

Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış*

*Erbay Arıkboğa***

Yerel yönetimler, kimi kamu hizmetlerini ifa etmek üzere oluşturulan, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip olan ve karar (ve yürütme) organları seçimle işbaşına gelen yönetim birimleridir. Bu özellikleri onlara, merkezi yönetimin çeşitli müdahalelerinden korunabilmek için nispeten güvenli bir ortam sağlar. Ancak bu birimlerin daha önemli ve “ayırt edici” özellikleri “*gelenek boyutunda*” yatmaktadır. Zira yerel yönetimler merkezi devletin oluşumundan sonra kendilerine merkezi devlet yapılanması içinde yer bulabilmişler, daha doğrusu böyle bir alanı kendi çabalarıyla oluşturmaya ve sürekli genişletmeye çalışmışlardır. Yerel yönetimlerin “genelde devlet eliyle ve merkezi devletin oluşumunun tamamlanması bağlamında oluşturulmuş olduğu” tezine¹ katılıyorsak da bu kabul, geleneksel yerel birimlerin merkezi devlet yapılanması içindeki uzantılarını ya da bunların varlık alanlarını genişletme çabalarını görmeye engel değildir. İşte bu ayırt edici özellik, “*yerellik*” tartışmalarının canlanışı² konusunda bir fikir vermekle beraber aynı zamanda, ihmal edilen kimi kurumların “*zamana direnebilmesi*”nin nedenini de göstermektedir. Kuruluşundan bu yana sürekli yönetsel ihmale uğrayan mahalle muhtarlığının ağır aksak yapısıyla bu gün mahallelerde gördüğü önemli işlevin altında yatan temel neden, kanımca, ilk önce bu noktada aranmalıdır.

Sosyal bir gerçek olarak varolan mahalle muhtarlığı, kendisi bir yönetim birimi olmamakla beraber, yerel yönetimle merkezi yönetimin kesiştiği noktada faaliyette bulunur. Seçilene kadar bir yerel yönetimci gibi hareket eden mahalle muhtarı, “*kaymakamın elinden*” mazbatasını aldıktan sonra, merkezi yönetime ait kimi yükümlülükleri yerine getirmekle görevlidir. Ancak tekrar seçilmek isteyen her muhtar, bu süre içerisinde de yerel yöneticilik oyununa devam eder;

* Bu makalé, Marmara Üniversitesine sunulan “*Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*” adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak kaleme alınmıştır.

** Marmara Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı Doktora Öğrencisi.

¹ B. A. Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, 1992, s. 23 vd.

² V. Lowndes, “*Locality and Community: Choices for Local Government*”, in *Enabling or Disabling Local Government*, Steve Leach (Ed.), Open University Press, Buckingham, 1996, s. 71- 85.

diğer taraftan onu seçenler de kendisinden bu “dans”ı beklerler. Kısaca bu şekilde betimlenebilecek mahalle muhtarlığının uzun tarihi ve günümüzdeki işleyişi aşağıda yer almaktadır.

Bu makalede muhtarlık kurumu, “*merkezi devletin oluşumunun anlamlı bir parçası*” bağlamında ele alınmıştır. Çalışmanın altını çizdiği hususlardan bir diğeri, muhtarlığın, “*köy yönetim modeline*” dönüştürülmesi sürecinde mahallenin ihmal edilmesidir ve bu durum sosyal değişimler kadar merkezi devletin oluşumuyla da yakından ilgilidir. Bu çalışmada merkezi yönetimin, köy ile mahalle muhtarlığına bakışının bir süreklilik içinde, hep farklı olduğu tespiti yer almaktadır. Bu tespit, makalenin, konuyla ilgili diğer çalışmalardan ayrılan önemli bir noktasını oluşturur. Makalenin üçüncü vurgusu, “*mahalleden kent düzeyine sıçrayan ölçek sorununa*” ilişkindir. Burada ölçekten kasıt, yerel nitelikli işlerin görüldüğü coğrafi mekanın ölçeğidir; bu ölçek, doğal süreci içinde, sosyo-ekonomik değişimlere paralel olarak değil de, merkezi bir kararla ‘aniden’ büyütülmüştür. Makalede mahalle muhtarlığının, yerel yönetimlere katılım olgusuna geçmişte ve bugün nasıl etki etmiş olabileceği/ettiği tartışılmaktadır.

Muhtarlık Kurumu Öncesi Mahalle Yönetimi ve Dönüşümlerle Gelen Kriz

Bir yönetsel birim olarak *mahalle*, Osmanlı klasik döneminde, yerel düzeydeki geleneksel örgütlenmeler arasında yer alır. Büyük ölçüde, İslam toplum ve ahlak anlayışı içinde biçimlenen ve kökeni Anadolu Selçuklu şehirlerine kadar uzanan³ mahalle, “birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu [ve] sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yerdir”.⁴ Bu özelliğiyle mahalle, Batı şehirlerinden farklı olarak, “gündelik hayatı her yönüyle kapsayıcı, zengin bir anlam bütünlüğünü” ifade eder.⁵ Zincirleme sorumluluk anlayışı, mahalleye yerleşmek isteyenlere mahalleden birinin ya da mahalle imamının kefil olması, ahlak ve namus dışı davranışlarda bulunarak mahallenin huzurunu bozanların mahalleden çıkarılması gibi olgular, mahallenin sosyal yapısını dokuyan önemli unsurlardır. Tarihler 19. yüzyılı gösterene kadar mahalle “henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmedeği”,⁶ meslek, gelir grupları, etnik ve dinsel nitelikler bakımından heterojen bir görünümün hakim olduğu sosyal bir mekan olma özelliğini sürdürmüştür. Ölçeğin küçük sosyal mobilitenin de sınırlı olması nedeniyle bu heterojenliği *içselleş-*

³ A. B. Alada, “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı”, **Toplum ve Ekonomi**, Sayı 8, Temmuz 1995, s. 97.

⁴ Ö. Ergenç, “Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”. **Osmanlı Araştırmaları**, Sayı 4, 1984, s. 69.

⁵ A. B. Alada, **Osmanlı-Türk Şehrinde Mahalle**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), AÜ.SBF, Ankara, 1989, s.79.

⁶ İ. Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayını, İstanbul, 1985, s. 100.

tirmek durumunda kalan mahalleler için, gerek geleneksel toplum yapısı, gerekse komşuluk hukuku bu içselleştirmede önemli rol oynamıştır.

Böyle bir sosyal dokuya sahip olan mahalle -yasal statüsü ve tüzel kişiliği olmamakla birlikte- bir taraftan “günlük yaşama ait tüm mahalli ortak ihtiyaçların karşılanmasında oldukça sistematik ve kapsamlı bir örgütsel işleyişe sahip” bulunuyor; diğer taraftan, temelde merkezi yönetime ait olan “sosyal kontrol” işlevini yerine getiriyor ve vergi toplama işinin her aşamasını yürütüyordu.⁷ Yönetimin sorumluluğu ise, mahallelinin rızası ve kadı'nın arzı üzerine sultanın beratı ile görevlendirilen “imam”lara bırakılmıştı.⁸ “Mahallenin bütçesi” niteliğindeki “avarız akçesi vakfı”nın gelirleri, mahalledeki bina sayısına bölüştürülerek toplanan paralardan, mahalle sakinlerince vakfedilen taşınmazlardan ve bu paranın -banka benzeri- işletilmesiyle elde edilen gelirlerden oluşuyordu. Giderleri ise kamusal binalar ile altyapı bakım ve onarımına yapılan harcamalardan, mahalledeki görevlilerin (imam, öğretmen vs.) ücretlerinin ve kimi vergilerin ödenmesinden ve ayrıca fakir olanların çeyiz, giyim-kuşam gibi ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılan harcamalardan ibretti.⁹ Öte yandan gerek dönemin genel ekonomik nitelikleri gerekse “*hirfet*” sisteminden kaynaklanan dayanışmacı iktisadi yapı, küçük ölçeklerde kendi kendine yeten ilişkiler sistemi içinde ‘mahalle’ tipi topluluk modellerini beslemekteydi.¹⁰ Bu mahallelerin bir araya gelmesiyle oluşan Osmanlı şehri ise, “çok merkezli” bir yapı arz ediyordu.¹¹

Özetle klasik dönemde Osmanlı mahallesi, kendi kendine yeten iktisadi birimler üzerine kurulu, kendi iç örgütlenmesini oluşturabilmiş, nüfus olgusunda beklenmedik sürprizlere yer olmaması ve sosyal mobilizasyonun da 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 aygıtı sayesinde bu işleyiş katkıda bulunan tavrı ile desteklenen, buna karşılık kendi içinde sosyal kontrolü sağlama ve devlete ödenecek vergiyi toplama işlevlerini yerine getirerek yönetsel sistemle eklemlenen iktisadi, sosyal ve yönetsel bir bütündü. Ancak İmparatorlukta öncelikle üst yönetsel kesimde başlayan ve mahalledeki yaşamı etkileyen *karışıklıklar*, merkezi gücün yeni örgütlenme arayışlarıyla birleştiğinde söz konusu ‘mahalle tipi’ yönetim modeli ko-

⁷ Alada, Osmanlı-Türk Şehrinde ..., a.g.k., s. 75.; Ö Ergenç, a.g.m., s. 72-73.

