

TODAİE
YEREL YÖNETİMLER ARAŞTIRMA VE EĞİTİM
MERKEZİ

YEREL YÖNETİMLER SEMPOZYUMU

1-2 Kasım 2000

TODAİE- ANKARA

BOŞLUK DOLDURUCU VE ARACI KURUM: MAHALLE MUHTARLIĞI

Erbay Arıkboğa*

Giriş

Bu çalışmada mahalle muhtarlığı iki açıdan ele alınacaktır. İlk olarak *yönetmelik/ yasal boyutta*, muhtarlığın¹ kurucu yasası ve daha sonraki yasal düzenlemelerden hareketle bu kurumun görevleri ve yönetsel yapı içindeki konumu belirlenecek ve bu düzenlemelerin önemli görülen noktaları üzerinde durulacaktır. İkinci olarak, söz konusu yönetsel/ yasal boyut, günümüzde oldukça karmaşıklaşan/ farklılaşan *kentsel- toplumsal boyutta* ilişkilendirilecek ve muhtarlığın kuruluş işlevlerinin dışına nasıl taşıdığı üzerinde durulacaktır. Böylece yerelin kurumları dönüştürücü etkisini gözlemlemenin yanı sıra, mahalle muhtarlığının çok belirgin bir yönü de açığa çıkartılacaktır: *Boşluk doldurucu ve aracı kurum*.

Yönetmelik/ yasal boyuttan bakıldığında, muhtarlığın yerel yönetim, merkezi yönetim ve özel büroya ait nitelikler taşıdığı ve muhtarlığın oldukça *spesifik bir konuma* oturduğu görülmektedir. Diğer taraftan düzensiz kentleşme ve kamu yönetiminin yetersizlikleri ise, bu kurumun *ilave fonksiyonlar* üstlenmesine neden olmuştur. Bu gün kimi mahallelerde muhtarlık, farklı kamusal kurumlara ait taleplere muhatap olmakta, kentsel sisteme alışık olmayanlara hamilik/ yardımcılık yapmakta ve mahalle ölçeğindeki kimi ihtilafları çözüme kavuşturmaktadır. Bu durum muhtarlığı mahalle ölçeğinde oldukça etkili bir konuma getirmektedir. Ancak muhtarlık *de facto* olarak kazandığı bu ilave fonksiyonlardan zaman içinde sıyrılmakta, mahalle ve mahallelinin sosyo- ekonomik durumunun iyileşmesine paralel olarak kuruluş işlevlerine geri dönmekte ve muhtarlık kurumu *sönükleşmektedir*. Buradan hareketle çalışmada muhtarlığın yeniden düzenlenmesi gereksinimine ve ayrıca yönetimin desantralize edilmesi, katılımcılık ve merkez- yerel tartışmaları yapılırken muhtarlığın bu niteliklerinin göz önünde tutulması gerektiğine dikkat çekilmektedir.

Muhtarlığın Kurucu Yasası ve Yönetmelik/ Yasal Konumu

Cumhuriyet Yönetimi, Anayasayı (1924) hazırlayıp il idaresi (1929) ve belediye yönetimine (1930) dair düzenlemeleri hayata geçirdikten sonra, belki “yeni” bir devlet olmanın belki de “kanuncu” bir bakışın etkisiyle, tarihsel arka planı dikkate almadan artık her şeyin belli bir düzen içinde yürüyeceği iyimserliği içindeydi. Bu iyimserliğin sonucu olarak Cumhuriyet döneminde yasal bir dayanağı olmadan² işlemeye devam eden muhtarlık kurumu, yönetsel bir boşluk kalmadığı ve dolayısıyla bu kuruma gerek olmadığı gerekçesiyle³ 1933 yılında kaldırıldı. Zaten ilgili yasalarda, yönetsel yapı içerisinde bu

* Ar. Gör., Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Mahalli İdareler Programı.

¹ Bu çalışma boyunca “muhtarlık”, aksi belirtilmedikçe mahalle muhtarlığı anlamında kullanılacaktır.

² Mahalle muhtarlığı 1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerle bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiş, ancak bu nizamnamelerin 1913 yılında kaldırılması ve muhtarlığa ait bir düzenlemeye yeni yasada yer verilmemesi nedeniyle yasal meşruiyetini kaybetmişti. Ancak muhtarlık bu kargaşa döneminde fiili olarak işlerliğini sürdürmüştür. Geniş açıklama için bkz. E. Arıkboğa; “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 8, sayı 3, Temmuz 1999.

³ Muhtarlığın kalkmasını emreden yasa gerekçesi için bkz **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 4, İçtima 2, cilt 16, TBMM Matbaası, Ankara, 1933, Sıra No 156.

kuruma her hangi bir yer ayrılmamıştı, 1933'teki kaldırma kararı aslında bu durumu tescil ediyordu.

