Ergenç, Özer; **“Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”**, Osmanlı Araştırmaları, sayı: 4, 1984.
- _____ ; **“Osmanlı Şehrindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerine Bazı Düşünceler”**, VII. Türk Tarih Kongresi, II. ciltten ayrı basım, TTK Basımevi, 1981, Ankara.
- Ergin, Osman Nuri; **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, İ.Ü.H.F. İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, 1936, İstanbul.
- _____ ; **Beledi Bilgiler**, Osmanbey Matbaası, 3. baskı, 1939, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal; **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, 1. baskı,1994, İzmir.
- _____ ; **“Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Otaya Çıkışı ve Gelişimi”**, Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi içinde, Birleşik yay., 1997, İstanbul.
- _____ ; **Kayseri’de Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Yayınlanmamış Tebliğ**.
- Gökçeer, Fikri ve Heper, V. Rüştü; **Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri**, Gürsoy Matbaacılık, 1977, Ankara.
- Gönül, Mustafa; **“Yerel Yönetimlerde Siyaset Yasağı”**, Cumhuriyet Gazetesi, 1 Mayıs 1993.
- Gözübüyük, Şeref; **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 1994, 7. Baskı, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman; **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE yay., 1992, Ankara.
- Güner, Ayşe; **“Türkiye’de Patronaj İlişkileri”**, M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, yıl:1987, cilt:IV, sayı:1-2.

- Hamamcı, Can; **“Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”**, Yayınlanmamış Doktora tezi, 1981, Ankara.
- Harrison, Paul; **“Şehirlileşme, Batılılaşma, Küreselleşme: Kültürel Çeşitliliği Kurtarabilir miyiz?”**, Habitat-II Kent Zirvesi İstanbul, Uluslararası Bilimsel Toplantılar içinde, 3- 12 Haziran 1996, cilt:1-2, İBB. Kültür İşleri Daire Başkanlığı yay, yayın no: 44, İstanbul- 1996.
- Heper, Meper; **“Türk Demokrasisinin Dünü, Bugünü ve Yarını”**, Türkiye Günlüğü, sayı:11,yaz-1990, s.129
- Horasan, A. Hikmet; **İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı** Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 1992.
- Işın, Ekrem; **“19.yy’da Modernleşme ve Gündelik Hayat”**, Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi içinde ,İstanbul.
- İslamoğlu, Huri ve Keyder, Çağlar; **“Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir Öneri”**, Toplum ve Bilim, sayı:1, 1977.
- Kalaycıoğlu, Ersin; **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma**, İ.Ü. S.B.F. yay., 1983, İstanbul.
- KAYA Genel Rapor**, TODAİE yay., 1991, Ankara.
- KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE yay., 1992, Ankara.
- Keleş, Ruşen; **Yerel Yönetim ve Siyaset**, Cem yay., 2. Baskı, 1992, İstanbul.
- _____; **“Kentsel Katılım Nedir, Ne Değildir?”**, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975- 1992) içinde, IULA- EMME ortak yayını, 1993, İstanbul.
- Kıray, Mübeccel; **Toplum Bilim Yazıları**, Gazi Üniversitesi yay., 1982, Ankara.
- Kışlalı, Ahmet Taner; **Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, 1993, Ankara.
- King, Desmond; **“From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government”**, Local Government in Europe, Ed. Richard Batley & Gerry Stoker, Macmillan press ltd., 1991, London.
- Koyunlu, Ahmet; **Köy ve Mahalle Yönetimi**, Olgaç Matbaası, 2. baskı, 1984, Ankara.
- Köksal Sema- Kara, Nihal; **“1980 Sonrası Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Yerel Yönetimler”**, Toplum ve Bilim, 48/49, Kış- Bahar 1990.
- Küçükömer, İdris; **Düzenin Yabancılaşması**, Bağlam yay., 1994, İstanbul.
- Lipset, S. M.; **Siyasal İnsan**, (Çev: Mete Tuncay), Teori yay., 1986, Ankara.
- Lowndes, Vivien; **“Locality and Community: Choices for Local Government”**, Enabling or Disabling Local Government, Ed. Steve Leach, Howard Davis and Associates, Open University press, 1996, Buckingham.