⁸ 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.

⁹ Alada, Osmanlı-Türk Şehrinde..., a.g.k., s. 133- 135.; Ö. Ergenç, a.g.k., s. 1271.

¹⁰ Alada, “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...”, a.g.m., s. 96.

¹¹ T. Cansever, “Osmanlı Şehri”, Osmanlı Ansiklopedisi içinde, Ağaç Yayını, İstanbul, 1993, Cilt 5, s. 160.

runmasız kalacaktır. Bu süreçte mahallenin tek dayanağı, *yerel topluluktan aldığı* destektir.

Mahallenin söz konusu bütünlüğünün kaybolması hemen olmadı. Avrupa ek-senli gelişmeler sonrasında, ‘uluslararası ticaret yollarının değişmesi’, ‘fiyat artışları’ ve ‘nüfus artışı’, başlıca bu üç faktör, İmparatorluk üzerinde çok yönlü etkide bulundu. İlk iki faktörün yol açtığı “*gelir krizi*”, nüfus artışıyla birleşerek daha da şiddetlendiğinde, bu gelirden pay alanlar bir paylaşım mücadelesine girdi.¹² İmparatorluğun üst yapısında başlayan bu süreçte kimi görevlilerin eşkıyalığa başlaması, ‘tımâr’dan ‘iltizam’a 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 başlattı. Kargaşa ortamının ve yolsuzlukların çapı, 18. yüzyılda ayanlığın ortaya çıkışıyla daha da genişlediğinde; halkın şikâyetlerini yazıp başkente gönderdiği dilekçelerin sayısı artmış ve daha da ötesi, çiftini çubuğunu terk eden halk Kocaeli, İstanbul, Bursa, Edirne vb. büyük şehirlere göç edip yerleşmeye başlamıştı.¹³

Bu gelişmelere devletin cevabı, çeşitli fermanlar çıkararak kamu görevlilerini korkutma ve ülke üzerinde yeniden adaleti sağlama çabasından ibaretti. Zulüm ve vergiden kaçıp büyük şehirlere gelen göçü önlemek amacıyla çeşitli yerleşim birimlerine gönderilen fermanlarda, görevlilerden halkı korumaları tembih ediyor, halkın ise yerli yerinde oturarak kendi işiyle meşgul olması isteniyor; böylece memleketin düzen içine gireceği umuluyordu.¹⁴ Ancak çıkarılan bütün bu fermanlar göçü durdurmaya yetmedi; çünkü bu olgu, Osmanlının farkına varmadığı çok yönlü bir sürecin parçasıydı. Devam eden göçler bir tarafta azalmadan, diğer tarafta yığılmadan kaynaklanan bir dengesizliğe ve çeşitli sorunlara yol açmaktaydı. Yeni vergilerin konulması yanında ‘*nüfus kaybı*’ nedeniyle de “artan” vergi yükü, (kimisi vergilerin mahalle fonundan ödendiği de hatırlanırsa) kendi kendini yöneten mahallenin mali gücünü zayıflatan önemli bir etkiydi. Bu sürecin diğer ucunda ise mevcut mahallelerin “büyümesine” ve buna bağlı “iktisadi yetersizliklere” yol açan bir değişim söz konusuydu. Bu aşamada çok kabaca söylersek, yukarıda ifade edilen çok boyutlu sürecin etkisiyle, her iki uçta ortaya çıkan soruna bulunan çözümlerden birisi -planlanmış olmamakla beraber- aynıdır: *Muhtarlık kurumu*.

¹² H. İslamoğlu ve Ç. Keyder, “Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir Öneri”, **Toplum ve Bilim**, Sayı 1, 1977, s. 49-75.

¹³ Y. Özkaya, “XVIII inci Yüzyılda Çıkarılan Adalet-nâmelere Göre Türkiye’nin İç Durumu”, **Belleken**, Cilt 38, Sayı 151, Temmuz 1974, s. 452-453; T. M. Yaman, **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupa-palışma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi**, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1940, s. 30-31.

¹⁴ Y. Özkaya, **a.g.m.**, s. 452- 453 ve 460- 461.

Ancak aynı zamanda bu hareketlilik mahalli ve bölgesel pazarların kurulmasına, büyük çiftliklerin oluşmasına, sermaye birikimine yol açtı ve “tek hakim şehir” olarak nitelenen dış ticarete yönelik liman kentlerinin çekirdeği de oluşmaya başladı. Böylece imparatorluğun dünya sermayesiyle bütünleşmesini sağlayan bir ortam da oluşmuş oluyordu. Dolayısıyla ister İbn-i Haldun’un deyişiyle “yenilenler yenelene öykünür” yaklaşımıyla ele alınsın, ister ekonomik eklemleşmeyi takiben siyasal olarak da periferileşme süreci¹⁵ olarak görülsün, isterse bu iki unsur (yenilgi ve eklemleşme) ekonomik ve sosyal değişimlerin gerekli kıldığı siyasal/yönetimsel düzenlemeleri başlatan sebepler olarak ele alınsın; Osmanlı Devletinde kurumsal yapıya dönük ıslahat hareketleri bu tarihten itibaren “Avrupalılaşma”¹⁶ tarzında işlemeye başladı. Bu dönemde adım adım *merkezi devlet* yapılanmasına geçildi. Osmanlı yöneticilerinin bu kargaşa ortamında taşradaki görevlilerden yakınmaları ise, merkezileşmenin katı şekilde yaşanmasında rol oynadı.

Muhtarlığın Kurulması ya da Merkezi Devletin Oluşum Süreci

Muhtarlığın kurulmasını salt yönetsel bir tercihle değil, daha geniş bir çerçevede, ekonomik, siyasal ve sosyal değişimlerle tanımlamaya çalışmak gerekir. Biz bu kurumu, “*merkezi devletin oluşumunun anlamlı bir parçası*” bağlamında ele alacağız. Zira muhtarlığın kuruluşu, merkezi devleti oluşturma çabalarıyla paralellik içindedir. Muhtarlığın zamanla bir “*köy yönetim modeline*” dönüştürülmesi ve mahallenin ihmal edilmesi olgusu ise, kanımca muhtarlık kurumunun can alıcı noktasıdır. Diğer taraftan, muhtarlık kurumunu toplumsal yapı ve merkezi yönetim etkileşimi içinde belirlerken, yönetsel sistemle toplumsal sistem arasındaki çelişkinin muhtarlık kanalıyla gün yüzüne çıkan boyutuna da değinmek gerekir.

Muhtarlığının çalışma konusu yapıldığı bir yazıda, köy ve mahalleyi, gerek sosyal gerekse siyasal/yönetimsel bakımdan aynı kategoride değerlendirmek büyük bir yanlış olacaktır; zaten bu ayırım yönetsel olarak her zaman vardı. Hemen belirtelim ki, sosyolojik olarak *iki farklı birim* olan ‘köy’ ve ‘mahalle’de, bir süre (1913’e kadar) *aynı kurumun* varlığını sürdürüyor gözükmesi ve mahalle muhtarlığının bir dönem (1864-1913) “yerel yönetim birimi” konumuna yükselmesi, ileri sürdüğümüz tezi yanlışlamaz. Zira o dönemde de bu iki birime merkezi yönetimin bakışı farklıydı. Merkezi devleti oluşturma çabalarının başından beri ‘köy’, “gerçek bir yönetsel birim” olarak görülürken; ‘mahalle’, içinde bulunduğu “kentten ayrılmaz bir parçası” olarak değerlendirildi ve mahalle muhtarlığı “geçici”, “arizi” bir konumda görüldü. Yine mahalle muhtarlığının bir yerel yönetim birimi olması günün koşullarından kaynaklanan bir zorunlu-

¹⁵ İslamoğlu ve Keyder, a.g.m., s. 72.

¹⁶ Yaman, a.g.k., s. 43.

luktu. Muhtarlığın bu kimliği kazanmasında merkezi yönetimin etkisinden çok, mahallede güçlü bağlara sahip hazır bir yerel topluluğun bulunması ve daha da önemlisi kent düzeyinde oluşturulmaya çalışılan belediyelerin hizmet aksaklıklarından doğan “boşluğun” mahalle muhtarlıklarınca “dolduruluyor” olması ağır basar. Nitekim merkezi yönetim, belediyelerin oluşumunu tamamladığını düşündüğü gün, mahalle muhtarlıklarını kaldırma yoluna başvurur. Dolayısıyla 1913 ve 1933’te mahalle muhtarlığına yönelik hukuki düzenlemeler, mahalle muhtarlığına geçici olarak bakan anlayışın devamı olarak görülebilir. 1944’teki durum farklı olmakla beraber, muhtarlığın kurucu yasası görüşülürken mecliste yapılan uzun tartışmaların nedeni de yine “mahallenin kent içindeki yerini tespitite” ilişkindir.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi muhtarlık kurumu, mahallelerde, önemli yasal değişimler geçirerek bu güne ulaştı. Bu durum, köy ve mahalle muhtarlığı arasında varolduğunu iddia ettiğimiz ayrımı doğrulamaktadır. Bu ayrım 1864 sonrasında daha da belirginlik kazanmıştır. Ancak buna geçmeden muhtarlığın kuruluş sürecine ilişkin olarak konuşursak, yine burada da bir farklılaşma göze çarpar. Muhtarlığın İstanbul’da kurulmasıyla (1829), taşrada kurulması (1833) bir noktada aynı yönetsel karmaşanın ürünü olarak gözükse de nedenleri başka başkadır. Kaynaklar, “nüfusun artması, işsizlik ve serseriliğin önünün] alınması için, şehre giriş ve çıkış kontrol altına alın[mıştı]. İmamların gelen gidenlerin mürur tezkerelerini kontrolde ihmâl ve yolsuzlukları[nın] görül[mesi]”¹⁷ üzerine ve “halkın hükümetle olan münasebetlerinin daha düzgün esasa bağlanması”¹⁸ amacıyla İstanbul’da muhtarlıkların kurulduğunu belirtirler. Ortaylı bunun bir tesadüf olmadığını söyleyerek, Yeniçeri Ocağı’nın 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 görevlisi gerekmekteydi”¹⁹ der. İmamların görevlerini yürütürken durmayan göçün yol açtığı zorlanmalar karşısında ihmale ve yolsuzluğa bulaşmaları da buna eklenince, muhtarlıkların oluşturulması yoluyla bir görev değişimi gerekli görüldü.

