



MAHALLE MUHTARLIĞININ SOSYAL DEVLET KAPSAMINDA YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREĞİ

THE NEED FOR THE REORGANIZATION OF THE NEIGHBORHOOD HEADMAN WITHIN THE SOCIAL STATE

NilgünKAHRAMAN¹

Öz

Yapılan birçok çalışmada halka en yakın yönetim biriminin belediye olduğu ifade edilmektedir. Esasen halka en yakın yönetim birimi, halkın sorunlarına en hızlı çözüm bulabilecek ve halka en hızlı ulaşabilecek kurum mahalle muhtarlığıdır. Bu sebeple muhtarlar, temsil ettikleri birimin bu özelliklerini kullanarak halkın istek ve taleplerine karşı daha faal olarak görev almalıdırlar.

Bu çalışmada da amaç, bu doğrultuda muhtarlığın sosyal devlet nezdinde daha etkili olması gerektiğini açıklamaktır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle sosyal devlet ve sosyal devletin ülkemizdeki gelişimi açıklanmıştır. Bazı çalışmalarda refah devleti, bazılarında ise sosyal devlet kullanılmaktadır. Bu makalede sosyal devlet ifadesi yer almıştır. Sosyal devlet- muhtarlık ilişkisi açıklanmadan önce sosyal devletin tanımı ve gelişimi açıklanmıştır. Ardından Türkiye’de sosyal devletin gelişiminden bahsedilerek mahalle ve mahalle muhtarlığından söz edilmiştir. Daha sonra sosyal devlet- muhtar ilişkisi açıklanmıştır. Sonuç bölümünde ise, muhtarın sosyal devlet içinde tanımlanabilmesi ve daha aktif olarak görev alabilmesi için ne gibi değişiklikler yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Sosyal Devlet, Mahalle, Muhtar

Abstract

In many studies, it is stated that the governing body closest to the public is the municipality. In fact, the closest management unit to the people is the neighbourhood management, which can find the fastest solution to the problems of the people and reach the people the fastest. For this reason, the headmen should work more effectively against the wishes and demands of the people by using these characteristics of the unit they represent.

The aim of this study is to explain that headman should be more effective in the social state. For this purpose, first of all, the social state and the development of the social state in our country are explained. In some studies, the welfare state and in others, the social state are used. The expression social state has been included in this article. The definition and development of the social state is explained before the relationship between the social state and the headman is explained. Then, the development of the social state in Turkey was mentioned and the neighborhood and neighborhood headship was mentioned. Then the relationship between the social state and the headman is explained. In the conclusion section, the changes needed to be made in order for the headman to be identified and more active in the social state.

Keywords: State, Social State, Neighborhood, Headman

1. GİRİŞ

İnsanın birincil kaygısı, öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması yani geçimini en azından temel düzeyde sağlayabilme düzeyine sahip olup olmamasıdır. Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi teorisi tam da bu durumu açıklamaktadır. Bu teoriye göre hiyerarşide 5 basamak bulunmaktadır ve en alttaki basamakta bulunan gereksinimleri yerine getiremeyen kişiler bir üst basamağa çıkamamaktadırlar. Hayatını idame ettirebilmek için temel gereksinimleri bile karşılanamayan kişiden saygılı, erdemli, yaratıcı olma gibi özelliklere sahip bireyler olması beklenmemektedir. Bu sebeple de kişiler bu ihtiyaçları kendileri karşılayamıyorsa kişilerin ya da kurumların yardım etmesi beklenmektedir.

Gerek Liberalizm gerekse Marksizm devlete kuşku ile bakmaktadır. Liberalizm, devleti engelleyici bir güç olarak görmektedir. Marksizm ise, devletin egemen gücün elinde bir araç olarak nitelendirmektedir. İşçi sınıfının siyasal haklar kazanması ile “demokratik sol” düşünceler ortaya çıkmıştır. Avrupa’da yaşanan sınıf mücadeleleri, yapılan savaşlar ve yıkımlar sonucunda uzlaşmayı liberal-sosyal sentezde bulmuş ve bu sentez sonucunda da yeni bir model geliştirilmiştir. Bu model içinde sınıflar demokratik yollarla mücadelelerini sürdürmüşlerdir. Bunun üzerine devlet de sınıflar ve çıkarlar arasında dengeli ve adil olmaya çalışmıştır. Böylelikle “sosyal devlet” anlayışı ortaya çıkmıştır (Koray, 2012: 72). Artık devlet, sosyal devlet adı altında vatandaşların (özellikle güç

¹ Araştırma Görevlisi, Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, nkahraman@firat.edu.tr
ORCID ID: 0000-0003-3196-2643

Makale Geliş Tarihi: 19 Mayıs 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 10 Temmuz 2020



durumda olan) toplumsal yaşamında da var olmaya başlamıştır. Bu var olma sürecinde, önceleri merkezi yönetimlerden beklenen görevler artık yerele doğru kayma eğilimindedir.

Ülkemizde genel yönetim, merkezden ve yerinden yönetim olarak 2 bölümde incelenmektedir. Genel yönetimin merkez teşkilatı ise” başkent ve taşra” örgütü olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler ise “İl Özel İdaresi, Belediye Yönetimi, Büyükşehir Belediye Yönetimi, Köy Yönetimi ve Mahalle Yönetimi” biçiminde örgütlenmiştir. Mahalle yönetimi ve doğal olarak mahalle muhtarlığı da Türk İdari Yapı içerisinde yerel yönetimler kısmında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin en alt basamağında bulunan mahalle muhtarlığı, halka en yakın birimler olarak devletin sosyal devlet olma sürecinde, devlete yardımcı olma ihtimali en fazla olan birimdir. Power (2004: 2)’a göre mahalleler, soğan ile birçok özelliği paylaşmaktadır. İç kısımda ev, yakın komşular ve güvenlik çok önemlidir ve bu kısım birbirine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu kısmın çevresinde mahalle ortamı, dükkânlar ve okullar bulunmaktadır. En dıştaki katmanlar iş, arkadaşlar, akrabalar ve eğlence gibi daha geniş hizmetler için bitişik mahallelere, şehir merkezine veya şehir kenarına ulaşabilmektedir.

2. SOSYAL DEVLET TANIMI ve GELİŞİMİ

Sosyal devletin herkesçe kabul edilen, ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Farklı bakış açılarına göre farklı tanımlamalar yapılmıştır. Yapılan bazı tanımlar “sosyal” ibaresi üzerinden yapılmakta iken bir kısım tanımlar ise “refah” kelimesinden yola çıkılarak yapılmaktadır. Bunların dışında diğer tanımlamalar, sosyal devletin özelliklerinin sıralandığı ve amacının göz önünde bulundurularak yapıldığı tanımlamalardır (Gümüş, 2010: 121). Bu tanımlamalar dar ve geniş kapsamlı olmak üzere 2 yönden ele alınmışlardır.

En dar kapsamıyla, sosyal devlet denildiğinde sosyal yardım anlaşılmaktadır (Güler, 2006: 29). Sosyal devlet iki tür devlet harcama düzenlemesinden oluşmaktadır. Bunlar, hane halklarına yapılan nakit yardımlar (zorunlu gelir sigortası dâhil transferler) ve sübvansiyonlar veya doğrudan devlet insan hizmetleridir (çocuk bakımı, okul öncesi, eğitim, sağlık ve yaşlı bakımı) (Lindbeck, 2006: 2). Halka inildiğinde de sosyal devlet denildiğinde daha çok bu anlam üzerinde yoğunlaşıldığı görülmektedir.