Ne var ki, kalmadı denilen yönetsel boşluk, aradan geçen 9 yılda kendini iyice hissettirdi. 1943 Martında Bakanlar Kurulunca hazırlanan yasa gerekçesinde yer alan ifade buna işaret eder:

“...ilga edilen muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği idare boşluğunu, bu teşkilatın yeniden ihyası suretiyle doldurmak bu dokuz senelik tecrübeden sonra zaruri görülmüş[tür].”⁴

Bu gün mahallelerde işleyen muhtarlık kurumu Nisan 1944'de kuruldu.⁵ 1943 Martı ile 1944 Nisanı arasındaki 13 aylık süre, muhtarlık kurumunun görevlerinin ve konumunun ne olacağı sorusuna bir cevap aramakla geçer. Bu soruya, meclis üyeleri ve bakanlıklar tarafından (özellikle İç İşleri ve Maliye Bakanlıklarınca), tüzel kişiliğe sahip bir yönetim biriminden belediyelere bağlı yardımcı bir birime kadar değişen yelpazede cevaplar verilir.⁶ Bu süreçte, tasarının şekillenmesinde ağırlıklı role sahip olan İç İşleri Bakanlığı da, muhtarlığın belediyelere bağlı bir birim olarak kurulması yaklaşımından, tüzel kişiliksiz fakat ayrı bir kurum olarak kurulması tezine doğru savrulur. Bakanlık Komisyonunun başlangıçta sarfettiği, mevcut toplumsal yapıda “mahalleyi şehir içinde ayrı bir ünite olarak tasavvur etmek mümkün olmadığı gibi, amme hizmetleri hususunda mahalle hizmeti diye bir tefrik [ayırım] dahi mevzubahis olamaz”⁷ şeklindeki kesin ifade de, son tasarı kaleme alınırken, muhtarlık kurumunun “bilakis mahalle halkına ait amme hizmetlerini ifa edecek bir idare şeklinde ihdas edilmesi [kurulması] kanaatin(in)”⁸ baskın geldiği biçiminde değişir.

Mahalle muhtarlığının yeniden kurulmasının gündeme gelmesi, mevcut gelişmeler göz önünde tutularak, mahallenin yönetsel sistem içinde, yerel niteliği ağır basan ve belediye- hemşehri ilişkisinde önemli bir işlev üstlenmesine imkan veren düzenlemelerin yapılabileceği ‘*tarihi bir fırsat*’ anlamına geliyordu; ne var ki bu fırsattan yararlanıldığı pek söylenemez. Muhtarlığın kurucu yasası incelendiğinde, bu kuruma verilen görevler ve biçilen yönetsel konum, mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde aksayan sorunlara çözüm bulma arayışının bir ürünüdür. Ama aynı zamanda bu çözüm, tarihsel mirasla değişen toplumsal yapı arasındaki ‘sıkışmanın’ da bir ürünüdür.

Muhtarlık kurumunun mahalleler ölçeğinde işleyeceği daha başından belliydi. Ancak kurumun yönetsel sistemin neresinde yer alacağı, hangi yönetsel kurumlarla yakın ilişki içinde çalışacağı, mahallelilerin hangi sorunlarıyla ilgileneceği ve mahalledeki hangi yönetsel boşluğu dolduracağı mecliste şekilleniyordu. Öncelikle muhtarlığın yönetim sistemi içindeki konumuna bakalım:

Bir kurumun taşra yönetim sisteminde ya da yerel yönetim sistemi içinde yer almasına göre, örneğin kurumdaki görevlilerin göreve geliş biçimleri değişir. Ancak bu kuralın, tarihsel mirasın etkisiyle, muhtarlık söz konusu olduğunda geçerli olmadığını

⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 7, İçtima F, Cilt 1-2, TBMM Matbaası, Ankara, 1943, S. Sayısı 48, s. 1

⁵ 15- 04- 1944 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 4541 sayılı kanun.

⁶ Görev- konum ekseninde mahalle muhtarlığının yönetsel sistemdeki yerini belirlemeye yönelik olarak muhtarlık kurumunun yetki ve görevleri, seçim yöntemi, muhtarlığın yürüteceği hizmetlerin özü, yerel ve merkezi yönetim birimleriyle ilişki biçimleri gibi bir dizi tartışma yapılmış ve muhtarlığın yeniden kurulmasına yönelik üç kez ayrı tasarı hazırlamak durumunda kalınmıştır. Bu konuda gerek bakanlıklarca yapılan tartışmalar ve hazırlanan gerekçeler gerekse meclis içi tartışmalarla ilgili daha geniş bilgi için bkz. E. Arıkboğa, **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı**, yayınlamamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, 1998, s. 114- 120.

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

⁸ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 7, İçtima 1, Cilt 8-9, 1944, S. Sayısı 23'e ek., s. 1.

görüyoruz. Muhtarlık yerel yönetim sistemi içinde yer almadığı halde, seçimle göreve gelme yöntemi benimsenmiştir. Diğer taraftan muhtarlık, gerçekte bir “yönetim birimi” değildir. Ancak muhtarlığı taşra yönetim sistemi içinde değerlendirmek gerekir; bir yönetim birimi olarak değil, ama merkezi yönetime ilişkin kimi görevlerin daha iyi yapılabilmesi amacıyla taşra yönetiminin mahallelerdeki uzantısı olarak. Seçimle göreve gelenler de, bir yerel yönetici olmanın çok ötesinde, bir “kamu görevlisi”dirler.