Muhtarlığın taşrada kuruluş nedeni ise “hemen hemen hiç kalmamış olan a-sayışı yeniden sağlamak”tı.²⁰ Diğer bir deyişle taşradaki muhtarlık, 16. yüzyılda siyasal ve ekonomik sebeplerle ‘tumar’dan ‘iltizam’a geçilmesiyle başlayan, bunun da 18. yüzyılda ayanlığı doğurmasıyla şiddetlenen yolsuzlukları ve taşradaki yönetim karmaşasını durdurmaya yönelik çabalardan biriydi. Yani bir

¹⁷ Lütfi Tarihi’nin ikinci cildinden (s. 173). Aktaran, Ortaylı, a.g.k., s. 101.

¹⁸ Lütfi Tarihi’nin beşinci cildinden (s. 35) Aktaran, Yaman, a.g.k., s. 69.

¹⁹ Ortaylı, a.g.k., s. 101.

²⁰ M. Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, **Bellekten**, Cilt 34, Sayı 135, 1970, s. 415.

bakıma muhtarlık, İstanbul'da yeniçeriliğin kaldırılması sonrasında 'yönetim boşluğunu doldururken', taşrada ayanlığa alternatif olarak 'kendisine yer açmaktadır'. Çadircı'nın Takvim-i Vekayi'den aktardığı bilgiler,²¹ muhtarlığın taşradaki kuruluşuna ışık tutar. Kastamonu'da bir ayanın halka zulmetmesi üzerine çıkan tartışma, İstanbul'daki muhtarlık kurumunun örnek alınmasıyla bitmiştir. Bunun II. Mahmut'a haber verilmesi ve uygulamadan övgüyle söz edilmesi; padişahın, "bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması"na dair fermanıyla sonuçlanmış ve böylece muhtarlık kurumu tüm ülke çapına yayılmaya başlamıştır. İstanbul, bu konuda taşraya örneklik yapmakla beraber; muhtarlar, İstanbul'da atamayla gelirken, taşrada seçilmeleri uygun görülmüştü. Böylece İstanbul içiyle dışında, muhtarlığın kuruluş nedenlerinden başka oluşumu da farklılaşmaktadır.²²

Tablo: Mahalle Muhtarlığıyla İlgili Kronolojik Bilgi (Ana Hatlarıyla)

DÖNEMLER	AÇIKLAMA	ORGANLARI
1829-1864	<i>Muhtarlığın Kurulma/ Kurumsallaşma Süreci</i> Muhtarlık 1829'da İstanbul'da. 1833'te taşrada kuruldu. Bu dönemde çeşitli ferman ve düzenlemelerle muhtarlıklar oluşturulmaya çalışıldı.	-muhtar-ı evvel -muhtar-ı sani -yardımcı görevde imam
1864-1913	<i>Mahalle Muhtarlığı: Köye Kıyasla Bir Yerel Yönetim Birimi</i> 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile köy muhtarlığı yetki, görev ve organları bakımından bir yerel yönetim birimi haline geldi. Mahalleler köylere kıyas edildi.	-muhtar -ihtiyar meclisi
1913-1933**	<i>Mahalle Muhtarlığı Hukuken Kaldırıldı</i> 1913 tarihli yasayla* yasallığını kaybeden mahalle muhtarlığı, hükümetlerin izniyle fiili olarak varlığını devam ettirdi.	_____
1933-1944	<i>Mahalle Muhtarlığı Kesin Olarak Kaldırıldı</i> Muhtarlıklara ait görevler belediyeye, jandarmaya, polise, mahalle halkına, bekçilere vs. bırakıldı.	_____
1944 ve sonrası	<i>Mahalle Muhtarlığı Yeniden Kuruldu</i> Muhtar: Merkezi yönetime yönelik kimi görevleri yapmakla yükümlü bir personel.	-mahalle muhtarı -ihtiyar heyeti

* 1913 tarihli yasa mahallerden söz etmezken, köy muhtarlığının eski statüsünü muhafaza etti.

** Bu dönemde 1924 tarihli 'Köy Kanunu' ile, köy muhtarlığı bir "yerel yönetim birimi" olarak yeniden düzenlendi ve köyün yasal- yönetsel statüsünde, daha sonrası da dahil, bir değişiklik olmadı.

²¹ Çadircı bu bilgileri, Takvim-i Vekayi'nin 1833 tarihli 73. Defa Sayısından aktarmaktadır. a.k., s. 410-411.

²² Merkezi yönetimin üretimi olan bu birimin taşrada oldukça önemli bir değişime uğrayarak kabul edilmesi ve merkezin de gerek buna ses çıkarmaması, gerekse ülke üzerindeki "diğer kaza ve kuralarda" değiştirilen biçimiyle uygulanmasına izin vermesi, merkezi yönetimin halkın yapabilirliğine olan güvenini gösterir. Bu esnek düzenleme hem muhtarlığın kabulünü ve yaşarlılığını, hem de yerel yönetim alanına doğru kayışını kolaylaştırmıştır. Bu dönemde yönetimin sorunu halkla değil, ancak yönetim yapısı ve özellikle de görevlilerle ilgilidir. Dolayısıyla seçimlere izin veren yönetim, sıra seçilen muhtarlara mühür vermeye geldiğinde valilere güvenmez ve padişahın onayını şart koşar. İkinci durumda sistem oldukça merkezizetçidir.

Bu dönemde muhtarlık bizce, ne bir yerel yönetim birimi, ne de merkezin bir taşra kuruluşudur; kurum, devletin yeni merkezîyetçi konumuna paralel olarak ilk elde yapılması gereken ve zorunluluk duyulan işler için oluşturulmaya çalışılan bir birimdir. Muhtarlara verilen görevlere göz atıldığında bu yargıya ulaşmak zor değil. Tanzimat öncesindeki fermanlar ve kadı sicilleri incelenerek muhtarların görevleri tespit edilmiştir. Muhtarlar güvenliği sağlamak amacıyla mahalle ve köylerine gelenlerin izin belgelerini (mürur tezkeresi) inceleyecek, ne amaçla geldiklerini, nerede ne kadar kalacaklarını tespit edecek, belgesiz olarak gelenleri içeri sokmayacak, oraya yerleşmek amacıyla gelenlere mahalle halkından kefil bulacak ya da kendisi kefil olacaktır. Yine taşınmak isteyenlere *ilmühaber* verecek; ayrıca doğan, ölen, göç eden, yeni gelen vs. kişilerin kayıtlarını düzenli olarak tutacak ve defter nazırına bildirecekti. Bunlardan başka muhtarların, vergi ve askere almaya ilişkin çeşitli görevleri de vardı.²³

Yukarıda sayılanların tamamen merkezi yönetime ait görevler olduğu görülmektedir. Bunun dışında mahalle ya da köylerdeki halkın, yerel nitelikli işlerinin görülmesi hususunda muhtarlığı nasıl çalıştırdığı konusunda fazla bilgi bulunmamaktadır. Ancak gerek imamların muhtarlara kefil edilmesi gerekse yerel nitelikli görevlerin yürütülmesi konusunda başkaca bir düzenlemenin yapılması dikkate alındığında, mahalledeki geleneksel yerel hizmetlerin merkezi bir yönlendirme olmadan, halk eliyle, muhtarların önderliğinde yine bir şekilde görülmeye devam ettiği söylenebilir. Bu durumda mahalleli örneğin çöpünü toplamaya devam etmekte; bekçisini kendisi tutmakta ve diğer yerel nitelikli görevlerini yapmaktadır. Ancak muhtarlığın kurulmasında, merkezi devletin oluşum sürecinin etkilerini gözden uzak tutmamak gerekir. Muhtarlar sayesinde devlet Alada'nın belirttiği gibi, "yeni merkezîyetçi anlayışına koşut olarak mahallelerle [ve köylerle] merkezi idare arasında, bürokrasi yoluyla *bilgi- denetim* ağını gerçekleştir(e)"²⁴ imkanını elde etmiştir. Bu ülke çapında kontrolü sağlamak için merkezi devletin ihtiyaç duyduğu önemli bir unsurdur. Yine 'küçük' muhtarlıklarla, 'ayanlık' sorununun yani "*feodalleşme*" tehlikesinin önüne geçilmiş olması da merkezi yönetimi oldukça rahatlatan bir unsurdur. Bu dönemde daha ziyade bilgi-denetim içerikli merkezileşme, 1864 sonrasında yapılan yasalarla kurumsallaşma ve yönetim birimleri arasındaki katmanlaşma bağlamında çok daha netlik kazanacak ve köy-mahalle farklılaşması da belirginlik kazanacaktır.