Sosyal devletin daha geniş anlamı ise sosyal güvenlikle ilişkilendirilmektedir fakat tam anlamı toplumsal görevleri bölüşüm politikaları temelinde yerine getiren devlet demektir (Güler, 2006: 29). Sosyal devlet, sosyal güvenliğin yanında fiyat düzenlemesini (kira kontrolü ve tarımsal fiyat desteği gibi), konut politikalarını, çalışma ortamının düzenlenmesini, iş güvenliği mevzuatını ve çevre politikalarını da içermektedir (Lindbeck, 2006: 2). Devletin sosyal sorunlar karşısında daha etkili olmaya başlaması ve bu amaçla ortaya konulan sosyal politikalarla “sosyal devlet ya da refah devleti” adını alan yeni bir devlet sistemi oluşmuştur. Sosyal devlet sistemi bir yandan kapitalist ekonomi düzenini korumayı amaçlamaktayken diğer yandan da sosyal sınıflar arasında uzmanlaşmayı sağlayan önlemler alınması gereğini duyan bir devlet sistemidir (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 34). Sosyal devletin etkinliğinde sosyal harcamalara ayrılan paydan daha önemli olan, bu ülkelerin sosyal hizmetlere verdikleri önem ve yaptıkları katkılardır (Koray, 2012: 87). Bir ülkede sosyal refah harcamalarına ayrılan payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik düzeyi ve sosyal devlet anlayışına verilen önem ile ilintilidir. Sosyal alana pay ayırmak demek diğer yapılacak yatırımlardan vazgeçmek demektir (Özdemir, 2005: 164).

Sosyal devlet, devletin veya köklü bir sosyal kurumlar ağının bulunduğu hükümet kavramında,



vatandaşların ekonomik ve sosyal refahının korunmasında ve geliştirilmesinde kilit rol oynamaktadır. İyi bir yaşam için asgari hükümlerden yararlanamayanlar için fırsat eşitliği, refahın eşit dağılımı ve kamusal sorumluluk ilkelerine dayanmaktadır (Welfare State, 2020) ve örgütlü gücün (politika ve idare yoluyla) piyasa güçlerinin oyununu en az üç yönde değiştirmek için kasıtlı olarak kullanıldığı bir devlettir (Briggs, 1961: 228);

- İlk olarak, bireylere ve ailelere, işlerinin veya mülklerinin piyasa değerine bakılmaksızın asgari geliri garanti etmek;
- İkincisi, bireylerin ve ailelerin bireysel ve aile krizlerine yol açan belirli “sosyal olasılıkları” (örneğin, hastalık, yaşlılık ve işsizlik) karşılamalarını sağlayarak güvensizliğin boyutunu daraltmak;
- Üçüncüsü, statü veya sınıf ayrımı olmadan tüm vatandaşlara, üzerinde anlaşmaya varılan belirli bir sosyal hizmet yelpazesine ilişkin mevcut en iyi standartların sunulmasını sağlamak.

Sosyal devlet uygulamasında bireylerin refahının artırılması amacıyla yapılan harcamalar zamanla devlet anlayışının değişmesi ile birlikte artış göstermiştir. Buna ek olarak bu süreçte kişilerin sosyal ve ekonomik haklarının artması sebebi ile devlete önemli maliyetler yüklenmiştir (Gümüş, 2010: 125). Buna karşın bu sistemde temel unsur yalnızca bireyler değildir, birey ile devlet arasındaki ihtiyaçlara cevap veren kuruluşlara da haklar tanınmıştır. Devletin amacı yine bireydir fakat bireyi siyasal toplumun amacı olarak kabul etmekte ve kişiyi devletin önünde bir araç olarak kabul eden bütün totaliter ve otoriter görüşleri reddetmektedir (Göze, 1980: 165-166).

Bazı çalışmalarda gelişmiş ülkelerde “refah devleti”, az gelişmiş ülkelerde ise “sosyal devlet” olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2006: 30). Gelişimi 4 aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak Almanya’da sosyal güvenlik alanında kullanılmaya başlanmıştır fakat daha yaygın anlamda kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Bu dönem başlangıç, deneyim kazanma dönemidir. İkinci aşama ise 1930-1940 yılları arasında oluşan pekiştirme aşamasıdır. Bu dönemde savaşlar nedeniyle ekonomik güçlükler yaşanmıştır fakat yine de toplumsal uzlaşma yönünde uygulamalar sürmüştür. Üçüncü aşama, 1950-1970 yıllarını kapsayan büyüme-yayıma dönemi olmuştur. Bu dönemde yüksek istihdam sağlanmış, ücretlilerin çalışma koşulları iyileştirilmiş ve sosyal güvenlik uygulamaları güçlendirilmiştir. Son aşama olan dördüncü aşama ise sorgulanma ve yeniden biçimlenme dönemidir (Koray, 2012: 73-74). Sosyal devletin oluşumu, tarımsal ürünlerin ticarileşmesi, geleneksel yapının farklılaşması, modern sanayiinin ortaya çıkması ile kentleşmenin artması ve bunun sonucunda yaşanan demografik dönüşümler bağlamında gerçekleşmiştir (Özbek, 2002: 9). Sanayi devrimi ile başlayan ve liberal kapitalist anlayışın süregeldiği dönemde ekonomik ve sosyal düzen istenildiği gibi devam etmemiştir. Emek ve sermaye arasında sorunlar artmış, sosyal sınıflar arasında çatışmalar giderek yükselmiştir. Böylece mevcut düzenin ortadan kaldırılması gereği oluşmuştur (Bozkır Serdar, 2017: 31). Devletin sosyal alana müdahale eğilimi ve bu alanı kontrol edebilme düzeyi, modern devleti diğer devletlerden ayıran en önemli özelliktir (Özbek, 2002: 11). Bu dönemin başat etmenleri, işçi sınıfının kolektif olarak ekonomik, mesleki ve siyasal anlamda örgütlenmeleri ve güç birliği oluşturmalarıdır (Güven, 2013: 81). İşçi sınıfı, özellikle sosyal-ekonomik eşitlik ve güvenlik taleplerine karşı demokratik duyarlılıkta ve devletin sosyal hizmetler ve transfer ödemeleri yoluyla yeni bir meşruiyet kazanmasında refah devleti gelişiminin ana



faidalanıcısı olarak önemli tutulmaktadır (Therborn, 1984: 9). Yani sosyal devlet gücünü, 20. yüzyılda emekçi kesimden ve dünya sosyalist sisteminden almıştır (Güler, 2006: 31). Sosyal devlet olma süreci sanayi devrimi ile başlamıştır. Buharla çalışan makinenin icadının ardından teknolojinin gelişmesi ve bu gelişme ile sosyal devlete giden yolda büyük fabrikaların ortaya çıkması en önemli etken olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak ekonomide de “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” dönemi hâkimdir. Sanayi devriminin getirdiği değişim ile köyden kente göçler başlamış ve sosyal açıdan yeni bir işçi sınıfı meydana gelmiştir. Böylece çalışma hayatı ile ilgili belli sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sosyal devlet sisteminde, 1789 Fransız Devrimi'nin getirdiği “geleneksel, bireysel, klasik” hak ve özgürlüklerin yanı sıra kişinin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri de bulunmaktadır. Bu iki hak ve özgürlüğün birlikte tanınması sosyal devlet sisteminde bir zorunluluk olmuştur (Göze, 1980, s. 170). Koray (2012: 61-70)'a göre, devletin sosyal niteliği, “ekonomik büyüme, keynesyen ekonomi ve kamu harcamalarının sosyal boyutları, demokrasinin güçlenmesi, ücretliler ve örgütsel güçleri ve sosyal hakların gelişimi” gibi etmenlerle gelişmektedir çünkü klasik liberal anlayışa göre, birey kendine yetmektedir; aile ve yerel topluluklar arasında dayanışma bulunmaktadır; serbest piyasa zaten bireylerin ve toplumun refahını maksimize etmektedir; ihtiyacı olanlara da yerel yönetimler veya zenginler yardım etmektedir; devlete toplumun refahını artırmak için görev verilmemelidir (Sallan Gül, 2006: 144). Keynesci refah devletine göre ise, devlet bakıma muhtaç olanlara doğrudan yardım etmeli; devlet eğitim ve sağlık konusunu da refah sistemine dâhil etmeli, devlet tam istihdamı sağlamalı ve dezavantajlı kişilere yönelik pozitif ayrımcılık içeren politikalar uygulamalıdır (Sallan Gül, 2006: 150). Devlet müdahalesi ile liberal kapitalizmin istenmeyen sonuçları ortadan kaldırılmıştır. Anayasa ve kanunlar ile üretim, bölüşüm ilişkilerine asgari azami koşullar getirilmiştir. Böylece zayıf taraf koruma altına alınmıştır. İş ve işçi bulma kurumları, sosyal güvenlik kurumları gibi kurumlar oluşturularak piyasa mekanizmasının ortaya çıkardığı sorunlara müdahale edilmiştir. Devlet ayrıca işveren sıfatı ile de piyasaya müdahalede bulunmuştur. Böylelikle yatırım yapılmayan alanlara da yatırım yapılmaya başlanmıştır. Kanunlar ile çalışanlara sosyal haklar getirilerek çalışma hayatına yapılan keyfi müdahalelerin önüne geçilmiştir (Bozkır Serdar, 2017: 32-33). Sosyal devlet, sosyal adalet, demokrasi ve etkinliği bir araya getiren bir sosyal sistemdir. “Bırakınız yapsınlar kapitalizmi, devlet sosyalizmi ve refah kapitalizmi” arasında kazanan sosyal devlet olmuştur. Bırakınız yapsınlar kapitalizmi, 1930'larda buhrana sebep olmuş, devlet sosyalizmi baskıcı yönetimlere neden olmuşken sosyal devlet, dengeli ve istikrarlı bir toplumun meydana getirilmesinde önemli rol oynamıştır (Özdemir, 2009: 62). Sanayi devrimi ile zirve noktasına ulaşan kapitalizm, zulmü ortadan kaldırmamış aksine daha da artırmıştır. Bu dönemde eşitlik ve özgürlük yasal düzenlemelerle herkese tanınmasına rağmen kapitalizm herkesin bu özgürlüklerden yararlanmasının önünü kapatmıştır. Kölelik sona erdirilmiş fakat fabrikalarda çalışan özellikle kadınlar ve çocuklar köle gibi çalıştırılmışlardır (Gencer, 2009: 7). Bunlara karşın sosyal devlet ise vatandaş eşitliğine dayanmaktadır (Briggs, 1961: 222).