İkinci olarak kuruma yüklenen görevlere baktığımızda, bu kurumun, ağırlıklı olarak merkezi yönetime dönük rollerle donatıldığını görüyoruz. Muhtarlığa verilen görevler oldukça çeşitli gibi görünse de, aslında bunlar ‘tasdik’, ‘bildirim’, ‘ihbar’ gibi başlıklar altında toplanabilir. Örneğin kurum, falanın mahallede oturduğunu ya da bir imzanın filan kişiye ait olduğunu ‘tasdik’ eder; mahalledeki olağan (askerlik çağına gelenleri) ya da olağandışı bir olayı (insanlara, hayvanlara ya da bitkilere gelen bir hastalığı) gerekli yerlere ‘bildirir’; mahalleye giren kimliği meçhul kişileri ‘ihbar’ eder; ilkokul çağına gelen çocukların bir cetvelini düzenler ve sonra da takibine yardımcı olur; hayvanını satmak isteyenlere, hayvanın o kişiye ait olduğuna dair bir belge (ilmühaber) verir.

Muhtarlığın kurucu yasasının 3. maddesinde ilk 16 bentte yer alan görevlerin çoğunluğu, bu küçük ölçekte yaşayanların ve orada olup bitenlerin *eksiksiz bir haritasının* çıkarılmasına ve bunun *sürekli güncellenmesine* yöneliktir. Bu güne göre daha komünal bir yaşamın söz konusu olduğu o dönemde, bu görevler, mahallelinin günlük yaşamını da yakından ilgilendirmektedir. Diğer taraftan söz konusu yasa, bu görevlerden hangilerini muhtarın yalnız başına (7 adet), hangilerini ihtiyar heyetinin çoğunluğu ile (21 adet), hangilerini iki şahit ile birlikte (2 adet) ve hangisini de iki azanın tek başına (1 adet; zabıtaca yapılacak bina aramalarında hazır bulunmak) yapacağını belirtir. Görüldüğü üzere bu düzenlemede, muhtar ve ihtiyar heyetinin *çoğunluğu* ile yapılacak işlerin, görev demeti içinde ağırlığı oluşturduğu görülür. Böylece yasanın ‘haritanın’ eksiksiz çizilmesi yanında, muhtemel sahtekarlıkları önleyerek, iletilen bilgi ve verilen belgelerin üst makamları yanıltma payını da *minimuma* indirmeyi amaçladığı söylenebilir.

Bu açıklamalar ışığında muhtarlık kurumunun yönetsel rolüne yeniden bakıldığında, kurumun bir icra organı değil, fakat bunun sağlıklı yapılmasını sağlayacak temel bilgilerin derlendiği bir ‘büro’ olduğu görülür. Mahallelerdeki ihtiyar heyetleri ise, bir karar organı değildir; fakat tasdik, bildirim, ihbar gibi işlemlerin müşterek imza/işlem gerektirdiği durumlarda, muhtarın yanında bir nevi “denetim” işlevi gören bir fonksiyona sahiptir.

Muhtarlık bir yönetim ve icra organı olmadığı için her hangi bir bütçesi de yoktur. Bunun yerine “muhtarlığın gerekli kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi giderlerinin” karşılanması için, iş sahiplerinden, yapılan işler karşılığında belirli bir miktar harç alınması ve bunun münhasıran “muhtarlara” ait olması öngörülmüştür (madde 20, 21).⁹ Ancak bu düzenleme iki soruna yol açmaktadır: Birincisi, aslında bu durum “erken bir özelleştirme” uygulamasından başka bir şey değildir ve kurum yeni bir özellik daha kazanmaktadır: “Özel büro”. Muhtar yaptığı kamusal işler karşılığında vergi, harç vs. değil; adı ne olursa olsun az ya da çok işin ücretini almakta, yani belge satmaktadır. Bu da kamusal ile özeline karışması demektir. 1998’de yaptığımız bir araştırmada söz konusu özelleştirme/ ticarileştirmenin, mahalle ölçeği büyüdükçe öneminin arttığı gözlenmişti.

⁹ Ayrıca 1977 yılında 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” ile muhtarlara cüz’i bir maaş bağlandı. Bu yasa, yönetsel ve sosyolojik bakımdan farklı olan köy ve mahalle muhtarları arasında bir ayırım yapmayı gerekli görmemiştir.

Diğer taraftan bu ticaretin getirisinin muhtarın geçimine yetip yetmemesine bağlı olarak, muhtarlık, asli iş ya da ek iş olarak yapılmaktaydı.¹⁰

İkincisi, alınan ya da kazanılan paralar *muhtarlığın* değil, münhasıran *muhtarındır*. Diğer bir ifadeyle yasa, görevlerin dağıtımında tercihini çoğunluktan yana kullanırken, mali konuda muhtarı kayırmıştır. Para getirici görevleri (nüfus kağıdının kaybında, doğumda, yer değiştirmede ilmühaber vermek gibi) muhtarlar genellikle kendileri yaparlar, ancak bunlar zorluk bakımından diğer görevlerle karşılaştırıldığında çok daha kolaydır. Bir bakıma yasa muhtarlık kurumundaki “*gönüllülerin*”, seçilme gibi manevi bir tatmin karşılığında, kendilerine yüklenen zorlu görevleri yapmalarını beklemektedir. Ancak diğer taraftan yasa, muhtar ile ihtiyar heyeti arasında, çözümsüz bir sorun (para) bırakmıştır.