²³ M. Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, Mayıs 1993, s. 6- 7.

²⁴ Alada. Osmanlı-Türk Şehrinde a.g.k., s. 143.

Mahalle Muhtarlığı: Kent İçinde Mahallenin Yeri?

Tanzimat sonrasında genel ve yerel tüm yönetsel sistemi merkezi bir anlayışla yeniden yapılandırma çabasına giren 1864 ve 1871 tarihli iki önemli nizamname vardır.²⁵ Ancak 1913 yılına kadar yürürlükte kalan bu yeniden yapılandırmada, *mahalleler gerçekte nizamnamelerin ilgi alanında değildir*. Her iki nizamname, “köy yönetimini” ayrıntılı bir şekilde düzenler. Köy hem başkanı (muhtar), hem meclisi (ihtiyar meclisi) olan bir “yerel yönetim birimi” statüsüne kavuşur ve kendisine bir çok alanda görev verilir. Bu alanlar “merkezi” ve “yerel yönetime” ait görevleri kapsadığı gibi, ayrıca kimi küçük anlaşmazlıkların çözümünde “yargıya” ait görevleri de kapsamaktadır. Köy muhtarlığı 1864’te kaza yönetimine bağlı iken, 1871 Nizamnamesi onu, kaza sınırları içinde bulunan *bir kaç köyün*, bir yönetsel birim altında toplanmasıyla oluşturulan nahiye yönetimine bağlar. Nahiye meclislerinin, doğrudan doğruya köy ihtiyar meclisinden gelecek üyelerle oluşturulmasını öngören Nizamname, köy yönetiminin statüsünü daha da yükseltir. Kırsal alana yönelik “alan yönetimi” bir yerel yönetim modeli benimseyen nizamnameler, şehir ve kasabalar için de “komün yönetimi” belediyelerin kurulmasını öngörür.

Mahalle muhtarlığı nerede? Her iki nizamnamede (toplam 211 madde ve iki 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 madde, “*Kasaba ve şehirlerde lâ-ekall (en az) elli hane bir mahalle i’tibâr olunup her bir mahalle bir kariye (köy) hükmündedir.*” demektedir. Beşinci madde her şeyi çözüyor gözüküyorsa da (ilgili literatürde bu maddeye dayanılarak, köy ve mahalle arasında hiç bir farklılaşmaya gidilmeden bu konu işlenmiştir) gerçekte bu madde hiç bir şeyi çözmez.

Mahalle, alan yönetimi içinde mi, komün yönetimi içinde mi değerlendirilecektir? Mahalle muhtarlığı alan yönetimi olan nahiye ile mi, yoksa belediye ile mi ilişkilendirilecektir? Meşhur maddeden hareketle mahalleler, kendilerinin de köy olduğu savıyla nahiye oluşturabilecekler mi, yoksa kazaya mı bağlı kalacaklar? Ne her iki nizamname, ne de beş yıl sonra 1876’da çıkarılan “Nahiye

²⁵ 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi, eyalet bölümlerinden oluşan İmparatorluğu vilayet, liva (sancak), kaza ve köy olarak dört kademeye bölerken; 1871 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ise kaza ile köy arasında nahiyeyi ekleyerek bu yapıyı beşli hale getirir. 1864 Nizamnamesi 1867’den itibaren bütün imparatorlukta uygulamaya konulur, görülen eksiklikler ise 1871 Nizamnamesi ile giderilmeye çalışılır. Bu nizamnameler Latin harfleriyle yayınlanmıştır. Bkz. “Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (III, VI ve VII), M. Seyitdanlioğlu, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 5 ve 6, 1996.

Nizamnamesi"²⁶ bu konuda bir şey söyler. Diğer taraftan belediyeyle ilişkilendirilmeyen bu kurum, köye kıyasla, mahallesinde oldukça geniş kapsamlı yerel nitelikli görevlere de sahiptir. Bütün bunların pratik sonucu şudur: Ortaya "*aynı alan üzerinde, benzer/aynı görevleri yapmakla yükümlü ayrı ve birbirinden tamamen kopuk iki yerel yönetim birimi*" çıkmaktadır. Nizamnameler bu iki birim arasında bir ilişki ya da işbölümü öngörmediği için, bu durumda gerçek görevlinin tespiti, ya da bu görevlilerin kesişme ve ayrılma noktalarının belirlenmesi ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

Buradan hareketle şu hipotezi ileri sürebiliriz: Mahalle muhtarlığı, merkezi yönetimce hiç bir zaman gerçek ve kalıcı bir yönetsel birim olarak görülmemiş; ancak, şehir ve kasabalarda yerel yönetimlerin tam anlamıyla oluşturulamamasından kaynaklanan "*yönetsel boşluğun*" mahalle muhtarlarıncaya, bu kurumun mahallelerden aldığı destekle "*dolduruluyor*" olması, bir süre için merkezi yönetimin işine gelmiştir. Yönetsel düzenlemelere bakıldığında mahalle muhtarlığının, kent düzeyinde oluşturulmaya çalışılan belediye kurumunun hizmet aksaklıklarını bir süre için doldurma işlevinin ötesine geçemediği görülmektedir. Yine geçici bakışın etkisiyle, bu kurumun işlevlerini hiç değilse etkin bir şekilde yapabilmesine yönelik hiç bir düzenleme yapılmamış, belediyeyle ilişkisi kurulmamıştır. Merkezi yönetim, yerel nitelikli işlerin artık mahalle birimleri eliyle değil, ancak belediye gibi kent düzeyindeki birimlerce yapılabileceğine inanıyordu, zira baktığı yöndeki "mamur" ülkelerde benzer uygulamalar yoktu. Dolayısıyla devlet, belediyelerin oluşumunu tamamladığını düşündüğü gün mahalle muhtarlıklarını kaldırdı. Köyle ilgili ayrıntılı düzenlemeleri ve sorunlar karşısında yeni çözümleri içeren nizamnameler, mahalleyi sorun yumağı içinde bıraktı. Bu durum muhtarlığın işleyişine bakılarak görülebilir.

Nizamnamelerin getirdiği hükümler köyü bir yönetsel kademe haline getirip, oluşturulan resmi yönetimle merkezden uzaktaki uçları kontrol etmeye imkan verirken, aynı zamanda bu hükümler mahallede birbirine kenetlenmiş sosyal yapının parçalanmasına yol açabilecek nitelikteydi. Nizamnamenin muhtarlık seçimine ilişkin Batı kaynaklı ve mevcut toplumsal yapıyla uyuşmayan düzenlemesi bu konuyla yakından ilgilidir. 1871 Nizamnamesindeki seçebilmek için "yılda en az 50 kuruş", seçilebilmek için de "yılda en az 100 kuruş" vergi verme şartı, sözü edilen parçalanmada etkili olmuş olabilir. Zira getirilen bu düzenleme, o güne kadar zengin-fakir ayrımının değil bütünlüğünün ve dayanışmasının olduğu mahalleliler arasında, "*servet farklılığı*" adeta insanların yüzlerine çarparcasına açığa vurmuştur. Artık mahalleli hukuken ekonomik düzeyine, servetine göre ayrılmakta ve her yıl yapılan seçimlerle bu gerçek üstüste

²⁶ Bu nizamnamenin Latin harfleriyle yayınlanmış metni için bkz. *Türk İdare Dergisi*, Yılı 22, Sayı 212, s. 127-132.

hatırlatılmaktadır. 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 bu tür farklılıklar geleneksel toplum yapısı içinde İslam ahlakı, toplumsal örf ve adetler sayesinde ayırıştırıcı değil nispeten kaynaştırıcı ve dayanışmaya imkan veren bir unsur olabilmişti. Bu değişimin birdenbire olduğu ve buna yol açacak bir toplumsal tabandan bağımsız olarak gerçekleştiği söylenemez. Ancak kanımızca getirilen düzenleme, bu süreci hızlandıran önemli bir etken olmuş olmalıdır.

Yine bu konuyla ilgili olarak mahalle sandıklarının kaldırılması da, mahalledeki çözülme sürecini artıran bir diğer etkeni. 1860'ların sonlarında bu sandıkların önce belediyeye devredilmesi sonra da bunlara devletçe el konulması, bir komünal örgütün mali aracının ve dolayısıyla mahallenin kendi kendini yönetme iradesinin elinden alınması demektir.²⁷ “Servet farklılığına yapılan vurgu” ve “mahalle sandıklarının kaldırılması”, kanımızca mahallelileri bir arada tutan ve birbirine bağlayan toplumsal bağların çözülmesinde önemli roller ifa etmiştir. Artık çöpü tanımadığı kişiler tarafından toplanmaya başlanan mahalleli çevresine karşı daha rahat davranabilmekte, yine hukuki olarak açılan kapıdan yürüyerek fakir komşusuna karşı daha kırıncı olma imkanına kavuşmakta; böylece mahalleli hem “mekan” boyutuyla hem de “sosyal” boyutuyla yerelle ilişkisini kesmeye başlamaktadır.