- Nadaroğlu, Halil ve Keleş, Ruşen; **“Merkezi İdare İle Mahalli İdare Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, M.Ü. İİBF. Maliye Bölümü ve M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi yay., 1991, İstanbul.
- Ortaylı, İlber; **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil yay., 1985, İstanbul.
- Öz, Esat; **Otoriterizm ve Siyaset**, Yetkin yay., 1996, Ankara.
- Özay, İl Han; **“Yerel Yönetimlerde Katılım”**, İ.Ü.H.F. Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu (5 Ekim 1994) içinde, İstanbul-1995.
- Özbudun, Ergun; **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, A.Ü.H.F. yay, 1965, Ankara.
- _____; **“Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”**, Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür içinde, Türk Demokrasi Vakfı yay., 1995, Ankara.
- Özkaya Yücel; **“XVIII inci Yüzyılda Çıkarılan Adalet-nâmelere Göre Türkiye’nin İç Durumu”**, Belleten, cilt: 38, sayı, 151, Temmuz-1974, TTK. Basımevi, Ankara.
- Öztürk, Azim; **Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi kültür yay., İstanbul, Giritli, İsmet; **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Der yay. 9. baskı, 1993, İstanbul.
- Pirler, Tortop ve Başsoy; **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)**, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı ortak yay., 1995, Ankara.
- Prud’homme, Rêmi; **“Adem-i Merkezîyet (Yerinden Yönetim)**, (çev: M. A. Özbudun), VII. Türkiye Maliye Sempozyumu içinde, M.Ü. İİBF. Maliye Bölümü ve M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi yay., 1991, İstanbul.
- Saveci, M.; **“Nahiye- Kamun- Bucak, Komün Mahalle”**, İdare dergisi, yıl:23, sayı:219, 1952.
- Sayın, Deniz; **“Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları”**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt:3, sayı:5, Eylül- 1994.
- Schumacher, E. F; **Küçük Güzeldir**, (çev: O. Deniztekin), Cep Kitapları yay., 2. baskı, 1989, İstanbul.
- Simmel, Georg; **“Metropol ve Zihinsel Yaşam”**, (çev. Celal A.), Defter, sayı:12, 1991.
- Stewart, John; **“A future for Local Authorities as Community Government”** , Local Government in Europe, Ed. Richard Batley & Gerry Stoker, Macmillan press ltd., 1991, London.
- Sounders, Peter; **Social Theory the Urban Question**, Hutchinston, 1981, London.

- Şengül, Tarık; “**Yerel Üzerine Bir Tartışma**” içinde, WALD yay., 1997, İstanbul.
- Taylan, Ertuğrul; “ **Mahalle Muhtarlığı Sorunları**”, Türk İdare Dergisi, yıl:64, sayı:395, 1992.
- _____ ; “ **Mahalle Muhtarlığı İle İlgili Sayısal Veriler Üzerine Notlar**”, Türk İdare Dergisi, yıl:64, sayı:397.
- Turan, İlter; **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der yay., 3. baskı, 1986, İstanbul.
- _____ ; **Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, Belediye- İş Sendikası Eğitim yay., No: 6, 1987, İstanbul.
- TOOB Raporu; **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, (Yerel Yönetim Reformu)**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Şubat- 1996.
- TÜSİAD; **Yerel Yönetimler**, Tüsiad “Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi” tartışma toplantıları dizisi- 3, Tüsiad yay., Ekim- 1997.
- Uysal, Birkan; **Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi**, TODAİ yay., Ankara, 1984, s. 22.
- Ünseli, Celalettin; “ **Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkilî ve Kanun Uygulama Usulü ve Tarihi gelişimi**”, Türk İdare Dergisi, yıl:36, sayı:293,294, 1965.
- Yalçındağ, Selçuk; “**Yerel Yönetimlerde Etkinlik**”, Çağdaş yerel Yönetimler, cilt:6, sayı:1,1997, s.10,11.
- Yaman, Talat Mümtaz; **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi**, Cumhuriyet matbaası, 1940, İstanbul.
- Yayla, Yıldızhan; **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif** , İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi yay.,1984, İstanbul.
- Yazıcıoğlu, Recep; **Bu Sistem Değişmeli**, Birey yay, 2. Baskı, 1995, Erzurum.
- Yerel Gündem 21** (Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi Bülteni, yıl:1, sayı:1, 1997.
- Yıldırım, Ferzan Bayramoğlu; “**Yerel Demokrasi ve Kentteki Geçlik**”, Gençlik ve Kent Yönetimi içinde, WALD yay, 1994, İstanbul.
- Yuttaş Katılımı**, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ortak yayını, 1997, Bursa.