Çağdaş sosyal devlet düzenlemelerinin ana problemleri (i) temel olarak dışsal rahatsızlıklar ve (ii) refah devletinin kendisinin neden olduğu içsel gelişmeler olarak ayrılabilir. Dışsal faktörler, yaşlı nüfusun artması, gelişmiş ülkelerde piyasa sektöründeki verimlilik artış hızının yavaşlaması, küreselleşme, yüksek işsizlik oranları, emek yoğun insan hizmetleridir. İçsel faktörler, bireylerin refah devletini kendilerine içsel olarak ayarlamasıdır. Sigorta şirketlerinin vatandaşları pahalı testlere yönlendirmesi, nüfusun önemli bir kısmının hükümetten aldığı çeşitli nakit transferlerle geçinmesi içsel



faktörlere örnek olmaktadır (Lindbeck, 2006: 11-14). Dışsal faktörlerden küreselleşmenin sosyal devlete etkileri konusunda iki yaklaşım bulunmaktadır: İlk yaklaşıma göre dünya, “refah devletinden rekabet devletine” olan değişimi yaşamaktadır. Bu süreçte de politikalar, istihdam piyasası ve uluslararası rekabet yeteneğine göre tespit edilmelidir. İkinci yaklaşıma göre ise, küreselleşmenin sosyal devlet üzerinde hiçbir olumsuz tesiri olmamıştır (Koçdemir, 1998: 66).

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ

Osmanlı’da sosyal uygulamalar genellikle yerel nitelikte ve hatta sivil inisiyatiflerle oluşmuştur. “ Vakıf sistemi, lonca, ahilik teşkilatı” başlıca hizmet sunan birimlerdi. Böylece birçok sosyal içerikli hizmet topluma sunulmuş olmaktadır. II. Abdülhamit döneminde bu uygulamalar merkezi yönetime devredilmiştir. Bu dönemde daha çok toplum sağlığı ve çocuklara yönelik hizmetler görülmüştür. 1896 yılında Darülaceze, 1899 yılında Hamidiye Etfal Hastanesi açılmıştır. Daha sonra “Tekaüt Sandığı, Teavün Sandıkları ile 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi” sosyal güvenlik alanında oluşturulan önemli düzenlemeler olmuştur (Kesgin, 2012: 64-65). 19. yüzyıl Osmanlı tarihinde II. Mahmud dönemi itibariyle kamu sağlığı ile ilgili çalışmalar yapılarak yeni bir yönetim tarzı belirlenmiştir (Özbek, 2002: 13). Meşrutiyet dönemi ile devletin rolü asli olmaktan çok tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi ve yerel yönetimler, hayır cemiyetleri vasıtasıyla sosyal yardımları destekleyici işlev görmüşlerdir. Bu dönem savaşların yoğun yaşandığı bir dönem olması itibariyle refah rejimi daha milliyetçi temalar ile şekillenmiştir (Özbek, 2002: 18).

1940’lı yıllarda sanayileşme politikaları ile oluşan işçi sınıfı ve yeni dünya düzenine uyum sağlama çabaları, emek piyasası ve çalışma ilişkileri temelinde bir sosyal politika oluşumu için önemli olmuştur (Özbek, 2002: 21). Sosyal politika, toplumsal mücadelelerin farklılıklarını sosyal adalete göre düzenlemeyi ve böylelikle devletin bütünlüğünü ve toplumsal refahı öncü alan önlemlerin tümü olarak devletin bilinen klasik sisteminden sosyal devlet sistemine geçişinde gerekli ortamı hazırlamıştır. Yani sosyal politikalar devletin, asker toplamak, vergi almak gibi klasik görev anlayışını yok ederek devlete, toplumun düzeninin koruyucusu görevini yüklemiştir (Çubuk, 1983: 15-16). 1850-1950 yılları arası modern sosyal devletin oluşum aşamasıdır. Bu dönemde sosyal alana müdahale, Tanzimat, terakki ve içtimai inkılap dönüşümleri geliştirme çabası ile belirlenmiştir. Ancak, daha sonra Türkiye sanayileştikçe sosyal sorunlar belirginlik kazanmaya başlamıştır (Özbek, 2002: 20).

Sosyal devlet anlayışı Cumhuriyetin ilanından sonra ilk anayasada yer bulmuştur. 1924 Anayasasında parasız eğitim ile ilgili maddeler bulunmaktadır. 1961 Anayasasında devletin sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu anayasada sosyal devletin görevleri belirtilmiştir ve bu yolda takip edilecek politikaların tespitinin devletin görevi olduğu açıklanmıştır. 1982 Anayasasında ise devletin hukuk devleti olduğu ifade edilmiştir. Bu anayasanın 3. bölümünde sosyal devlet ilkesi altında devlete düşen görevler belirtilmiştir (Kantarci, 2003: 77).

1980 sonrasında devlet bir yandan sosyal yardım harcamalarını artırırken diğer yandan da sosyal dayanışmayı teşvik ederek oluşacak mali külfeti topluma aktarma çabası içinde olmuştur. Bu dönemde “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” bünyesinde yapılan harcamalar öne çıkmıştır (Özbek, 2002: 24). Bu dönemde hükümet kooperatifler kurulmasının gecekonduların yapımını önleyeceği fikrini benimsemiştir. Böylelikle, 1984 yılında “Toplu Konut ve Yatırım İdaresi” kurulmuştur. Ayrıca yine bu dönemde işgücüne katılımın sürekli düştüğü



ve buna bağlı olarak intihar ve cinayet olaylarında artış olduğu görülmüştür. Bunun sonucunda 1986 yılında da “Fakir Fukara Fonu” olarak ünlene “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” yasası yürürlüğe girmiştir. Yine bu dönemde “sadaka vermek devlete yakışmaz” gibi düşünceler de dile getirilmekteydi. Bu kanun Postmodernneo-liberal bir kanundu. 3 Temmuz 1992 tarihinde “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu uygulama “muhtaçlara şefkat” kavramından “vatandaşlık hakları” kavramına” geçişin bir aşaması olarak görülmüştür (Buğra, 2013).

Türkiye’de sosyal devlet bulunmaktadır. Öncelikle Anayasa’da yer almaktadır. Bu da kavram ve ilke olarak önemli bir yerde bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca ilke olarak kalmanın dışında uygulamada da vardır. Bu uygulamalar, parasız eğitim gibi yardımlarda kendini göstermiştir. Fakat ülkemizde uygulanan sosyal devlet, halk temelinde daima yetersiz kalmıştır (Güler, 2006: 43). Ülkemizde sosyal devletin gelişimini kısıtlayan bazı sebepler vardır. Bunlar Koray (2012) tarafından, endüstrileşmenin geç başlaması, büyümenin istikrarsız olması, kamu harcamalarının yetersiz kalması, devletin ve bürokrasinin baskın yapısı, toplumsal sınıfların zayıf olması, demokrasinin yetersizliği ve sınırlı kalan ücretliler olarak sıralanmıştır.