Ancak mahallenin içsel birlikteliğinin kaybolması, kent düzeyinde dalgalanmaya başlamasının tek nedeni şüphesiz yasal düzenlemeler değildi. Mahalleli yasal düzenlemelerin etkisiyle zihinsel olarak yerelle ilişkisini keserken İstanbul örneğinde iki somut olgu da buna yardım etti. 16. yüzyıldan başlayarak devam eden göçler, 19. yüzyıla gelindiğinde Marmara ile Haliç arasındaki Suriçi bölgesinin nüfus yoğunluğunu iyice artırdı ve buna bağlı iktisadi yetersizlikler mahalledeki çözülme sürecine katkıda bulundu. Tanzimat'la kaldırılan iskan kısıtlamaları, Suriçi bölgesinden Galata-Pera bölgesine doğru bir akımı başlattı.²⁸ Yine bu çözülme sürecine, açıklamaya çalıştığımız “içten kopuş”un yanı sıra Alada'nın ifadesiyle “dıştan çekiş”²⁹ de katkıda bulundu. “19. yüzyılda İstanbul'da gelişen eğlence kültürü, geçmişin kolektif etkinliklerine karşı, kişisel yönü ağır basan bir gündelik zaman geçirme anlayışını doğurdu... İstanbul hayatına 19. yüzyılla birlikte katılan Boğaziçi'nin gündelik hayatı, üst tabaka değerleriyle biçimlenen bir eğlence kültürünü(e)”³⁰ yol açtı. Yine köşk-konak ha-

²⁷ Alada, “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...”, a.g.k., s. 103.

²⁸ E. İşin, “19. yüzyılda Modernleşme ve Gündelik Hayat”, *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi* içinde, s. 548.

²⁹ Alada, *Osmanlı- Türk Şehrinde ...*, a.g.k., s. 158.

³⁰ İşin, a.g.m., s. 550-551.

yatı bu dönemde ağırlığını hissettirdi, üst tabaka aileler sivil konutun dışında yeni mekanlara uzanmaya başladılar. Bir yazlık sahibi olma düşüncesi bu dönemde ortaya çıktı³¹ ve yazlık amaçlı kısa süreli kopuş zamanla sürekli konuta dönüştü. Ancak söz konusu bütün bu etkenler “kuşakların yüzyıllarca özenle dokuduğu ‘ortak yaşam zincirini’ toptan çözüp atacak etkiyi göstereme(di).”³²

Mahalle ve kentin sosyal yapısının dönüşümüyle ilgili geldiğimiz noktayı yukarıda bıraktığımız yasal süreçle bağlayarak şunları söyleyebiliriz. Bu dönemde mahalleden kent ölçeğine yayılan ve karmaşıklaşan bir gündelik yaşam alanı doğmakla beraber, aynı zamanda mahalle ölçeğinde devam eden görece dayanışmacı bir yaşam alanı da söz konusudur. Nizamnameler, öncesi olmakla birlikte, kent ölçeğindeki sorunların çözümünde kurumsallaşmaya giderken, mevcut örgütlenmeyi dikkate almamakta ya da önemsememektedir. Halbuki Batı’daki yerel yönetimlere yüzeysel bakışın şekli taklidinin ötesinde, her iki kurumun oluşum koşullarıyla yaşanan dönüşümün hesaplaşması sonrasında üretilecek yerel yönetim birimleri daha yararlı olabilirdi. Kent düzeyinde oluşturulan belediyeler bir anlamda büyükşehir yönetim modelinde olduğu gibi “*üst kademe*”, mahalle muhtarlıkları ise kimi düzenlemelerle “*alt kademe*” yerel yönetim birimleri olarak planlanıp, buna uygun bir düzenleme yapılabilsaydı, daha yararlı sonuçlar alınabilirdi. Ne yazık ki, nizamnamelerle bir yerel yönetim birimi haline getirilen mahalle muhtarlığı adeta kendi başına bağımsız bir birim olarak bırakılmış, zamanla yerel yönetim alanında esas yetkili olacak belediye kurumuyla ilişkisi kurulmamış ve dolayısıyla yerel halkın belediyeye ulaşmasında önemli bir basamak oluşturabilme potansiyeline sahip muhtarlık kurumundan yararlanılmamıştır.

Yasal meşruiyetini nizamnameye “*yamanmış*” tek bir maddeden alan mahalle muhtarlığı, 1913 yılına kadar bu haliyle devam etti; İttihat ve Terakki’nin 1913 yılında çıkardığı “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu”nun 148. maddesi nizamnameleri kaldırdığında, mahalle muhtarlığı da hukuken kaldırılmış oldu. Zira ilgili yasa, mahalle muhtarlığıyla ilgili hiç bir düzenleme getirmedi. Ancak mahalle muhtarlığı eski görevlerini *yasal bir dayanağı olmadan*, hükümetlerin izniyle 1934 yılının başına kadar yapmaya devam etti. 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” yürütülmeye devam etmesi, hala mahalledeki bilincin diri olduğunu ve muhtarlığın yerele ait kimliğinin kaybolmadığının da bir göstergesidir.

³¹ A.k., s. 554.

³² Alada, Osmanlı-Türk Şhrinde ... , a.g.k., s. 153.

Kaldırılan ve Yenilenmeden Tekrar Kurulan Mahalle Muhtarlığı

1924 Anayasası, Vilayet İdaresi Kanunu (1929) ve Belediye Yasası (1930) “mahalleyi” bir yönetsel birim olarak öngörmez. Belediye yasası³³ “mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimler ile hudutlarının değiştirilmesi” (md.8) diyerek sadece coğrafi alan itibarıyla mahalleye değinir. Buna karşılık bu dönemde çıkarılan ve bu gün de yürürlükte olan 1924 tarihli yasayla köy; başkanı, meclisi, bağımsız bütçesi ve hatta tüm seçmenleri kapsayan Köy Derneği ile bir yerel yönetim birimi olma statüsünü sürdürür. Mahalle muhtarlıkları ise, 1933’te çıkarılan bir yasayla³⁴ kaldırılır. Yasa gerekçesinde belediyelerin oluşumunu tamamladığı ve mahalle muhtarlıklarına gerek kalmadığı ifade edilmektedir:

“En son ilmi esaslara göre hazırlanmış olan belediye kanunîle 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.”³⁵

İlginç olan, fiili de olsa, oldukça geniş çaplı bir örgütlenmenin varlığına tartışılmadan son verilmesidir. Zira tasarı meclise geldiğinde hiç bir tartışma yapılmadan kabul edilmiştir.³⁶ Muhtarlık sonrasında bu görevlerin nasıl yürütüleceğini gösteren bir nizamname çıkarılır ve muhtarlığın görevleri, ilgisine göre çeşitli birimlere devredilir.³⁷ Ne var ki görev verilen kişi ve kurumlar bunların üstesinden gelemeyebilir. Kimi şehirlerde “mahalle birlikleri” kurulmuş ise de³⁸ istenen netice alınamaz ve muhtarlığın kurulması ‘yönetsel bir zorunluluk’ haline gelir. Aslında bu kurumun kaldırılmasının önemli bir yararı olmuştur; kaldırma, merkezi yönetim üzerinde adeta “sudan çıkarılan balık” etkisi yaparak mahalle muhtarlığına olan bakışı değiştirmiştir: Artık mahalle muhtarlığı “boşluk dolduran”

³³ Ergin, “Belediye kanunu yapılırken belediye teşkilatının ilk basamağının mahalle olması ve bu mahallenin başında ahalî tarafından seçilmiş kimseler değil belediyece tayin olunan bir iki memur bulunması istenilmisti. Bunların muayyen yerleri olacak, mahalle içindeki halkın ve binaların muntazam kayıtlarını tutacaklardı. Ve bu suretle [belediyelerin] verecekleri kayıtlar ve vesikalar için sağlam bir temel kurulmuş olacaktı. Belediyenin bu dileği hükümetçe kabul edilmedi. Ve belediye kanununda mahallelere bir yer gösterilmedi” der. N. Ergin, **Beledi Bilgiler**, Osmanbey Matbaası, İstanbul. 3. baskı. 1939, s. 92.

³⁴ Kanun No: 2295. Kabul Tarihi: 10.6.1933, Yayın Tarihi, 19.6.1933.

³⁵ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 4, İctima 2, Cilt 16, TBMM Matbaası, Ankara, 1933, Sıra No 156.

³⁶ Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 4, İctima 2, Cilt 16, Ankara, 1933, s. 160. Cumhuriyet Gazetesi, (25 Kanun Evvel, 1933) muhtarlığın kaldırılması sonrasında bu işlerin nasıl yürütüleceğini gösteren nizamnamayı yayınladığı gün, muhtarlık seçimlerini gösteren bir fotoğrafın altına “tarihe karşın bir manzara” notunu düşmüştü. O dönemde muhtarlık seçimlerinin Türkiye’deki tek doğrudan seçimler olduğu düşünüldüğünde, bu not daha bir anlam kazanır. Çünkü bu dönem aynı zamanda, sivil- asker bürokrat bir elit tabakanın “doğru bildiği yolda” hiç bir muhalefete izin vermeden “aşk ve şevkle” yürütyüşünün de tarihidir.