Seçimle gelinen, taşra yapılanmasında yer alan, kimi işlemlerde özel büro gibi çalışan bu bütçesiz kuruma yasa, Bakanlar Kurulunca, yapılması için kimi işlerin bırakabileceği hükmüne de yer verir. Kurumun görevlerinin sayıldığı 3. maddenin son bendinde, “Bakanlar Kurulunca halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu hizmetlerini kolaylaştırmak üzere karar altına alınacak işlerden o mahalleye ilişkin kısımlarını *uygulamak* (vurgu; E. A.)” hükmüne yer verilerek, acaba muhtarlık, mahalle sınırları içinde kimi kamu hizmetlerini bizzat yürüten bir “*icra organı*” gibi mi düşünülmektedir? Bu soruya olumlu cevap vermek zor. Muhtarlığın bütçesi olmadığı hatırd tutulduğunda, bu tür işlerin muhtarlığın yapmakta olduğu görevler gibi, parasal kaynak gerektirmeyen işler olması beklenir. Kanımızca yasa bu hükümle, gelecek yıllarda ortaya çıkabilecek yeni ihtiyaçlarda meclisi *by pass* ederek muhtarlığa ‘yeni’ görevler verilebilmenin yolunu açmaya çalışmaktadır, bir yönetim birimine dönüştürmenin değil. Nitekim 1967-71 yılları arasında İç İşleri Bakanlığınca yapılan bir araştırmada çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve genelgelerle muhtarlığa verilen görevlerin sayısının 143’e ulaştığı tespit edilmiştir;¹¹ ki bu sayı, yasada sayılanların 4.5- 5 katıdır. Diğer taraftan yasada hangi görevi kimlerin yapacağı açıkça belirtilirken, bu bent bilerek atlanmıştır. Bir yıl sonra çıkarılan tüzükte¹² ise, bu bentle ilgili olarak, “bu işlerin nasıl görülecekleri hakkında kararlarda ayrıca açıklık varsa bu yolda, yoksa ihtiyar kurullarının çokluğu ile görülür” denilmektedir. Bu da yukarıdaki yargıyı doğrulayan bir ifade olarak görülebilir.

Tüzükte, muhtarlığı kurumsallaştırmaya yönelik çeşitli hükümlere de yer verilir. Tüzük muhtarlığın bir çalışma yerinin belirlenmesini ve belli çalışma saatlerinin tespit edilmesini ister. Daha da önemlisi, ihtiyar heyeti asil üyelerine haftada en az iki kez belli saatlerde muhtarlıkta toplanma ödevi yükler ve bundan başka muhtarın da üyeleri toplantıya çağırabileceğini belirtir. Sanki tüzük, muhtar ve üyelerden mahallenin meselelerini görüşmelerini ve çözümüne yönelik girişimleri başlatmalarını ister gibidir. Gerçekte ne yasa, ne de tüzük, bu tür geliş gidişlerden kendini kurtarabilmiştir.

Mahalle muhtarlığını kuran yasa 1950’den itibaren çeşitli değişikliklere uğradı. Ancak değişiklikler hep, seçime ilişkin düzenlemelerle sınırlı kaldı. Muhtarlığın görevlerini gösteren madde, ne ilaveye ne çıkarmaya ne de değişikliğe uğradı; ilave görevler bu yasada değişikliğe gidilmeden yapıldı. Ancak kurum zaman içinde, yasanın öngörmediği biçimde kişiselleşti. Muhtar ve ihtiyar heyetinin çoğunluğu ile yapılması gereken görevlerin bir çoğunun uygulama imkanı kalmadı, bazılarını ise (ikametgah

¹⁰ Ayrıntılar için bkz. Arıkboğa; “Yerel Yönetimler, Katılım ve...” s. 142-145.

¹¹ Araştırma sonuçlarıyla ilgili daha fazla bilgi için bkz, E. Taylan, “Mahalle Muhtarlığı Sorunları”, Türk İdare Dergisi, yıl 64, sayı 395, 1992, s. 57-59; ve A. Alada, “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle - Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı”, Toplum ve Ekonomi, sayı 8, Temmuz- 1995, s. 105-106.

¹² 26- 04- 1945 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 2412 sayılı tüzük.

senedini tasdik etmek gibi), yasal düzenleme aynı kaldığı halde, bu gün muhtarlar tek başına yapabiliyor. Bu gün birinci azaya, sadece muhtarın yokluğunda ihtiyaç duyuluyor. Kurumun tek kişiye indirgenmesi dışında diğer bir gelişme ise, muhtarlığın yerel özelliklere, ihtiyaçlara göre biçim kazanması ve ilave fonksiyonlar üstlenmesi oldu.

Farklılaşan Kentsel/ Toplumsal Ortam ve Muhtarlık Kurumu

Temelde mahallenin güncel haritasını çıkararak çeşitli kurumların ihtiyaç duydukları bilgi ve belgeleri sağlama ve böylece yönetim- halk ilişkisinin “sağlıklı veriler” üzerine inşa edilmesine yardımcı olma göreviyle donatılan muhtarlık kurumu, kentsel/ toplumsal ortamdaki farklılaşmayla birlikte değişime uğradı. Kurumların, faaliyet gösterdikleri alanın yerel özelliklerinden etkilenmesi ve yerel tarafından dönüştürülmesi doğaldır. Ancak muhtarlık kurumundaki dönüşümün çok daha derin olarak gerçekleşmesinde, bu kurumun halka “çok yakın” olmasının ötesinde, Türkiye’deki toplumsal yönetsel ortamın payı vardır.