Ülkenin kendisini sosyal devlet olarak tanımlaması ve bunun hakkında yasalar çıkartması o ülkenin sosyal devlet olduğu anlamına gelmemektedir. Bunun olabilmesi için ihtiyaç duyan bütün vatandaşlara temel hizmetlerin ulaştırılması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkeler sosyal devlet olma yönünde fazla başarılı olamamışlardır. Bunun, ülkelerin gelişme seviyeleri, zenginliği ve üretkenliği ile ilgisi bulunmaktadır. Bunların yanında kamunun hantal yapısı ve verimsiz çalışması da hizmetlerin kalitesinin düşük olmasına sebep olmaktadır (Çevik, 1998: 112). Sadece Anayasada sosyal devlet ibaresinin olması bir anlam ifade etmemekte, bu ibare tam anlamıyla kâğıt üzerinde kalmaktadır. Önemli olan sosyal devleti uygulama alanlarında gösterebilmektir.

4. MAHALLE ve MAHALLE MUHTARLIĞI

Mahalle kelimesi “bir yere inmek, konmak, yerleşmek” anlamlarına gelen hall (halel ve hulûl) kökünden türetilmiştir ve devamlı veya geçici olarak ikamet edilen küçük yerleşim birimlerini tanımlamak için kullanılmaktadır (Küçükbaşçı ve Yel, 2003) fakat daha sonraları kentin bir semti anlamını almıştır ve Türkçeye bu şekilde yerleşmiştir (Bayartan, 2005: 94). Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre mahalle, “Bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri ve bu parçalarda oturan insanların tamamı” şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, 2020). Mahalle, aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleriyle yaşadığı şehrin bir kesimidir. İslam kültüründe de mahalle önemli olduğundan şehirler, mahallelerden oluşan bileşim olarak tanımlanmaktadır (Ergenç, 1984: 69). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre mahalle “Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim”dir (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Mahalle demek bir bakıma “dayanışma, komşuluk, yardımlaşma, cemaat, denetim, kontrol, güvenlik, ortaklık, benzerlik, yakınlık, aidiyet” kavramlarına denk gelmektedir. Bir anlamda kente dâhil olma, kentli/şehirli olma halidir. Mahalle kurmak insan ile mekânın birleşimidir. Mekân, mahallenin varoluş zeminidir ve zamanla bir kimlik unsuru olmuştur. (Alver, 2010: 117-118). Mahalleler küçük ölçekli ve sosyal mobilitenin kısıtlı olması sebebi ile heterojenliği içselleştirmiştir. Bu durumun sebepleri,



geleneksel toplum yapısı ve komşuluk hukukudur (Arıkboğa, 2018: 21). Bir mahalle, insanların evlerini tanımladıkları ve yaşadıkları ve özel hayatlarını düzenledikleri fiziksel sınırlar içinde tanımlanmış bir alandır (Power, 2004: 2). Mahalle, fiziksel, kültürel ve politik bir mekândır. Devletin varlığının sürdürüldüğü idari bir birimdir. Mahalle bir yandan halkın devletle olan ilişkisinin özükten diğer yandan iktidara karşı direnişlerin örgütlendiği mekân da olabilmektedir. Böylece “celali mahalleler” ortaya çıkmıştır. Mahalle aynı zamanda Şerif Mardin’in ortaya attığı “mahalle baskısı” kavramı ile de mahalledeki gözetleme ve kollama kavramlarının birlikteliğini ortaya çıkarmıştır (Erman, 2010: 172). Sonuç olarak mahalleler, “mektebi, medresesi, mescidi, meydanı ve kıraathanesi” gibi mahallelinin yüz yüze ve samimi ilişkide bulunabildiği komşuluk hukukunun esas alındığı sosyal bir bütün olarak tanımlanmıştır (Palabıyık ve Atak, 2002: 332). Yani mahalleler artık sadece ikamet edilen yapıların bulunduğu alanlar değil aynı zamanda kişinin kişiliğinin gelişmesine etki de edebilen bir unsurdur.

Kentleşmenin artması ile birlikte konutların sunum biçimlerine göre 3 tip mahalle ortaya çıkmıştır. Bunlar (Ürküt, 1998: 21);

- Yoğunluk artışı ile birlikte fiziksel ve sosyal bozulmanın da görüldüğü yasal mahalleler. Bu tür mahallelerde komşuluk ilişkilerinden söz edilememektedir.
- Büyük şirketlerin fazla sayıda konut üretip pazarlaması ile ortaya çıkan toplu konut mahalleleri.
- Gecekondu mahalleleri. Diğerlerinden en büyük farkı yasal olmamalarıdır.
- Köyden dönüşen mahalleler. Bu mahallelere ek olarak 6360 sayılı yasa ile 30 Büyükşehir’e bağlı ilçenin mülki sınırları içerisinde bulunan köyler mahalleye dönüşmüştür.

Bu kanun sonrası mahalleye dönüşen köyler için olumsuz görüşler bulunmaktadır. Dik (2014)’e göre, mahalle muhtarlığı bir yerel yönetim birimi değilken, köy muhtarlığı yerel yönetim birimidir. Köyün yönetimi ile mahallenin yönetimi niteliksel olarak birbirlerinden farklıdır. Bu yasa ile birlikte 10 milyon köy halkının anayasal güvenceleri ellerinden alınmıştır. Bu halkın kendi yönetimlerini seçme ve temsiliyet hakkı son bulmuştur. Gözler (2013)’e göre ise, köylerin mahalleye dönüştürülmesi Anayasaya aykırıdır. Kanun koyucunun köye mahalle demesi köyü mahalle yapmaz. Köy halkının ihtiyaçlarının, yine o halk tarafından seçilen kişi yerine başka bir idare tarafından seçilmesi de Anayasamıza aykırıdır.

Habitat II Ulusal Raporu ve Eylem Planı’na göre bir mahallenin 9 tane yaşanabilirlik ölçütü bulunmaktadır (Palabıyık ve Atak, 2002: 10);

1. Komşuluk ilişkilerinin dayanışma içinde yürütülmesi
2. Çeşitlilik içinde birlik olması
3. Engelliler ile iyi ilişkiler içinde olunması
4. Kültür ve eğitim merkezlerinin yeterli düzeyde olması
5. Ortak kullanım alanlarının ortak görüş alınarak belirlenmesi
6. Eğlence ve dinlenme tesislerinin yeterli sayıda olması
7. Mahallenin güvenli olması



8. Hakça hizmet
9. Yaşama ve sağlık haklarının korunması.

Bu özelliklere sahip olan bir mahalle her yönüyle yaşanabilir mahalle olma statüsüne erişmiş olmaktadır. Bir mahallenin bu özelliklere sahip olabilmesi için de “sosyal devlet” in devreye girmesi gerekmektedir.

Türk toplum yapısında bu denli önem arz eden bu birimin başında bulunan kişi olan muhtar da aynı derecede önemlidir. Muhtarlık, Osmanlı döneminden itibaren yönetim sistemimizde olan bir meslekti. Görevleri, rolü ve önemi ise zamanla değişime uğramıştır.

Mahallenin yönetilmesi toplumumuzda çok eskilerden beri süregelen toplumsal bir örgütlenmedir. Uzun bir süre hukuk kurallarına tabi olmadan geleneksel olarak devam etmiştir. Zaman geçtikçe otoriteler tarafından hukuksal olarak tanımlanmış ve kendisine görev ve yetkiler tanınmıştır (Bilgin, vd., 2013: 292).

Osmanlı döneminde muhtarlık görevini imamlar, papazlar ya da hahamlar yerine getirmekteydi. Toplumsal konumu ve mahalledeki görev ve yetkileri bakımından imam çok önemli bir role sahipti (Alver, 2010: 125). Doğum, ölüm, evlenme olaylarını kaydetmek imamların göreviydi. Birinin mahalleye yerleşebilmesi için imamın o kişiye kefil olması gerekiyordu. Vergi dağıtımı ve toplanması da en önemli görevlerindendi (Ortaylı, 2011: 107). Fakat yapılan bazı hatalar neticesinde imamlar görevden alınarak muhtarlık birimi kurulmuştur.