³⁷ Nizamname ile “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.” Ergin, a.g.k., s. 94.

³⁸ Bunlar nizamnamede öngörüldüğü şekilde belediyece seçiliyor ve kimi hizmetleri yürütüyordu.

değil, “yeri doldurulamayan” bir kurumdur. Muhtarlığı yeniden kurmaya hazırlanan yasa gerekçesi, bunu açıkça ifade eder:

“İlga edilen muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği idare boşluğunu [ancak] bu teşkilatın yeniden ihyası suretiyle doldurmak bu dokuz senelik tecrübeden sonra zaruri görülmüş[tür]”.³⁹

Yeri doldurulamamakla birlikte, bu kurumun yönetsel sistem içinde nereye yerleştirileceği sorun oldu. Çünkü Anayasa ve yasalarda mahalleye yönetsel kademelenme içinde yer verilmemesi, bu kurumun sadece bir “kurucu yasa”yla ‘yönetsel birim’ haline gelmesinin önünde engeldi. Dolayısıyla eğer mahalle muhtarlığı bir yönetsel birim olarak oluşturulacaksa, yasalarda ve hatta Anayasa da değişiklik yapmak gerekecekti. Bu değişiklik hiç bir zaman yapılmadı. Zira meclisteki hakim eğilim, mevcut kademelenmenin doğruluğundan emindi. Bu sebeple meclisin tek “aykırı öneri”sinin reddedilmesi zor olmadı. Bu öneri, mahalle muhtarlığının da köy yönetimi gibi yetkiyle donatılmasını, tüzel kişiliğe, kendine özgü bütçesine ve diğer yetki ve görevlere sahip olmasını istiyordu.⁴⁰

Yasal kademelenme ‘veri’ kabul edildiğinde, mahalle muhtarlığının “ne olamayacağı” söylemek kolaysa da, “ne olacağını” söylemek kolay değildir. Dolayısıyla 1943 Şubatından 1944 Ocağına uzanan süreçte, mahalle muhtarlığı “yönetsel birim değilse ne?” sorusuna bir cevap arandı. Bu süreçte özellikle ‘komisyondaki tartışmalar’ bu kurumun yetki ve görevleri, seçim yöntemi, yürüteceği hizmetlerin özü, yerel ve merkezi yönetim birimleriyle ilişkisi gibi mahalle muhtarlığının yönetsel sistemdeki yerini belirlemeye yöneliktir. Bu tartışmaları izlemek keyif verici olsa da, sonuçları üzücüdür. Çünkü, mevcut gelişmeler ışığında mahallenin yönetsel sistem içinde, yerel niteliği ağır basan ve belediye- hemşehri ilişkisinde önemli bir işlev üstlenmesine imkan veren düzenlemelerin yapılabileceği “tarihi bir fırsat” kaçırıldı. Gerek İç İşleri Komisyonunca başlangıçta önerilen modelin geleneksel biçimden “radikal” farklılığı, gerekse sonraki düzenlemeler sırasında bu Komisyonun kendi dışındaki önerilere kapalı olması, bu sonuçta büyük rol oynadı. Aynı bir yazı konusu olabilecek öneme sahip bu tartışmaların bir kaç noktasına değinmekte yarar var. Muhtarlık yasalaşana kadar farklı zamanlarda üç değişik tasarı hazırlanmak durumunda kalındı. İç İşleri Komisyonu başlangıçta şu kabul ile yola çıkar:

“1930 tarihli Belediye Kanunu... mahalleyi şehir ve kasabaların her bakımından ayrılmaz bir parçası telakki [etmiştir]... Esasen bu günkü cemiyet hayatı bakı-

³⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7. İctima F, Cilt 1, 2, TBMM Matbaası, Ankara, 1943, Sıra No 48, s. 1

⁴⁰ Tokat milletvekili Pekel’in önerisi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7. İctima 1, Cilt 6-7, 1944, Sıra No: 23, s. 6.

mından da mahalleyi şehir içinde ayrı bir ünite olarak tasavvur etmek mümkün olmadığı gibi, amme hizmetleri hususunda mahalle hizmeti diye bir tefrik [ayrım] dahi mevzubahis olamaz.”⁴¹

Buradan hareketle komisyon tasarısı, “1580 sayılı Belediye Kanununa ek kanun layihası” adıyla meclise sunar. Ancak önerinin bu “soğuk yüzü” milletvekillerinin itirazına neden olur; çünkü onlar, “*gerek vazife ve gerek anasırı [unsurları] itibariyle belediye vazife ve salahiyetleriyle hiç bir münasebeti olma(yan)*”, “*başlı başına yeni bir teşekkül*” oluşturmak amacındaydılar. Bir taraftan tüzel kişilik tanınması taraftarı olmayan üyeler diğer taraftan belediyeyle ilgisi olmayan “*başlı başına yeni bir teşekkül*”den söz etmektedirler ki, buna bir çözüm bulmak kolay değildir. Uzun tartışmalar esnasında tartışmaları noktalayan, çözümü kolaylaştıran ama aynı zamanda tasarının şeklini tamamen değiştiren -ender rastlanabilecek- bir girişim oldu; “yasanın ismi” oylandı.⁴² Oylama sonucunda kabul edilen isimde “mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri teşkilî” ifadesinin bulunması, tüzel kişiliği olmayan “yeni bir oluşum” a giden yolu açtı. Komisyon başlangıçta, mahalleye ait bir topluluk yok, mahalleye ait bir yerel hizmet yok,⁴³ dolayısıyla mahalle yönetimi diye bir şey de yok diyordu. Ancak meclisteki tartışmalar ve yasanın “kabul edilen ismi”, Komisyonun görüşünü paylaşmadı. Sonuçta Komisyon üyeleri de, üçüncü (son) tasarısı hazırlarken ağırlıklı olarak, “muhtarlık teşkilatının belediyelere bağlı bir müessese halinde değil, bilakis *mahalle halkına ait amme hizmetlerini ifa edecek bir idare şeklinde ihdas edilmesi* [kurulması] kanaatine” geldiler.⁴⁴ (Son yarım cümle içinde geçen kavramları tekrar etmekte fayda var: Mahalledeki yerel topluluk, mahallenin yerel kamu hizmetleri ve bunları yürütmek üzere kurulacak yönetim kurumu.)

Tasarıda her ne kadar böyle deniliyorsa da, kurulan muhtarlığın, mahalledeki yerel topluluğun yerel nitelikli hizmetlerini karşılamaya yönelik olduğu söyleyemez. Tasarı mahalle muhtarlığına yerel nitelikli bir hizmet vermedi; sadece önceki yasaların, yapılmasını muhtarlığa bıraktığı görevlerin neler olduğunu tespit etti.⁴⁵ Belediyelerin oluşumu sonrasında muhtarlığın elinden yerel nitelikli görevleri alındığı için, zaten geriye sadece merkezi niteliktekiler kalmıştı.

⁴¹ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, İctima I, Cilt 6-7, 1944. Sıra No. 23. s. 3.

⁴² TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, İctima I, Cilt 6-7, 1944. s. 58-60 ve 89-90.

⁴³ Örneğin meclis kürsüsünden Komisyon adına tasarısı savunan Ş. Adal. “Bizim burada teklif edilen kanun layihesindeki hizmetler, mahalli müşterek hizmetlerden ziyade bir takım kanunların, muhtelif kanunların ayrı ayrı verdikleri ve mahalleye inikas eden [yansıyan] taraflardır. ayrı bir hizmet değildir” diyordu. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, İctima I, Cilt 6-7, 1944. s. 56-58.

⁴⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, İctima I, Cilt 8-9, 1944. Sıra No. 23’e ek., s. 1.

⁴⁵ Bu görevler nüfus, askerlik, şose ve köprüler, kadastro ve tapu tahriri, hukuk usulü muhakemeleri... gibi çeşitli kanunların yapılmasını mahalle muhtarlığına bıraktığı, daha ziyade merkezi yönetime dönmek üzereydi.

Tasarı bunları tespit ettiğinde, muhtarlığın yerel yönetim birimleriyle değil, fakat merkezi birimlerle ne kadar da içli dışlı olduğunu gördü, dolayısıyla muhtarlığı önceki tasarıların aksine belediyeden alıp kaymakamlığa bağlaması zor olmadı. Yine tasarı muhtarlığı bir yönetim birimi olarak kurmadı, onu çeşitli yasaların mahalleye uzanan alanlarında merkezi yönetime yardımcı bir birim olarak kurdu; dolayısıyla bugün mahalle yönetiminden söz edilemez. Muhtar, hukuki olarak bir mahalleyi yönetmez ve örneğin bir noterin yaptığı gibi, sadece “tespit” yapar.