Muhtarlığın kuruluşunu takip eden yıllarda hızlanmaya başlayan göç, sadece kimi kentlerin nüfusunu artırmakla kalmadı; aynı zamanda bu kentlerin yağ lekesi gibi büyüyerek etrafında kamu öncülüğü ve denetiminden bağımsız olarak ‘gecekondu’ tipi mahallelerin oluşmasına ve buralara yerleşenlerin, ‘kentli’ diye tanımlanan kişilerle benzer sosyo- kültürel değerleri paylaşmadığı bir toplumsal ortamın doğmasına yol açtı. Diğer taraftan bu tür yerleşmelerdeki taleplere yönetim birimlerinin cevabı, diğerlerine nazaran daha ‘yavaş’ oldu. Sonuçta muhtarlıklar, bir taraftan bu tür yerleşmelerde kamu kurumlarının boş bıraktığı alanlarla da ilgilenmek zorunda kaldı, diğer taraftan bu mahallelerde oturanlar da, muhtarlardan bu yönde talepte bulundular.

Mahalle muhtarlığı, *de facto* olarak üç açıdan kuruluş işlevinin dışına taşı ve sistem içindeki görece ağırlığını da artırdı. Birincisi “yönetim” kaynaklıdır, *çeşitli kamu kurumlarının boş bıraktığı alanlarda* bunlara ilişkin talepler doğrudan muhtarlığa yapılmaktadır. Adeta muhtarlık kurumu, bu boşluğu dolduracak şekilde çalışmaya zorlanmaktadır. Ancak, muhtarlığın kuruluşunda buna yönelik tartışmalar yapılması fakat yasa hükmü olarak somutlaşmaması nedeniyle muhtarlık kurumu, bu talepleri cevaplamak için yerel ve yerel üstü çeşitli ilişki ağlarını kullanmak zorunda kalmakta; kaymakam, vali, belediye başkanı ve daire müdürlüklerinden siyasi parti teşkilatlarına kadar çeşitli kişi ve kurumlara mahallesinin sorunlarını götürmeye çalışmakta; hatta kimi zaman muhtar mahallelilerle birlikte sorumlu kuruma gitme yolunu seçmektedir. Bunun dışında muhtar nazı geçen iş adamlarını da, mahallesinin ilkokul vs. gibi çeşitli ihtiyaçlarını çözmesi için teşvik etmektedir. Bir bakıma kurum, kurduğu bu formel ve enformel ilişki ağlarıyla, muhtarlığın daha fazla yetki ve sorumlulukla donatılmasını savunanların ruhunu şad etmektedir.

Muhtarlık üzerine eğilen araştırmalarda bu durum yakından gözlenmektedir. Erder’in Ümraniye’de yaptığı araştırmada, muhtarlığın neredeyse “tek kamu kurumu” olduğu mahallelerdeki muhtarlık kurumunun, farklı nitelikteki kamusal kurumlara ait taleplerle de karşılaştığı görülmektedir. Bu tür yerleşmelerdeki muhtarlar, sadece yerel yönetim alanında (altyapı vs.) değil sosyal, eğitsel nitelikli kurumlara ait taleplerle de karşılaşmakta, çözüm üretmeye zorlanmakta ve muhtarlık büroları her an dolup taşmaktadır.¹³ Benzer şekilde diğer bir araştırmada, evine giren hırsızın muhtara haber

¹³ S. Erder; **İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye**, İletişim yay., İstanbul, 1996, s. 74- 82.

veren, çocuk istemeyen ve ne yapması gerektiğini soran, üniversite sınavıyla ilgili problemlerini muhtara getiren kişilere yardımcı olan muhtarlardan söz edilmektedir.¹⁴

Muhtarlığın kuruluş işlevinin dışına taşıdığı ikinci olgu “mahalle sakinleriyle” ilgilidir; sosyo-ekonomik, kültürel ve eğitsel olarak kentsel ortama ayak uyduramayan kişilere muhtarlık, bir nevi *hamilik* yapmakta, onlar için çeşitli kamu kurumları nezdinde *aracılık, iş takipçiliği ve yol göstericilik*¹⁵ rolü üstlenmektedir. Söz konusu mahalle sakinlerinin genelde köy kökenli olmasının bu süreçteki rolü büyüktür. Örneğin 1992 yılında İstanbul Muhtarları üzerine yapılan bir araştırmanın bulguları bu duruma işaret eder. Araştırma, kentin eski yerleşmelerindeki muhtarlıklarla, yeni yerleşme alanlarındaki muhtarlıkların işleyişinin bu açıdan farklılaştığını gösterir:

“Hızla büyüyen ve yeni kurulan mahallelere oranla alt yapısı çok iyi olan ekonomik ve sosyal açıdan elit grupların oturduğu mahallelerde... hiç kimse elektrik, su vb. problemleri için muhtara gitmezken, İstanbul’un çevrelerinde oluşan yeni mahallelerde oturanlar ile gecekondu semtlerinin sakinleri, altyapı problemlerinin çözümü için muhtara gitmektedir... [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.’”¹⁶