Muhtarlığın taşrada kurulması (1833) ile İstanbul’da kurulması (1829) arasında farklılık bulunmaktadır. İstanbul’da “nüfusun artması, işsizlik ve serseriliğin önünün alınamaması, şehre giriş ve çıkışların kontrol edilememesi, imamların gelir gider hesaplamalarında yolsuzluklarının görülmesi” sebebiyle muhtarlık kurulmuştur. Taşrada kurulmasının sebebi ise bozulan asayişin sağlanmasını (Arıkboğa, 1999: 108). Takvim-i Vekayi’nin 1833 tarihli 73. Sayısında muhtarlığın İstanbul dışında ilk olarak Kastamonu mahallelerinde ve Kastamonu Sancağına bağlı kazalarda kurulduğu belirtilmiştir. Taşköprü Ayanı halktan fazla vergi topladığı için halk tarafından şikâyet edilmiş ve yeni bir ayan seçilmesi istenmiştir. Çıkan olaylar neticesinde ayan öldürülmüştür. Bunun sonucunda yeni bir ayan seçilmemiş, İstanbul’da yürütülen muhtarlık usulü, Kastamonu Sancağında uygulanmaya başlamıştır (Çadircı, 1970: 410). Muhtarlık öncelikle Müslüman mahallelerde kurulmuştur. Gayrimüslim mahallelerde muhtar yerine kâhya atanmıştır (Atam, 2013: 294).

Osmanlı Devleti’nde muhtar terimi, mahalle, köy ve kasabaların önde gelen kişilerini nitelemekteydi (Güneş, 2009: 3) ve o dönemde kendilerine çok önemli görevler verilmişti. Önemli görevlerinden birisi, mürur tezkerelerinin (ülke içi seyahat belgesi) kontrol edilerek mahalleye giriş çıkışları kontrol etmektir (Arıkboğa, 2018: 23). Ayrıca o dönem “asayişin sağlanmak, vergilerin toplanmasına yardımcı olmak” gibi görevlerinin yanı sıra yeni görevler de verilmiştir. Mahallenin asayişini sağlamak muhtarın başlıca görevlerindendi. Mahalleye yerleşmek amacıyla gelenler muhtarlar tarafından kayıt edilir ve Defter Nazırına bildirilirdi. Mahalleden çıkmak isteyenlere ise “Mühürlü Pusula” verilirdi. Bunların yanında “Meclis-i Şer’ e katılırlar, veraset işleriyle ilgilenirler, gider defteri hazırlanırken mahalleyi temsil ederler, mahalle halkı bir haksızlığa uğramışsa mahalle adına yetkili birimlere başvururlardı (Çadircı, 1970: 413-414). Mahalle muhtarlığı, hem Osmanlı’da hem de



Cumhuriyet döneminde merkez ve yerel yönetimler ile mahalleli arasında tampon görevi görmüştür. Muhtarlık bir yandan resmi beklentileri karşılamakla görevli iken diğer yandan da toplumsal talepleri karşılamaya çalışan melez bir kurum olmuştur. Aynı zamanda toplumdaki geçiş süreçlerini yumuşatan, olumsuz durumları telafi edebilen ilginç bir kurumdur (Arıkboğa, 2018: 24).

1871 Nizamnamesi ile muhtarlığın bir yerel yönetim birimi olduğu belirtilmiştir. Bu statüsünü 1913 yılına kadar sürdürmüştür. Yerel yönetim birimi olarak adlandırılmasına karşın, temel görevler belediyelere verilmişken, muhtarlık daha çok yardımcı birimler olarak kalmıştır (Arıkboğa, 2018: 24). 1913 sonrasında da muhtarlık, 20 yıl daha fiili olarak varlığını sürdürmüştür. Bu süreçte mahalleli muhtarını seçmeye ve muhtar da görevine “de facto” olarak devam etmiştir (Arıkboğa, 2018: 25). Mahalle muhtarlığı, belediyelerin arta kalan işlerini yürüttüğü, hukuksal altyapısının olmadığı ve artık ihtiyaç duyulmadığı gerekçesi ile “2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lâğvı Hakkında Kanun” (1933) ile kaldırılmıştır (Çılgın ve Yirmibeşoğlu, 2019: 106). 1944’te yasa kabul edilerek muhtarlık tekrar kurulmuştur. Bu yasa ile birlikte muhtarlık “belediyeyle resmi ilişkisi bulunmayan, yasal görevleri itibariyle daha ziyade, mülki idareye yardımcı ve ona karşı sorumlu bir kurumniteliğinde olan, ancak seçimle görevlenen, kamu kurumlarından herhangi bir mali katkı almayan, buna karşılıkmühürlediği evraklar karşılığında aldığı ücretleri cebine atan ve mahallenin çeşitlisorumlarına gönüllü olarak koşturan” bir kurum haline gelmiştir (Arıkboğa, 2018: 27). Bu tarihten sonra da muhtarlık kurumu, daima yönetimlerin yardımcıları olarak varlığını sürdürmüştür. Özellikle teknolojinin gelişmesi ve gelişen bu teknolojinin artık kamu hizmetlerinin kullanımında da etkin olması sebebi ile birlikte muhtara duyulan ihtiyaç da muhtarlık kurumunun önemi de 2014 yılına kadar fazla önemli olmamıştır.

Mahallenin içinde bulunduğu kent ile kurduğu ilişkisi, mahallelinin kentlileşebilme düzeyi ve kamusal ihtiyaçlara dönük koşullar muhtarlığın ne yönden işlevselleştiğini açıklamaktadır. Üst gelir gruplarının yaşadığı mahallelerde muhtarlar genellikle “evrak işleri” denilen rutin işlerle ilgilenirken, göç alan mahallelerde muhtarlık kurumu, mahalleli ile resmi kurumlar arasında “aracı kurum” işlevi üstlenmektedir. 1970-80 yıllarında Türkiye’de mahalleler, muhtarlıklar üzerinden sistem karşıtı politik mücadeleler alanına dönüşmüşlerdir (Bayramoğlu Alada, 2008: 67).

2014 sonrasında muhtarlığa popülerlik kazandıran 2 önemli gelişme yaşanmıştır. İlk olarak, 6360 sayılı yasa ile 30 ildeki köyler mahalleye dönüştüğünden mahalle sayısı artmıştır. Bundan dolayı muhtarlığa olan ihtiyaç da artmıştır. İkinci gelişme ise, Cumhurbaşkanı’nın düzenlediği muhtarlar toplantıları olmuştur (Arıkboğa, 2018: 32). 29507 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile 19 Ekim’in Muhtarlar Günü olarak kutlanması kararlaştırılmıştır (Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 2015).

5. SOSYAL DEVLET-MUHTAR İLİŞKİSİ

Küreselleşme ile birlikte merkezi yönetimlerin gücü azalırken yerel yönetim daha fazla hissedilir olmuştur. Bu sebeple devlete yüklenen sosyal nitelikler, yerel yönetimlerden beklenir hale gelmiştir. Yeni sosyal politikaların uygulanması ve üretilmesi gibi görevler ulusal düzeyde yerine getirilmesi gereken konular iken yerel yönetimler tarafından yürütülmesi daha etkin olabilecek konular da bulunmaktadır. Yüksel (2007: 292)’e göre istihdam olanaklarını artıran hizmetler daha çok merkez tarafından yerine getirilmekteyken, engellilere sahip çıkmak, kültürel faaliyetleri düzenlemek gibi hizmetleri ise yerel



yönetimlerin daha etkin yürüteceği ifade edilmiştir. Böylelikle bu alanlarda sorunların tespiti daha kolay ve hızlı yapılmakta ve kaynaklar daha verimli kullanılmaktadır.