EK-1

MAHALLE MUHTARLIĞIYLA İLGİLİ KRONOLOJİK BİLGİ
(Ana Hatlarıyla)

- I** 1829 Muhtarlığın İstanbul'da Kurulması }
1833 Muhtarlığın Taşrada Kurulması }
(Bu dönemde çeşitli fermanlar ve kimi düzenlemelerle müslüman mahallelerinde muhtarlıklar oluşturulmaya çalışıldı.)
- 1829-1864 MUHTARLIĞIN KURULMA SÜRECİ
- ORGANLARI
muhtar-ı evvel (birinci muhtar)
muhtar-ı sani (ikinci muhtar)
yardımcı görevde imam
- II** 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi }
1871 Vilayet Nizamnamesi }
(1861 Nizamnamesiyle sistemli bir şekilde köy yönetimi oluşturuldu ve 1871 Nizamnamesiyle Köy Muhtarlığı yeni oluşturulan nahiye yönetimine bağlandı. Yetki, görev ve organları itibariyle köy yönetimi bir yerel yönetim birimi haline geldi. Mahalle muhtarlığı, köye kıyasla aynı yetkilere sahip görünüyorsa da gerçekte bu durum oldukça sorunludur.)
- 1864-1913 KÖYE KIYASLA BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ
- ORGANLARI
muhtar
ihtiyar heyeti
- III** 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu }
(Bu yasayla mahalle muhtarlığına yönelik hiç bir hüküm getirilmedi. Ve ilgili yasa Nizamnameleri hükümsüz kıldığı için mahalle muhtarlığının yasal hiç bir geçerliliği kalmadı, ancak hükümetlerin izniyle muhtarlık, 1933'e kadar fiili olarak devam etti.)
- 1913-1933 MAHALLE MUHTARLIĞI HUKUKEN KALDIRILDI
- IV** 1933 tarihli, 2295 sayılı yasa }
(1933-1944 MAHALLE MUHTARLIĞI KESİN BİÇİMDE KALDIRILDI
- V** 1944 tarihli, 4541 sayılı yasa }
(Mahalle muhtarlığı bu günkü işleyiş biçimini aldı.)
- MAHALLE MUHTARLIĞININ YENİDEN KURULMASI (1944)
- ORGANLARI
mahalle muhtarı
ihtiyar heyeti

EK:2
GÖRÜŞÜLEN MUHTARLARIN LİSTESİ
(Alfabetik Sırayla)

İSTANBUL:

Ataköy Mahallesi 2-5 Taksim Muhtarlığı, Bakırköy
Bozova Mahallesi Muhtarlığı, Ümraniye (Alemdağ Belde Belediyesi sınırları içinde),
Bulgurlu Mahallesi Muhtarlığı, Üsküdar
Gökalp Mahallesi Muhtarlığı, Zeytinburnu
Hoca Üveys Mahallesi Muhtarlığı, Fatih
Katip Kasım Mahallesi Muhtarlığı, Eminönü
Küçük Ayasofya mahallesi Muhtarlığı, Eminönü
Meşrutiyet Mahallesi Muhtarlığı, Şişli
Pazariçi Mahallesi Muhtarlığı, Gaziosmanpaşa
Rahmanlar Mahallesi Muhtarlığı, Kartal
Silahtarağa Mahallesi Muhtarlığı, Eyüp
Sultanahmet Mahallesi Muhtarlığı, Eminönü
Sümer Mahallesi Muhtarlığı, Zeytinburnu

BURSA:

Elmasbahçeler Mahallesi Muhtarlığı, Osmangazi
Hoca Taşkın Mahallesi Muhtarlığı, Yıldırım
Kız Yakup Mahallesi Muhtarlığı, Osmangazi
Yeşil Mahallesi Muhtarlığı, Yıldırım
Zafer Mahallesi Muhtarlığı, Osmangazi

EK:3

MUHTARLARLA GÖRÜŞME SIRASINDA YARARLANILAN SORU FORMU

(Araştırmacıya, araştırmanın amacına, araştırma bulgularının nasıl değerlendirileceğine ve görüşülenin araştırma içindeki önemine yönelik kısa bir bilgi.)

MUHTARA VE MAHALLEYE AİT BİLGİLER

1. Muhtarın adı, soyadı: Cinsiyeti
2. Mahallenin adı: Bağlı olduğu ilçe:
3. D. Tarihi: D. Yeri: Eğitim durumu:
4. Kaç yıldır bu mahallede oturuyorsunuz?
5. Mahallenin nüfusu ne kadar? Mahallenizde kaç hane var?
6. Kaç yıldır muhtarlık yapıyorsunuz?
7. Muhtarlığı seçme nedeniniz nedir?
8. Muhtarlık seçiminde kaç aday vardı? Sizin seçilmenizi sağlayan nedir?
9. Sizce bir muhtar hangi özelliklere sahip olmalıdır? Muhtarlık herkesin yapabileceği bir şey midir?
10. Muhtarlığı Türkiye'deki bir yönetim birimiyle kıyaslarsak muhtar ya da muhtarlık en çok kime ya da hangi kuruma benziyor.