Bu ikinci grupta muhtarın rolü, kişileri ilgili kuruma sevketmekten onlar adına bizzat işi takip etmeye kadar oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Kişilere gerektiğinde dilekçe yazmak, ilgili birimdeki falan kişiyle görüşmesini söylemek/ sağlamak, ilgisine telefon açıp meseleyi izah etmek ve hatta kalkıp ilgili birime kadar gitmek, muhtarların sıklıkla yapmak zorunda kaldıkları görevler arasında yer almaktadır. Bu gibi işlerle uğraşmak yorucu olsa da, kimi muhtarların bundan özel bir zevk aldıkları da söylenebilir.

Üçüncü olarak muhtarlık, mahallelilerin “mahalle ölçeğindeki” ihtilaflarıyla ilgilenir, muhtar burada *ihtilaf çözücü* bir konumdadır. Muhtarlık kimi mahallelerde, karı koca arasındaki ve okuldan kaçan çocuk ile annesi arasındaki anlaşmazlıklardan mahalledeki arazi ihtilaflarına kadar geniş bir yelpazedeki ihtilafların çözüm yeri olmaktadır.¹⁷ 1998’deki araştırma sırasında görüştüğümüz muhtarlar arasında, mahallesi oldukça yoksul olan bir muhtar, kendi döneminde (toplam iki dönem) mahallede vuku bulan arazi ihtilaflarından ikisi hariç hepsini çözdüğünü anlatmıştır. Mahalleyi kuruluşundan beri iyi tanıdığını söyleyen muhtar, bulduğu çözümlerde hakkaniyeti gözettiğini ve bunun taraflarca kabul gördüğünü söylüyor, diğer iki meselede ise kavgayı durdurduğu halde nasıl karar vereceğini bilemediği için tarafları adliyeye gönderdiğini anlatıyordu.¹⁸

Muhtarlığın kuruluş yasasının dışına taşarak üstlenmiş olduğu bu fonksiyonları, yukarıda da belirtildiği gibi, her mahallede gözleme imkanı yoktur. Ancak muhtarın, kendisine gelen talepleri ya da bizzat kendi gördüğü eksiklikleri yetkili kurumlara iletmesi anlamındaki bir aktarıcılığa/ aracılığa, muhtarın kişiliğinden kaynaklanan bir kayıtsızlık dışında, hemen her mahallede rastlamak mümkündür. Örneğin sözü edilen araştırma

¹⁴ A. H. Horasan, **İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı**, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 1992, s. 90; ayrıca bkz. Arıkboğa; “**Yerel Yönetimler, Katılım ve...**”, s.137- 142.

¹⁵ Arıkboğa; “**Yerel Yönetimler, Katılım ve...**”, s. 131- 133; Erder, **a.g.e.**, s. 77- 78.

¹⁶ Horasan, **a.g.e.**, s. 89- 90.

¹⁷ Erder, **a.g.e.**, s. 78- 79.

¹⁸ Arıkboğa; “**Yerel Yönetimler, Katılım ve...**”, s. 141.

sırasında Ataköy'deki bir muhtar, belediye ve çeşitli kurumlara günde 20 defa telefon açtığını söylüyordu.¹⁹

Muhtarlığın bu ilave görevleri üstlenmeye zorlanması, başka bir çalışmada “ölçek sıçraması” bağlamında tartışılmıştı.²⁰ Homojen ve az yoğun nüfuslu bir köyden kalkıp karmaşık ilişkiler yumağı içindeki kente göç eden kişinin, günlük yaşamındaki ilişki ağı *mekansal* olarak genişlemekte, *kurumsal* olarak da artmaktadır. Bu kişi maruz kaldığı ölçek sıçraması sonrasında, bir taraftan şaşkınlığını gidermeye, diğer taraftan köye kıyasla oldukça yoğun yerel nitelikli işlerini çözmeye çalışmaktadır. Böyle bir kişi köyündeki birimin *benzerini* geldiği mahallede görünce rahatlamakta, kentteki kurumların “*çokluğu*” hakkında yeterli donanımına sahip olmayışı, kurumlara ulaşmanın *güçlüğü* ve *isim benzerliğinden* aldığı cesaret sonucu yetkili olup olmadığına bakmadan muhtarlığın kapısını çalmaktadır.

Bu bölümü bitirmeden belirtilmesi gereken diğer bir nokta, muhtarlık kurumu üzerinde mahallenin niteliği kadar mahallelilerin niteliğinin de önemli olduğudur. Daha açık bir ifadeyle, mahallelilerin sosyo-ekonomik durumu muhtarlığın *kullanılabilirliğini* etkilemektedir. Aynı mahallede oturanlar arasında daha üst ve yetkili birimlerle ilişkiye girebilenler muhtarlığa gerek duymadan ya da yetkisizliğini bildiği için onu atlayarak taleplerine cevap bulmaya çalışırken, bu imkandan yoksun olanlar ulaşabildiği kuruma, yani muhtarlığa giderek sorunlarını ona aktarmaktadır.