Fakat yerel yönetimler dendiğinde belediyeler akla geldiği için sosyal devlet yerele indirildiğinde, “sosyal belediyecilik” adıyla faaliyetlerini sürdürmektedir. Aslında, halka belediyeden daha yakın olan “muhtarlık kurumu”, bu konuda daha verimli olabileceken bu göreve dâhil edilmemiştir. Diğer yandan ise mahalle muhtarlığının merkezi yönetime mi yoksa yerel yönetimlere mi dâhil olduğu henüz netliğe kavuşturulmamıştır. Anayasa’nın 127. Maddesinde de mahalle, mahalli idareler içinde sayılmamıştır.

Mahalle muhtarlığı bir yönetim birimi değilken yerel yönetimler ile merkez arasında kalmıştır. Muhtar, seçilene kadar yerel yönetimi gibi hareket eder fakat mazbatasını aldıktan sonra merkezi yönetim adına görevleri yerine getirmekle yükümlü olmaktadır (Arıkboğa, 1999: 103). Mahalle, merkez ile yerel arasında kalan bir ara kurumdur. Karar organları seçimle işbaşına gelse de yetki ve sorumluluk bakımından mülki amirlere bağlıdır. Dolayısıyla mahalle ne bir yerel yönetim birimi ne de bir merkez kuruluştur (Bulut, 2001: 33-34). Mahalle muhtarlığının yerel yönetim birimi mi, merkezi yönetim birimi mi olduğu kesinlik kazanmamıştır. Öncelikli olarak muhtarlığın hangi birime bağlı olduğu yeni bir madde ile açıklanmalıdır. Bu konu kesinlik kazandıktan sonra görevleri ona göre belirlenmelidir.

Mahalle muhtarlığı hiçbir zaman kalıcı bir yönetsel birim olarak görülmemiş sadece yerel yönetimlerin tam anlamıyla oluşturulamamasından kaynaklanan boşluğun mahalle muhtarlarınca doldurulması merkezin yönetimin işine gelmiştir. Mahalle muhtarlıkları, belediyelerin eksik kaldığı görevleri yürütme görevinden öteye geçememiştir (Arıkboğa, 1999: 112). Mahallenin örgüt olarak kamu yönetimi sistemi içindeki konumu net olarak belirlenmelidir. Bir yerel yönetim organı olarak Anayasa’da yer verilmeli ve belediyelere yardımcı olarak örgütlenmelidir (Erdagöz, 2012: 97). Bu aşamada muhtarlıklar sadece belediyelerden arta kalan işleri yapmamalı, belediye ile ortak hareket ederek gerektiğinde gerekli durumlarda öncü davranarak görevi başlatan olabilmelidir.

Muhtarlığın yerel yönetim birimi yerine merkezi yönetim altında değerlendirilmesini savunan hukuki görüşler bulunmaktadır (Yılmaz ve Meccek, 2019: 780-781);

- Tüzel kişiliğinin bulunmaması ve farklı bir kamu kurumu olarak değerlendirilmemesi,
- Belediyelerle bağlantılarının olmaması,
- Denetimin merkezi idari birimlerince yapılması,
- Temel görevlerinin çoğu merkezi yönetime yardımcı olarak yapılması,
- Siyasi partilerin muhtar aday gösterememesi ve adaylık usulünün olmaması,
- Muhtar maaşlarının genel bütçeden ödenmesi.

Bu görüşün aksine muhtarlığın yerel yönetimler içerisinde özerk bir birim olarak yer almasını savunan görüşler de bulunmaktadır (Yılmaz ve Meccek, 2019: 782);

- Tanımlamanın Belediye Kanunu içinde yapılması,
- Kurulması, kaldırılması gibi işlemlerin görüşme merciiinin belediye meclisi olması,
- Organların seçilmesi ile ilgili yerel yönetimlerin seçilmişleriyle düzenlenmesi,



- Belediye sınırları içerisinde yerel yönetim birimi olarak görülmesi,
- Karar organlarının seçimle belirlenmesi,
- Sınırlı özerkliğinin bulunması,
- Merkezi idari birimleri ile teşkilat bağlarının bulunmaması,
- Köy muhtarlıklarının, büyükşehir belediyeleri içerisinde mahallelere dönüştürülmesi,
- Giderlerinin ve ihtiyaçlarının belediyelerce karşılanması.

Yapılan bir çalışmaya göre muhtarlar, muhtarlığın kendilerine toplumda saygınlık kazandırdığını ve bazı makamlara daha kolay ulaşma imkânı sağladığını söylemişlerdir. Mahalle muhtarlığının bir dezavantajı olarak ise muhtarlar, belediye hizmetlerinin aksamasının sorumlusu olarak kendilerinin gösterildiğini ifade etmişlerdir (Akman, 2018: 524-525).

(Bilgin vd., 2013)' e göre, mahalle yönetimi SWOT analizi ile değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır;

Güçlü Yönleri;

- Teşkilat yapısının yaygın olması
- Halka yakınlığının bulunması,
- Seçiminin halk tarafından yapılması.

Zayıf Yönleri;

- Yetkisinin olmaması,
- Mali ve personel açısından yetersiz olması,
- Muhtarların eğitim düzeyleri açısından düşük olmaları,
- Muhtarların arasındaki rekabet.

Fırsatlar;

- Yerel yönetimler reformu ile kuruma saygınlık getirilmesi,
- Yerellik konusunda oluşan uzlaş.

Tehditler;

- Mahalle muhtarlığının gelişen teknoloji ile işlevinin azaltılması,
- Mahalle muhtarlığının kaldırılacağına dair yapılan söylemler.

Muhtarlığın herhangi bir bütçesi yoktur, bunun yerine “kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti” gibi giderler için harç verilmektedir. Bu düzenleme de iki soruna neden olmuştur. İlk olarak “özel büro” verilmesi bir özelleştirme uygulamasıdır. Fakat bunun yanında da yaptığı işin de ücretini alması, kamusal ile özeline karışması anlamına gelmektedir. İkinci olarak, alınan paraların muhtarlığın değil muhtarın olması durumudur. Para getiren görevler daha kolay görevlerdir ve muhtarlar bunları kendileri yapmaktadırlar (Arıkboğa, 2000: 169-170).



2108 sayılı Muhtar Ödenek Ve Sosyal Güvenlik Yasası'na göre, mahalle muhtarlarına “14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek” verilmektedir (md.1). Bu da günümüzde 2000-2500 TL arasına tekabül etmektedir. Bu miktar belki bir kesim için yeterli görülmeyle birlikte, muhtarın daha fazla çalışma motivasyonu için gerekli olmayabilmektedir.

Muhtarlar kent konseylerinde yer aldıkları gibi belediye meclislerinde de en azından 1 veya 2 temsilci ile kendilerine yer bulabilmelidirler. Böylece belediyeler ile işbirliği yaparak ya da direkt olarak mahalle muhtarlığı düzeyinde çözülebilecek sorunlardan haberdar olarak görüş bildirebilme olanağına sahip olacaklardır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre muhtar, “mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla” yükümlüdür. Belediyeler, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması için bütçesi dâhilinde aynı yardım ve desteği sağlamaktadır (md.9). Mahalle muhtarları belediye meclisi ihtisas komisyonlarına katılabilmektedirler (md.24). Kanunda belirtilen görevlere bakıldığında da muhtarlığın tek başına anlam ifade etmediği, diğer kurumlarla işbirliği içinde olması halinde anlam kazandığı görülmektedir.

Muhtarların merkez ile iletişimini sağlamak için 2015 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından “muhtar bilgi sistemi” internet üzerinden açılmıştır. Bu projenin amacı “Muhtarların elektronik ortamda talep, istek, görüş, öneri ve şikâyetlerini iletebilmelerini sağlamak, yapacakları taleplerin takip edilip raporlanması ve bu sayede görevlerini daha kaliteli, etkin ve süratli bir şekilde yürütmeleri sağlamak amacıyla geliştirilmiştir” şeklinde açıklanmıştır. Muhtarlar kendileri adına oluşturulan bir e-posta ile sisteme giriş yapabilmektedirler (Muhtar Bilgi Sistemi, 2020).