Muhtarlığa ayrı bir bütçenin bağlanmaması, belli bir çalışma alanı öngörülmemesi vb. düzenlemeler muhalefet şerhinde eleştirilir.⁴⁶ Ancak tasarı meclise geldiğinde şekil noksanlıkları dışında pek tartışma olmaz. Milletvekilleri muhtarlığın *müstakil bir birim* olarak kurulduğunu, görevlerinin maddeler halinde tespit edildiğini gördüklerinde uzunca bir zamandır sürüncemede kalan bu tasarıyı tartışmaksızın yasalaştırırlar. Bu durumda muhtarlığın tekrar kurulmasındaki asıl amacın, çeşitli kişi ve kurumlarca yapılan (veya yapılamayan) işlerin “tek bir organda” toplanarak hizmet etkinliğinin sağlanması olduğu söylenebilir. Muhtarlık yasal görevlerine paralel şekilde belediyeden bağımsız, kaymakamlığa bağlı olarak hizmet görecektir. Ancak mahalle muhtarlığı, kaymakamlığa bağlı olsa da onun alt birimi değildir. Muhtar, mahallede merkezi yönetime yardımcı bir personeldir ve ihtiyar heyeti de bir karar organı değil, kimi *önemli işlerde* (bazı belgelerde) seçilen muhtarın yolsuzluk yapmasını ya da üst makamları yanıltmasını önlemek üzere imzaları aranan kişilerdir. Ancak mahalle muhtarlığında görev alanlar normal bir kamu kurumundakilerden farklı olarak, “seçimle”⁴⁷ belirlenmektedir. Kuruluş sonrası süreçte, muhtarlığı kuran yasa bugüne kadar bir çok değişiklik geçirse de özü itibarıyla aynı kaldı. (Bunun tek istisnası 1977’den itibaren muhtarlara cüz’i bir miktar maaş bağlanmasıdır.)⁴⁸ Ne var ki sonradan çıkarılan kanunlarda eğer mahalleye ait bir bölüm varsa bunun yükü de muhtarlığa bırakıldı; adeta merkezi yönetimce muhtarlık kurumundaki görevliler, çeşitli kanunların yapılmasını emrettiği işleri yapan “*gö-nüllü hamallar*” olarak görüldü.⁴⁹ Bu durum ise kurumun etkinliğinin kaybolmasına yol açtı.

⁴⁶ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, a.g.k., s. 2-4.

⁴⁷ Mahalle muhtarlığında görev alanların seçimi, yerel yönetim seçimlerinden de farklıdır. Adaylar isimlerini Yüksek Seçim Kurulu’na bildiremezler, oy pusulalarını kendileri hazırlarlar ve kendilerine ait seçim sonuçları istatistiklerde yer almaz.

⁴⁸ Kanun No: 2108, Kabul Tarihi: 29.8.1977.

⁴⁹ 1967-71 yılları arasında İçişleri 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 ‘bu görevler yararlıdır, kalsın’ demiş, % 59.7’si ise ‘bu görevler yararlı değildir, kaldırılсын’ cevabını vermiştir Araştırma sonuçlarından aktaranlar. E. Taylan.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, muhtarlığa devredilen hizmetler asıl olarak mahallelinin hizmetleri değil, mahallede oturanların bireysel olarak ihtiyaç duyduğu kimi hizmetlerdir. Dolayısıyla yasal konumu baz alındığında, kuruluşunda düşünülmemiş olmasına rağmen bu kurumun, kuruluşu sonrasında da bir “yerellik” oluşturabilme imkanından yoksun olduğu kanısına ulaşılabilir. Ancak her yerel, kendisine sunulanı dönüştürerek farklı bir şekilde işletir, uygulamada da böyle oldu. Muhtarlığın kurulması sonrasında mahalleli bu kurumu çalıştırmaya gayret eder. 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. Bugün mahalle muhtarlığının bulunduğu yer ile işleyişi arasında belirgin bir farklılık vardır. (Benzer bir farklılık, mahalledekilerin sosyo-ekonomik statüsü ile muhtarlığa yaklaşımı arasında da gözlemlenebilir.) Mahalle muhtarlığının yasal konumuyla farklı yerellikler biraraya geldiğinde; eski yerleşmelerde daha ziyade “yalnız bırakılan” bir muhtarlık kurumu, yeni ve sorunlu yerleşmelerde ise “sıkıştırılan” bir muhtarlık kurumu söz konusudur.

Muhtarlığın İşleyişi, Ölçek Sıçraması ve Katılım: Mahalleden Kente/Köyden Kente

Günlük hayatın yoğun olarak yaşandığı ve yerel ihtiyaçların karşılandığı coğrafi mekanı ifade eden “ölçek”te meydana gelen sıçrama, gerek tarihte gerekse günümüzde mevcuttur, ancak içeriği farklıdır. Dün, belediyelerin oluşturulmaya başlanmasıyla birlikte yerel ihtiyaçların karşılandığı ölçeğin merkezi bir kararlar ve bir anda mahalleden kent düzeyine çekilmesine karşılık; bugün, tedrici olarak kişiler çeşitli sebeplerle küçük ölçeklerden büyük ölçeklere doğru hareket etmekte ve yerel ihtiyaçlarını da yeni ölçekte karşılamak zorunda kalmaktadırlar. Örneğin 19. yüzyılda 400- 500 nüfuslu bir mahallenin yerel nitelikli hizmetleri mahallede görülürken, sonraki düzenlemelerin belediyeleri yetkili kılmasıyla birlikte, sosyo-ekonomik gelişmeyle uyumlu olan “alışılmış ölçek” kayboldu. Bir tarafta sıçrayan ölçek nedeniyle yetkili birime “ulaşamayan mahalleli” diğer tarafta “halkına uzak belediye kurumu”, belediye-hemşehri ilişkisini oldukça olumsuz etkiledi. Alışılmış toplumsal ölçeğin çok üzerinde oluşturulan belediyeler uzun süre “yabancı” birimler olarak kaldı ve “yeni ölçeğin” her gün büyüyor olması da bu süreçte rol oynadı. Bu güne geldiğinde, 200-400 nüfuslu bir köyden kalkıp kente göç eden kişi de benzer bir ölçek sıçraması yaşamakta, bir taraftan şaşkınlığını gidermeye diğer taraftan köye kıyasla oldukça yoğun yerel nitelikli işlerini çözmeye çalışmaktadır. Ancak bu tür

“Mahalle Muhtarlığı Sorunları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 64, Sayı 395, 1992, s. 57-59; Alada, “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak...”, s. 105-106.

kişilerin başvurduğu ilk adres, yerel yönetim birimi (örneğin ilçe belediyesi) değil mahalle muhtarlığıdır. Belediyeye ulaşma zorluğunun ötesinde “isim benzerliği” de bu kişileri muhtarlığın kapısına götürmektedir.

Yoğun göç alan kentlerin kamu öncülüğünden ve denetimden bağımsız olarak büyümesi, kentin etrafında farklı ilişki kanalları kullanılarak gecekondü tipi mahallelerin oluşmasına yol açtı. Bu tür yerleşmelerde gerek kamu kurumlarının yetersizliği gerekse gelenlerin genelde köy kökenli olması, mahalle muhtarlıkları üzerinde etkili olmakta ve işleyişini farklılaştırmaktadır. Örneğin 1992 yılında yapılan bir araştırma verileri, kentin eski yerleşmelerindeki muhtarlıklarla, yeni yerleşme alanlarındaki muhtarlıkların işleyişinin farklılaştığını göstermektedir:

“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 gecekondü 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.’”⁵⁰

Az-yoğun köyden kalkıp karmaşık ilişkiler yumağı içindeki kente göç eden kişi, köyündeki birimin *benzerini* geldiği mahallede görünce rahatlamakta ve yetkili olup olmadığına bakmadan onu kuruluş işlevinin dışında çalışmaya zorlamaktadır. Bu durum, kendisine gelen talepleri cevaplama gücü ve yetkisi bulunmayan mahalle muhtarını, yerel ve yerel üstü çeşitli mercilerle ilişki kurmaya itmektir. Muhtarlığın neredeyse “tek kamu kurumu” olduğu mahallelerde ise muhtarlık kurumu, farklı nitelikteki kamusal kurumların görevlerini de üstlenmek durumunda kalmıştır. Bu tür yerleşmelerdeki muhtarlar, sadece yerel yönetim alanında değil sosyal, eğitsel, yargısal nitelikli kurumlara ait taleplerle de karşılaşmakta, çözüm üretmeye zorlanmakta ve muhtarlık büroları her an dolup taşmaktadır.⁵¹ Mahallenin niteliği muhtarlığın işleyişini farklılaştırırken, mahalledekilerin sosyo-ekonomik durumu da muhtarlığın “kullanılabilirliğini” etkilemektedir. Aynı mahallede oturanlar arasında daha üst ve yetkili birimlerle ilişkiye girebilenler muhtarlığa gerek duymadan ya da yetkisizliğini bildiği için

⁵⁰ A. H. Horasan, *İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 1992. s. 89, 90.

⁵¹ Detaylı bilgi için bkz. Sema Erder, *İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye*, İletişim Yayını, İstanbul, 1996. s. 74- 82.

onu atlayarak taleplerine cevap bulmaya çalışırken, bu imkandan yoksun olanlar ulaşabildiği kuruma, yani muhtarlığa giderek sorunlarını ona aktarmaktadır.