MAHALLE- MUHTAR- MAHALLELİ İLİŞKİSİ VE YÖNETSEL YAPIYA İLİŞKİN SORULAR

11. Bir mahalle muhtarı olarak kendinizi nasıl tanımlıyorsunuz? Bu mahallede, mahalle sakinleri arasında sizin konumunuz ne anlama geliyor? Kendinizi nasıl görüyorsunuz?
12. Buradaki mevcut konumunuz itibariyle kendinizi mahallenin bir lideri, temsilcisi olarak mı, yoksa devletin bir gözetmeni, temsilcisi olarak mı görüyorsunuz?
13. Sizi mahalle sakinleri nasıl görmek istiyorlar? Örneğin sizden muhtarlık kanununun yüklediği görevlerin dışında başka işleri de yapmanızı istiyorlar mı? Size hangi taleplerle geliyorlar? Bu talepleri nasıl cevaplıyorsunuz?
14. Siz bu mahallede aynı zamanda devletin, merkezi yönetimin de bir temsilcisisiniz. Kaymakamlığa bağlısınız. Kaymakamlıkla sorunlarınız oluyor mu? Ne gibi sorunlar? Bu sorunları nasıl aşıyorsunuz?
15. Mahalleli sizden belediyeye ait işleri yapmanızı istiyor mu? Bunlar daha çok ne tür işler?
16. Bu işleri belediyeye bildirdiğinizde gerekli ilgi ve desteği görüyor musunuz? Bu işleri belediyeye yaptırabiliyor musunuz? Belediyeye olan ilişkilerinizde ne gibi sorunlar doğuyor?

17. Sınırları içinde bulunduğunuz belediye başkanı sizinle temasa geçiyor mu? Sizde ne gibi taleplerle geliyor?

18. Belediyenin veya kaymakamlığın mahallenizle ilgili aldığı bir karara katılabiliyor musunuz?

19. Belediyenin veya kaymakamlığın mahallenizle ilgili bir karar alacağını veya mahallenizde bir çalışma yapacağını duyduğunuzda, gidip yönetimdeki kişilerle görüş müsünüz? Neden?

20. Mahallenin ve mahallede yaşayanların sorunlarından nasıl haberdar oluyorsunuz? Bir muhtar olarak mahallenin sorunlarının ne kadarını bildiğinizi düşünüyorsunuz?

21. İhtiyar heyetiyle ilişkileriniz nasıl? Onlarla mahalle sorunlarını konuşuyor musunuz?

22. Mahallenizde site veya öğrenci yurtları var mı? Bunlarla bir sorunuz çıkıyor mu? Apartman yöneticileriyle bir sorunuz oluyor mu?

23. Oturulan konutun biçimiyle burada oturanların sizden istedikleri, farklı oluyor mu?

24. Sizce bu mahallenin büyüklüğü bir mahalle için uygun bir büyüklük mü? Daha büyük veya daha küçük olmasını ister miydiniz? Niçin?

25. Sizce bir muhtar mahallelinin sorunlarını çözebilecek yetkiye sahip mi? Yeni yetkilerin verilmesini ister misiniz? Ne tür yetkilerin verilmesini istersiniz?

26. Muhtarlık seçimleriyle ilgili olarak örneğin iki veya üç dönem muhtarlık yapanların tekrar aday olamamasına dair bir kısıtlama getirilmesine taraftar mısınız? Böyle bir kısıtlamanın sizce yararı ya da zararı ne olur?

27. Muhtarlığa bağımsız bir bütçe bağlanmasına taraftar mısınız? Muhtarlığa bazı araç gereçlerin verilerek kimi işlerini kendisinin yapmasına taraftar mısınız? Neden?

28. Muhtarlığın kaymakamlık yerine belediyeye bağlı olmasını ister miydiniz? Bu sizce ne gibi değişiklikleri getirirdi?

29. (İstiyorsa) Muhtarlığın belediyenin bir şubesi gibi ve tamamen ona bağlı olarak, belediyenin emirleri doğrultusunda çalışan bir kurum olmasına ister miydiniz? Neden?

30. Mahalle muhtarlıkları kaldırılabilir mi? Kaldırılması durumunda onun yerini tutacak herhangi bir birim oluşturulabilir mi? Belediyeye ya da kaymakamlığa bağlı memurla gelip buraya otursalar sizin yaptığını işleri yapabilirler mi? Neden?