Her mahallenin sosyo-ekonomik olanakları birbirlerinden farklıdır. Ekonomik düzey, eğitim düzeyi, sosyal tesislerin varlığı gibi özellikler mahalleleri ayırtmaktadır. Bu ayrışma da mahalleleri “merkez mahalle” ve “kenar mahalle” ayırımına götürmüştür. Dolayısıyla bu mahallelerin beklenti ve talepleri de farklı olmaktadır. Merkez mahalleliler hayat standartlarını yükseltmek isterken, kenar mahalleliler hayat şartlarının iyileştirilmesini beklemektedir (Bulut, 2001: 43). Ökmen vd. (2016)'nin 6360 sayılı yasa ile değişen köy-mahalle statüsü ile ilgili çalışmalarında köy halkının kendilerini kentli gibi hissetmedikleri sonucuna varmışlardır. Bu durum aynı zamanda, muhtardan beklenen işlerin de farklı olacağını göstermektedir. Özellikle gelir düzeyi yüksek olan kişilerin ikamet ettiği mahallelerde istekler daha sosyal hayata dönük olabilmektedir.

Mahalle muhtarlığı “kamu tüzel kişiliğine, kendi bütçesine ve personeline” sahip bir yerel yönetim değildir. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti o bölgede oturan kişiler tarafından seçilmiş olsa da mahalle muhtarlığı devlet tüzel kişiliği içindeki en küçük yerel organdır. Mahalle muhtarlarının görevleri de daha çok genel yönetimin yetki alanına giren konularda merkeze yardımcı olmaktır. Yerelde ise mahalle için ilgili belediyeden hizmet talebinde bulunmaktadırlar. (Ayman Güler, 2013: 298).

Deprem gibi doğal afetler sonrasında da mahalle muhtarlıklarından gerekli ölçüde yararlanılmamıştır. Son yaşanan Elazığ depreminde, depremin en ağır hasarla atlatan mahallelerden biri



olan Sürsürü Mahallesi muhtarı, deprem sonrası muhtarlar çok yüklenildiğini fakat görev tanımları belli olduğu için isteklere cevap veremediklerini, kendilerinin de kurum müdürlerini aradıklarını belirtmiştir (Sözcü Gazetesi, 2020). Sadece doğal afetlerde değil, mahallede yardıma muhtaç kişilerin belirlenmesi ve ivedilikle yardım edilmesi konusunda da muhtarlar etkin olarak kullanılabilir. Gerekirse yardımcı personel verilmeli ve mahalleli kapı kapı gezilerek yardıma muhtaç olanlar tespit edilebilir. Kendilerine ait bütçeleri olduğu takdirde bu bütçeden acil olan kişiler için kullanılabilir. Bütçe olmadığı durumda da belediyeler ile irtibata geçilebilir. Çoğu zaman yardıma ihtiyacı olan kişiler sosyal medya hesaplarından paylaşılarak yardım istenmektedir fakat mahalledeki muhtarın bundan haberi bile olmamaktadır.

Vatandaşlar artık yeni bir mahalleye taşındığında kaydını nüfus müdürlüğünden yaptırmaktadır. Bu yüzden muhtarlar artık eskisi kadar gelen gidenden haberdar olamıyor. Bu durum da mahallede yaşanan bir sorun olduğunda muhtarın söz söyleme hakkını ortadan kaldırmaktadır.

6. SONUÇ

Sanayi devriminin başlaması ile devletlerin sosyal devlet olma süreçleri de başlamıştır. Teknolojinin gelişmesi, fabrikaların ortaya çıkması gibi sebeplerle bu süreç hız kazanmıştır. Sanayileşme ile birlikte köyden kente göçler başlamış ve böylece işçi sınıfı adı altında yeni bir sınıf doğmuştur. Bu sınıf da çalışma hayatı ile ilgili belli sorunları beraberinde getirmiştir. Bu aşamada liberal iktisat düzenine dayanan devlet anlayışının yetersiz kaldığı ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale etmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylece sosyal devlet oluşumu ile devlet, liberal devlet hizmetlerinin haricinde sosyal alana da müdahale ederek kamusal hizmetleri üstlenmiştir.

Osmanlı döneminde sosyal uygulamalar daha yerel nitelikteydi. II. Abdülhamit döneminde bu görevler merkeze devredilmiştir. Bu dönemlerde daha çok toplum sağlığı ve sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonraları bu düzenlemelere sosyal yardımlar eklenmiştir.

Küreselleşme süreci ile birlikte artık yönetimler merkezileşmekten uzaklaşarak yerelleşmeye yönelme eğilimine girmişlerdir. Artık yerel yönetimlere demokrasi, eşitlik, şeffaflık gibi unsurlar bağlamında daha fazla önem verilmektedir. Böylece, devletin toplumsal alana müdahalesi yerel düzeye de inmiştir. Bu anlamda belediyelere fazla iş düşmüştür. Belediyeler, sosyal belediyeçilik adı altında vatandaşların taleplerine kayıtsız kalmamakta ve taleplerine yardımcı olmaktadır. Belediyelere sosyal devlet olma aşamasında sorumluluk verilmekteyken mahalle muhtarlığına aynı sorumluluk verilmemiştir. Hâlbuki mahalle muhtarlığı, bu aşamada halka daha faydalı olabileceksen bu kurumdan yeteri kadar yararlanılmamıştır.

Muhtarlığın merkezi yönetime mi yerel yönetimlere mi bağlı olduğu kesin bir netlik kazanmamıştır. Öncelikli olarak bu konunun netliğe kavuşturulması gerekmektedir. Böylece muhtarlığın bağlı bulunduğu konuma göre üzerine düşen görevleri yerine getirmesi daha yerinde olacaktır. Bunun yanında muhtarlıkların kendi bütçeleri olmadığı için belediyelerden hizmet talep etmektedir. Kendi bütçeleri olduğu takdirde halkın sorunlarını daha iyi bilmelerinin de avantajı ile yardıma ihtiyacı olanlara daha hızlı ulaşabilirler. Bütçeleri olmadığı için mahallede yardıma ihtiyacı olan vatandaşlara yardımcı olamamaktadırlar. Esasında, vatandaş belediyeye gitmektense mahalle muhtarı ile görüşmeyi tercih eder çünkü belediye başkanı ile direkt olarak konuşmak daha güçtür ve vatandaş bundan çekinebilir.



Mahalle muhtarları belediye meclislerinde de görev almalıdır. Kent konseylerinde bulunurlar fakat bu durum biraz göstermelik olmaktadır. Muhtarlar, belediye meclislerinde görev alarak gerektiğinde görüş bildirerek ya da görüşleri alınarak bilfiil bulunmalıdır.

Her mahallenin sakininin ekonomik düzeyi aynı olmamaktadır. Buna bağlı olarak bir mahallede daha çok sosyal yardım yapma ihtiyacı duyulurken bir diğerinde farklı talepler olabilmektedir. Bu sebeple her mahallenin de muhtarlık nezdinde yönetimi farklı olmalıdır. Bunun yanında 6360 sayılı yasa ile mahalleye dönüştürülen köyler bulunmaktadır. Bu mahallelerde yaşayan halk hala kendini kentli hissetmediği için buralarda muhtardan beklenenler daha farklı olacaktır.

Muhtarlık birimi ilk oluştuğunda sosyal anlamda görevleri daha fazlaymış ve muhtar, mahallede önem verilen, saygı duyulan bir kişiymiş. Muhtarın önceden, doğum, ölüm, evlenme olaylarını kayıt altına almak, vergileri dağıtmak, toplamak, mahalleye giriş-çıkışları kontrol altına almak gibi görevleri bulunmaktaydı. Günümüze baktığımızda muhtarın görevlerinin daha kısıtlı olduğu görülmektedir. Bir kentin en küçük birimi mahalle ve sosyal devletin yerelde en temel uzantısı mahalle muhtarlığı ise, bu kuruma ve kişiye sosyal anlamda daha fazla görev verilmelidir.

Bu arada öncesi ile günümüzü karşılaştıracak olursak, mahallelinin isteklerinin değiştiği de muhakkaktır. Eskiden güvenlik, yardım gibi konular daha önemliken günümüzde artık insanlar bunların yanında kültürel, sosyal faaliyetlere de önem vermektedir. Muhtardan beklentiler zaman içinde farklılaşmıştır.