Mahalle muhtarlığının, halkın gözünde, önemli bir itibara sahip olduğunu gösteren bir araştırma, bu durumu da kanıtlar gibidir. 1999 sonlarında yapılan bir araştırma, gerek güven duyma gerekse hizmetlerden memnuniyet anlamında, muhtarlık kurumunun, merkezi yönetim ve yerel yönetimin üzerinde bir puan aldığını göstermektedir. 10 üzerinden yapılan puanlamada, muhtarlık 5'in üzerinde bir puan yakalarken belediyeler ve merkezi yönetimin puanı 5'in altında kalmıştır. Aynı çalışmada, muhtarların belediye meclisinde etkili bir konum kazanması ve imar düzenlemelerinde kendisine kontrol yetkisinin verilmesine dair önerilerin de destek gördüğü görülmektedir. Ancak diğer taraftan aynı araştırma, muhtarın tanınmasıyla ilgili soruda, kendi mahalle muhtarının adını bile bilmeyen (%28) ve sadece adını bilenlerin (%23), deneklerin %51'i gibi oldukça büyük bir oranı oluşturduğunu da göstermektedir.²¹ Halbuki, muhtarlığın uygulama imkanı kalan yasal görevleri, daha ziyade, mahallelilerin '*bireysel*' olarak ihtiyaç duyabilecekleri türden hizmetlerdir. Bu durumda güven ve hizmetlerden tatmine yönelik cevapların somuttan ziyade *soyut* bir duruma işaret ettiği sonucu çıkarılabilir. Muhtarların ilgi alanlarının mekan ve fonksiyon açısından sınırlı olduğu ve bunun da etkisiyle onlara yönelik şikayetlerin medyada pek yer almadığı göz önünde tutulduğunda, bu durum daha da anlaşılır olmaktadır. Ancak aynı zamanda araştırma, deneklerin büyük bir çoğunluğunun, bu kuruma işinin düşmediğini de göstermektedir.

Gerçek yetkili kurumların görevlerini etkin bir şekilde yapmaya başlaması, muhtarların bu alanlardan el çekmesine yol açarken, mahallelilerin sosyo-ekonomik statüsünün yükselmesi de onların muhtardan kopmalarını doğurmakta ve böylece mahalle muhtarlığı *yasal konumuna geri dönmektedir*. Nitekim bu anlamda, bir genelleme yapmak zor olmakla beraber, en aktif muhtarlığın, düzensiz kentleşme süreci içinde yeni kurulan

¹⁹ Arıkoğlu; **a.k.**, s. 141.

²⁰ Arıkoğlu; “**Yerel Yönetim Açısından...**”, s. 119- 121. Bu makalede ölçek sıçraması iki yönlü olarak, yani hem burada bahsedildiği gibi *köyden kente* geçiş sonucu ölçek sıçraması, hem de Osmanlı döneminde belediyelerin kuruluşu sırasında *mahalleden kente* sıçrayan ölçek anlamında tartışılmıştır.

²¹ F. Adaman, A. Çarkoğlu; **Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, TÜSES yay., İstanbul, 2000, s. 37, 50- 57.

mahallelerde, ilk 15- 20 yıllık dönemde yapıldığı gözlenmiştir.²² Muhtarlığın ilgi alanını fiili olarak genişleterek halk yanındaki ağırlığını artırdıktan sonra, zamanla bu tür fonksiyonlarını yitirmeye başlaması onun *sönükleşmesine* yol açmaktadır.

İleriye Dönük Değerlendirmeler

Yasal koruması kalmayan mahalle muhtarlığı 1933 yılında kaldırılıp, bunların görmekte oldukları işler yerel yönetim, merkezi yönetim ve mahalleli arasında paylaştırıldığında, bu hizmetlerde *etkinlik* kaybolmuş ve boşluklar görülmüştü. Yeniden kurulan muhtarlık bu boşluğu dolduracaktı. Ancak muhtarlık zamanla, yasanın öngöremediği boşlukları da doldurmaya başladı, yasal elbisesinin üstüne bir de fiili elbise giydi. Kimi mahallelerde bu elbise o kadar parlaktı ki, yasal elbise bunun yanında aksesuarı tamamlayan bir unsur olarak kalıyordu. Yine muhtarlık zaman içinde sonundaki “-lık” ekinden de kurtuldu(!) ve “mahalle(nin) muhtarı” olarak şöhret yaptı. Bu evrimin Türk siyasal/ toplumsal yaşamına pek uygun düştüğü de söylenebilir.

Düzensiz kentleşme ortamında oluşmuş ve belli bir gelişme seviyesini tutturmuş mahalle muhtarlarıyla görüşüldüğünde, yüzlerinde yorgunluğun izlerini görmek ve onların ağzından “bu mahalleye çok hizmetimiz oldu, ama artık yeter” sözünü duymak mümkündür. Bunlar yavaş yavaş muhtarlık makamını terketmeyi düşünmektedirler. Ancak muhtarlığın o yorucu günleri de geride kalmaktadır. Mahalledeki altyapının belli bir seviyeye gelmesi ve mahallelilerin kent yaşamına alışıp kentsel kurumları tanımaları, onların yükünü giderek hafifletmektedir. Ancak muhtarların, yasal konumlarına geri çekildiklerinde, bu gün yapacakları çok fazla bir şey de kalmamaktadır. Diğer taraftan muhtarlığın ilgi alanındaki bu ‘şişme’ ve ‘daralmanın’ ne gibi sonuçlar doğurabileceği araştırılması gereken bir olgudur.