Farklı içerikli iki ölçek sıçramasının, mahalle muhtarlığının kullanılabilirliğini etkilediği görülmekte ve buna karşılık yerel yönetim birimlerinde bir katılım eksikliği göze çarpmaktadır. 1995 yılında Türkiye çapında yapılan bir araştırmada “*yerel yönetimlerden genel bir uzaklaşmışlık, bıkkınlık ve kopmuşluk tespit edildi(ği)*”, ancak buna karşılık “*muhtarların ağırlıklı şekilde, mahalle ve şehir sorunlarının çözümünde sorumlu kişiler olarak ön plana çıktıkları(nın)*” gözlemlendiği ifade edilmektedir.⁵² Araştırma sırasında sorulan, “*size göre, mahalle ve şehrinize ait sorunları çözmeye 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. “Belediye başkanı” diye verilen cevabın Türkiye ortalaması % 32’de kalırken “muhtarlar” diyenlerin oranı % 36 olmuştur. Gecekondu bölgelerinde bu oran % 38’e, sosyal statüsü en düşük kesim arasında ise % 39’a tırmanmıştır.⁵³ Belediye meclisinin yetkilerinin artırılması önerisi % 40’lık bir kesimden onay alırken, bu oran muhtarlar için % 70’e çıkmaktadır. Zira ankete katılanların % 50 si belediyelerin şeffaf olmadığını düşünmektedir.⁵⁴

Yeniden düşünersek, yerel yönetimlere olan ilgi azlığının, buna karşılık sürekli ihmal edilmiş bir kurumun öne çıkmasının nedeni nedir? Kanımızca bu sorunun cevabı, yönetim kurumlarının, toplumsal gelişmeyle uyumlu bir ölçekte kurulup kurulmadığında aranmalıdır. Zira sosyo-ekonomik, teknolojik değişimlerle belirlenen ölçeğin dışında oluşturulan yönetim birimlerine olan ilgi en alt düzeyde kalmakta, merkezi kararlarla toplumsal ölçeğin çok üzerinde oluşturulan kurumların kabul edilebilirliği azalmakta; buna karşılık toplumsal ölçüğe yakın birimlere olan talep, bunlar yetkisiz de olsa artmaktadır. Buradan hareketle mahalle muhtarlığının kuruluşundan bu güne hiç de önemsiz bir toplumsal işlev yüklenmediği, aksine oldukça büyük bir boşluk doldurduğu söylenebilir. Ancak “mahalle-kent/ muhtar-belediye” ilişkisinin kurulamamış olması, bu “taşkıncı ortamın” kendi haline terk edilmesine sebep olmuştur.

⁵² Araştırma sonuçlarını aktaran, A. Çarkoğlu, **Yurttaş Katılımı** içinde, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi Ortak Yayını, Bursa, 1997, s. 107-119.

⁵³ Çarkoğlu, a.g.k., s. 115- 116.

⁵⁴ A.k., s. 118- 119.

Araştırma Bulgularından Bir Kaç Not⁵⁵ ve Sonuç

Yerel yönetim üzerine yapılan çalışmalarda Türk yerel yönetimlerinin zayıflığını açıklamak için bir “gelenek eksikliği” ya da “köksüzlük”ten sürekli söz edilir de, yerel yönetimlerin oluşturulmasından önce yerel nitelikli hizmetlerin nasıl görülmekte olduğu hususu ve bunun oluşturulan kurumlara etkisi her nedense atlanır. O kadar ki yerel hizmetin ne olduğunu bilmeyen birisi, Osmanlı yöneticilerinin, bu kurumları Batıdan ‘*yerel hizmetlerle birlikte*’ aldıkları zannına kapılabilir. Söz konusu durum, yerel yönetimlerin tarihsel ve sosyolojik bağlamda değil de, sadece yönetsel olarak tanımlanmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yönetsel yapı odaklı değerlendirmelerin etki alanından kurtularak meseleye yaklaşıldığında, yerel yönetimin altındaki “yerellerin” gizlendikleri yerden çıkarak renkli bir atmosfer oluşturdukları göze çarpar.

Tarihsel süreçte muhtarlık-mahalleli ilişkisine bakıldığında, muhtarlığın ve mahallelinin dönüşümü zaman zaman paralel gitmekle beraber, kimi zaman yasal düzenlemelerin mahalledeki dönüşümün önünü açtığı, kimi zaman da bu süreci hızlandırıcı bir rol oynadığı görülür. Belediyelerin oluşturulmasıyla birlikte mahalleden kent düzeyine “*sıçrayan ölçeğin*” etkisi ve belediyelerin “*halka uzak birimler olma işlevlerini*” uzunca bir süre başarıyla(!) yürütmeleri; mahalle muhtarlığının, kimi zaman yönetsel istemle kimi zaman da mahallelinin bastırılmasıyla “*yönetim boşluğunu doldurma*” işlevi yüklenmesine yol açmıştır. Ne var ki mahalle muhtarlığı, söz konusu konunun ötesinde, merkezce gerçek anlamda dikkate alınan bir yönetim birimi olma özelliğine hiç bir zaman sahip olamamıştır. Bugün 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. Ancak yasal durumu bu olsa da muhtarların kendilerini tanımlamaları hiç aşağı kalır gibi değildir. Araştırma örneğimiz içinde yer alan muhtarlar arasında, kendini mahallenin ‘*tek yetkili yöneticisi*’ olarak gören muhtarların sayısı hayli fazlaydı. Yine fiili olarak buldukları mahallenin hem kaymakamı, hem belediye başkanı, hem de hakimi gibi görev yapan muhtarlar vardı. Ancak gerek muhtarların kendilerini tanımlamaları gerekse bu istisnai durumlar bir kenara bırakılırsa, genel olarak muhtarlık kurumu, mahallelerde bir “*aracı kurum*” olarak işlev görmektedir.⁵⁶

⁵⁵ Sözü edilen tez çalışmasında yer alan araştırma bulgularından bazı notlar, yer darlığı nedeniyle bu bölüm içine serpiştirilmiştir.

⁵⁶ Söz konusu “aracı kurum” olgusu en iyi seçim propagandalarından izlenebilir: Örneğin Nisan 1999 seçimlerinde bir çok muhtar mahalleliden oy isterken, hazırladığı broşürlerde “Hiç bir yetkim olmadığı halde şu şu hizmetlerin yapılmasına yetkili kurumlar nezdinde aracılık edeceğim” diye yazıyordu.

Muhtarların yetkisizliği, kişilerin sosyo-ekonomik anlamda gelişmesi oranında, bunların muhtardan kopmasına yol açmaktadır. Yine muhtarın mahallesinin sorunlarını çözmek konusunda verdiği her uğraşın başarıya ulaşması, kısa vadede puan topluyor gözükse de uzun vadede muhtarlığın mahalledeki fonksiyonunu 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? Bunun çözümü, hem muhtarlık seçimleri açısından hem de muhtarlığın güçlendirilmesi, yani yönetimin desantralize edilmesi bakımından araştırılmalıdır.

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 olmaz. Her muhtar için değişebilir, ancak gözlemlediğimiz genel bir eğilim olarak üç dönemden sonrasında muhtarlar genel bir duraklama içine girmektedirler; bu durumda görevdeki muhtarın mahalleye verebileceği, yeni gelen birinin verebileceklerinden daha fazla olmayacaktır. 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. Bugün 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 yakına geldikleri 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, bugün savunulan biçimiyle mahalle muhtarlarının, diğer üyeler gibi eşit haklara sahip bir belediye meclis üyesi olma talebi ya da öneri-

lerinin 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 çıksa bile, bu durumda muhtarların siyasallaşması kaçınılmazdır. Bugün görevdeki muhtarlar böyle bir siyasallaşma olmayacağına 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. Bunlar özellikle yönetimle sorunlu 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 bakmaların 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 bugünkü 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 önerdiler. 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.

Yönetimin desantralize edilmesi, gizliliğe ve bürokratlığa daha yatkın olan dolayısıyla etkili bir halk denetiminin önünde engel oluşturan büyük birimlerin, katılıma imkan verecek büyüklükler haline getirilmesi; böylece kendi kendini

yönetmenin erdemlerinin öğretilmesi demektir. Bunun için mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğine sahip yönetim birimleri şeklinde 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 gerçekleştirememiş, daha doğrusu bu misyonunu *daha ileri düzeye* götürememiştir. Bu gün mahalle muhtarları, kendi çaplarında önemli bir bilgilendirme işlevini 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. Diğer makamlara gitmeyen mahalleli, muhtarı kendisinden görerek ona “her türlü derdini” rahatça anlatabilmekte, hatta muhtarlar “sır katibi” sıfatına dahi layık görülmektedirler. Ancak muhtarlığın kendiliğinden üstlendiği/üstlenmek zorunda kaldığı bu tür görevleri yürütebilecek imkanlarının kısıtlılığı, belli bir sosyo-ekonomik düzeyden sonra kişilerin muhtardan kopmasıyla sonuçlanmaktadır.

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. Ancak görüşülen hemen her mahalle muhtarının üzerinde birleştiği nokta, muhtarların yaptığı bir işi, belediyeye ya da kaymakamlığa bağlı hiç bir memurun, muhtarlık binasına da otursa yapamayacağı idi. Çünkü “*Onlar mahallenin sorunlarını bilemez ve mahalledekilerin isteklerine göre hareket etmezlerdi.*” Yani onlara göre, mahalle muhtarlığı hala “*yeri doldurulamayacak*” bir kurumdu.