Hem deprem gibi doğal afetler sonrasında hem de son günlerde yaşadığımız Covid-19 salgını gibi durumlarda da aynı şekilde mahalle muhtarlığı daha etkin kullanılabilirdi. Eczanelerden kod ile maske alınması yerine herkes kendi mahalle muhtarından sayıyla gelen maskelerden temin edebilirdi. Böylece “aldım- almadım” sorunu da ortadan kalmış olurdu. Bunların yanında mahalleli ile sürekli irtibatla olan, mahalleye kimin girip çıktığını bilen muhtarlık birimi sayesinde suçluların yakalanması sürecinde de ilgili birimlere yardımcı olunabilecektir.

Her olay sonrası muhtarlar devlet yetkilileri tarafından bilgilendirilmeli, muhtarlar da vatandaş bilgilendirmelidirler. Her süreçte muhtar, mahalleliyi savunmalıdır. Eğer kendi başına başarılı olamıyorsa farklı kurumlardan destek almalıdır.

Sonuç olarak, mahalle muhtarına sayılan bu görevlerin verilebilmesi için öncelikli olarak maaşlarının artırılması, yardımcı personel verilmesi, ayrı bir yerel yönetim yasasında görevlerinin net olarak belirlenmesi, mahalle yönetimlerinin ayrı bütçelerinin olması, merkezi yönetimlere mi yerel yönetimlere mi bağlı olduğunun kesinleşmesi en ehemmiyetli konulardır. Sosyal devlet sisteminin sorunsuz işleme sürecinde, mahalle muhtarlığı biriminin de bu sürece dâhil edilmesi önemlidir.

Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Nilgün Kahraman, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır.*

Çıkar Beyanı: *Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.*



Ethics Statement: *The author declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.*

Author Contributions: *Nilgün Kahraman has contributed to all parts and stages of the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the author and/or any institution.*

Acknowledgement: *I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

KAYNAKÇA

Muhtar Bilgi Sistemi.Erişim 5 Mayıs 2020. <https://www.muhtar.gov.tr/>.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). Erişim 5 Haziran 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.

Akman, Ç. (2018). Mahalle Yönetimi İle İlgili Yeni Bir Yasal Düzenleme Gerekli mi? Isparta İli Özelinde Bir Araştırma, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 516-534.

Alver, K. (2010). Mahalle: Mekân ve Hayatın Esrarlı Birlikteliği, İdeal Kent, 2, 116-139.

Arıkboğa, E. (1999). Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(3), 103-125.

Arıkboğa, E. (2000). Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı.Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri (167-176). Ankara: TODAİE.

Arıkboğa, E. (2018). Mahalle Muhtarlığı ve Muhtarlık-Belediye İlişkileri, Yerel Yönetimler ve İyi Yönetişim içinde. İstanbul: Argüden Yönetişim Akademisi. 21-35.

Atam, Ş. (2013). Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği, Zeitschrift für die Welt der Türken, 5(1), 291-310.

Ayman Güler, B. (2013).Türkiye'nin Yönetimi- Yapı. Ankara: İmge Kitabevi.

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (2015). Erişim 4 Nisan 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/10/20151019M1-1.html>.

Bayartan, M. (2005). Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi, 13, 93-107.

Bayramoğlu Alada, A. (2008). Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle. DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım(Bülten 64), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, 66-70.

Bilgin, K. U., Ömürgönülşen, U., Öktem, K., Gündüzöz, İ., Sadioğlu, U., ve Urhan, V. F. (2013). Mevcut Durum ve Beklentiler Açısından Mahalle Yönetimi. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, ve A. Aydın (Ed.), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar içinde (289-305). İstanbul: Pegem Akademi.

Bozkır Serdar, A. (2017). Devletin Niteliğinin Değişmesi: Müdahaleci Kapitalizm ve Sosyal Refah



- Devleti, A. Tokol ve Y. Alper, (Ed.), Sosyal Politika içinde (25-36) Bursa: Dora Yayın.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective,, European Journal of Sociology, 2(2), 221-258.
- Buğra, A. (2013). Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika (6. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bulut, Y. (2001). Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma, Çağdaş Yerel Yönetimler, 10(3), 32-51.
- Çadırcı, M. (1970). Türkiye’de Muhtarlık Kurulması Üzerine Bir İnceleme, Belleten, 34(135), 409-420.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu, Türk İdare Dergisi, 70(418), 109-122.
- Çılgın, K., ve Yirmibeşoğlu, F. (2019). Yerel Demokrasi Arayışında Mahalle Yönetimi, Planlama, 2(29), 102-114.
- Çubuk, A. (1983). Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Dik, E. (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu, Mülkiye Dergisi, 38(1), 75-102.
- Elazığ Sürsürü Mahallesi Muhtarı Gül: Yeşil alanların hepsi satılmış bu ihanet değildir de nedir? (20209, Sözcü Gazetesi. Erişim 5 Mayıs 2020. <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/elazig-sursuru-mahallesi-muhtari-gul-yesil-alanlarin-hepsi-satilmis-bu-ihanet-degildir-de-nedir-5628474/>.
- Erdagöz, Ö. (2012). Mahalle Yönetimi ve Geleceği, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 1, 59-101.
- Ergenç, Ö. (1984). Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, Osmanlı Araştırmaları, 4, 69-78.
- Erman, T. (2010). Kent Çeperindeki bir ‘Devrimci’ Mahalle: 1970’lerden 2000’lere Mahallenin Değişen Anlamı ve Mahalle Üzerinde Yaşanan Çatışmalar, Çekişmeler, İdeal Kent, 2, 170-195.
- Gencer, B. (2009). Sosyal Devletten Kerim Devlete, Bilgi, 2(19), 1-18.
- Göze, A. (1980). Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri Ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?, Legal Hukuk Dergisi, 11 (122), 37-82.
- Güler, B. A. (2006). Sosyal Devlet ve Yerelleşme, Memleket Siyaset Yönetim, 2, 29-43.
- Gümüş, A. T. (2010). Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18(2), 117-158.
- Güneş, M. (2009). Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864). İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- Güven, S. (2013). Sosyal Politikanın Temelleri. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.



- Kantarıcı, H. B. (2003). Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(10), 75-85.
- Kesgin, B. (2012). Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet. İstanbul: Açılım Kitap.
- Koçdemir, K. (1998). Küreselleşme ve Türkiye, Türk İdare Dergisi, 70(418), 57-81.
- Koray, M. (2012). Sosyal Politika. Ankara: İmge Kitabevi.
- Koray, M., ve Topçuoğlu, A. (1995). Sosyal Politika. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Küçükaşçı, M. S. ve Yel, A. M. (2003), Mahalle. TDV İslam Ansiklopedisi, Erişim 5 Şubat 2020. <https://islamansiklopedisi.org.tr/mahalle>.
- Lindbeck, A. (2006). The Welfare State – Background, Achievements, Problems. Research Institute of Industrial Economics, 1-20.
- Ortaylı, İ. (2011). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Ökmen, M., Çağatay, U., Uçar, A. ve Arslan, R. (2016). Köylerin Mahalleye Dönüşüm Kararının Etkilerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. KAYSEM 13: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (Bildiriler Kitabı) (1475-1487). Konya: Selçuk Üniversitesi.
- Özbek, N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet, Toplum ve Bilim, 7-33.
- Özdemir, S. (2005). Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi”, 50, 153-204.
- Özdemir, S. (2009). Küreselleşme ve Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 57, 55-86.
- Palabıyık, H., ve Atak, Ş. (2002). Türkiye’de Mahalle Yönetimi. B. Parlak, ve H. Özgür, (Ed.), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (331-371). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Power, A. (2004). Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas, London: Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics.
- Sallan Gül, S. (2006). Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! (2. Baskı.). Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Therborn, G. (1984). Classes and States Welfare State Developments, 1881–1981”, Studies in Political Economy A Socialist Review, 7-41.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri. Erişim 25 Nisan 2020. <https://sozluk.gov.tr/>.
- Ürküt, S. (1998). Yaşanabilir Çevre Oluşumunda Mahalle Kriterinin İncelenmesi, Katılım, İletişim ve Etkileşim Çerçevesinde Mahalle Sosyal ve Mekânsal. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Welfare State (2020). Erişim 13 Nisan 2020. ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA: <https://www.britannica.com/topic/welfare-state>.



Yılmaz, V., ve Mecek, M. (2019). Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü, *İdeal Kent*, 769-799.

Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62/1, 279-298.