Bu gün muhtarların yapmakla ‘sorumlu’ oldukları işler ellerinden alınsa ve kaymakamlık, belediye gibi üst birimlere devredilse, 1933 sonrasında görülen etkinlik kaybıyla tekrar karşılaşılabileceğini söylemek zor, hatta bir çok konuda vatandaşın işi daha da kolaylaşabilir. Çünkü bu gün bir çok durumda muhtardan alınacak ‘kağıt’, ilave bir yük olarak görülmektedir. Muhtarlık işlemleri içinde muhtarlığa en özgü olarak görülen ikametgah senedi de, böyle bir düzenleme de örneğin pekala karakollara bırakılabilir. Ancak hizmetlerin halka mümkün olan en yakın yerde üretilmesi, hizmetlerin yürütümünde ve çeşitli kararların alınmasında halk katılımının sağlanması, yönetim birimlerinin desantralize edilmesi, Türkiye’de belediye- hemşehri yakınlaşmasının sağlanması ve buna yönelik alt örgütlenmelere gidilmesi gibi bir dizi demokratik açılıma ihtiyaç duyulurken, muhtarlığı, kendi kendine başardığı bir çok şeyi de göz ardı ederek kaldırıp atmak akıllıca bir davranış olabilir mi?

Bu sorunun cevabı ne kadar olumsuz ise, muhtarlığın aynı yasal statüde işlerliğini devam ettirmesi de kanımızca o kadar anlamsızdır. Bunun yerine, günün gereklerini dikkate alan bir yaklaşımla muhtarlığın yasal/ yönetsel konumunun yeniden belirlenmesi, belediye- mahalle- muhtarlık ilişkisinin kurulması, muhtarlığın mahalle ölçeğinde belediyenin yürüttüğü kimi hizmetlerin gözetleyicisi/ denetleyicisi olması, kimi işlemlerin başka bir kuruma/ işleme gerek kalmadan muhtarlıkta tamamlanabilmesi, kimi vergilerin muhtarlıkta tahsil edilip, kimi müracaatların muhtarlıktan yapılabilmesi gibi, vatandaşa ilave bir yük getiren değil, aksine kurumları onlara yaklaştırarak ve tek bir işlemde bitirilebilecek olanları burada bitirmeye imkan veren akılcı düzenlemeler yapılabilir.

²² Arıkboğa, “Yerel Yönetimler, Katılım ve...”, s. 141- 142.

Diğer taraftan muhtarlığın bu günkü haliyle taşra yapılanması içinde yer alıyor olmasından kaynaklanan ve taşra örgütlerine daha uygun düşen görevlerinin de muhtarlıktan alınarak, ilgili birimlere devredilmesi gerekebilir. Burada açıkça gözlendiği gibi, yeniden yapılanmada, muhtarlık, yerel yönetim sistemi içinde düşünülmekte ve taşra yapılanmasından uzaklaştırılmaktadır. Böyle bir yapılanma, muhtarlığın kuruluş aşamasında da ilk olarak akla gelmiş, fakat kuruma bırakılacak görevlerin ağırlığı buna engel olmuştur. Bu gün artık böyle bir ağırlıktan söz edilemez.

Böyle bir yeniden yapılanmada muhtarlığın gerek kurum içi gerekse belediyeyle olan ilişkileri de gündeme gelecektir. Bu noktada, bu kişilerin göreve gelmesinden, mali ve sosyal bakımdan özlük haklarının nasıl olacağına kadar bir dizi tartışma konusu bulunmaktadır. Örneğin bu kişiler belediyeden maaş alan bir personel mi olacak, yoksa kendi kazançlarını kendileri mi elde edecekler? Bu birime belli bir özerklik alanı sağlanabilecek midir? Diğer taraftan örneğin mahalledeki bir parkın ya da oyun alanının bakımı, korunması veya işletilmesinde muhtarlığın fonksiyonu ne olacaktır? Buna benzer bir çok konu, bu günkü toplumsal yapılanma ve geleceğe dair perspektifler göz önüne alınarak yeniden tartışılmak zorundadır. Bunlar yapılmadan başlatılan girişimler eksik, tutarsız ya da yanlış olacaktır.

Yerel yönetimleri reforme etme iddiasını taşıyan yasa tasarılarında da, muhtarlığa ilişkin öneriler yer almaktadır. Örneğin muhtarların kendi aralarından seçecekleri belli sayıda muhtarın belediye meclisi toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılmalarına imkan verecek düzenlemeler gibi. Tasarının kimi meslek örgütleri içinde benzer düzenlemelere gittiği göz önüne alındığı, bununla bir çeşit yönetişimin (governance) amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak sanki muhtarlık kurumunda hiç bir sorun yokmuş gibi, kuruma ilişkin daha temel düzenlemeler yapılmaksızın bu tür uygulamalara gidilmesi, beklenen yararların ötesinde belki hiç umulmadık sorunlara yol açabilecektir. Asıl yapılması gereken, muhtarlığın yeniden ve çok daha temelden ele alınmasıdır.