

Halka En Yakın Birim Olan Muhtarlık Müessesesi: İzmir Karşıyaka İlçesinde Nitel Bir Araştırma

Rasim AKPINAR ¹

Özet

Yerel yönetimler sahasında gerçekleşen reformlar çerçevesinde bir dizi yeni kanuni düzenlemeler ile mahalle yönetimi önem kazanmıştır. Bu hukuksal düzenlemelerden biri şüphesiz 6360 sayılı kanundur. 6360 sayılı kanun sadece büyükşehir sayısını artırmakla kalmamış, bir bütün olarak kamu yönetimi sistemini doğrudan etkilemiştir. Kanunun etkilediği alanlardan biri de mahalle ölçeği olmuştur. Bu kanun öncesinde mahalle sayısı 19.122 iken kanun sonrasında bugün bu sayı 32.044 olmuştur. Ayrıca, ülkemizin sosyo-ekonomik açıdan hızlı gelişmiş/gelişen bir ülke olduğunu düşündüğümüzde, halihazırdaki mahalle yönetiminin temel yasal dayanağı olan 1944 yılında yayımlanmış 4541 sayılı kanunun ihtiyaçlara cevap veremeyeceği çok açıktır. Tüm bu gelişmelere karşın mahalle yönetimi ile ilgili kapsamlı bir hukuki çalışmanın henüz mevcut olmadığı hatta akademik çalışmaların da çok kıt olduğunu görüyoruz. İşte bu çalışmada; Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi ulusüstü kurumların temel değeri olan hizmette halka yakınlık ilkesinin en somut tezahürlerinden biri olmuş mahalle yönetiminin problemleri üzerine odaklanılmış olup; sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Çalışmadan çıkan bulguların ileride siyasa belirleyicilere yön göstermesi amaç edinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mahalle, Muhtarlık, İzmir.

The Muhtarlık Institution Being the Closest Unit to the People: A Qualitative Research in İzmir Karşıyaka District

Abstract

Neighborhood management has gained importance with a number of new legislative reforms that have taken place in the field of local governments. Of these new legal arrangements, no doubt is the law numbered 6360. Law No. 6360 not only increased the number of metropolitan cities, but directly affected the public administration system as a whole. One of the areas affected by the law was the neighborhood scale. Before this law, the number of neighborhoods was 19.122, but today it became 32.044 after the law. Moreover, when we think that our country is a socio-economically fast developing country, it is very clear that the law of 4541 published in 1944 can not respond to needs. This law is the main legal basis of the present neighborhood administration. Despite all these developments, we see that the comprehensive legal work on neighborhood management is not yet available and even the academic work is very scarce. The principle of subsidiarity is the main value of supranational institutions such as the European Union and the Council of Europe. In this study, it was focused on the problems of neighborhood administration being one of the most concrete manifestations of subsidiarity principle. Moreover, qualitative research method was used in this study. It is aimed that the findings of this study may be directed to the policy makers in the future.

Key Words: Neighborhood, The Muhtarlık Institution, İzmir.

Giriş

Mahalleyi; birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu, sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yer veya aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleriyle birlikte yerleştikleri kent bölümü

¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi., İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
rasimakpinar@gmail.com

olarak tanımlamak mümkündür (Ergenç, 1984: 69). Osmanlıdan günümüze taşınan bir kurum olan mahalle yönetiminin tarihi belediye yönetiminden daha eskidir. (Palabıyık, Atak, 2002:334). Osmanlı idaresinde mülkî, beledî ve adlî teşkilatın ilk basamağını mahalleler teşkil eder (Ergin,1936:103). Günümüzde de Avrupa ülkelerinde “hizmette yerellik” ilkesi gereği yönetimde ilk kademelere büyük önem affedilmektedir. Ülkemizde son dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarıyla birlikte “mahalle yönetimi” giderek önem kazanmaktadır. Örneğin; 6360 sayılı kanunla birlikte 19.103 adet olan mahalle sayısı 36.740 sayısına ulaşarak ciddi boyutta artmıştır. Yine 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak genişletilmiş, köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahallere dönüştürülmüştür. Ancak tüm bu gelişmelere karşılık “mahalle yönetimi”ne özel bir kanun çalışması olmadığı gibi, bu konuda teknik, akademik çalışmalar da oldukça azdır. Bu çalışmanın amacı, mahalle yönetimi hususunda siyasa belirleyicileri için ileride muhtemel yapılacak çalışmalara ışık tutmaktır.

1. Mahalle Yönetiminin Dünü ve Bugünü

Mahallelerin şehri oluşturan yerleşim birimleri olduğu ve buradaki sakinlerin, birbirlerini tanıyan kimselerden oluştuğu bilinen bir husustur. Bu bakımdan mahallenin klâsikleşmiş tanımı birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu, sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yerdir. Bir diğer ifadeyle aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleriyle birlikte yerleştikleri şehir kesimidir şeklindedir (Tok,2005:1). Osmanlı kültüründe birey için mahalleli ailesinden sonra gelen ilk topluluk olmuştur (Özbilgen, 2003: 386-456). Osmanlı’da mahalle çoğulcu ve farklı kimliklerin kendini ifadesine ve korunmasına imkân verecek şekilde tasarlanmıştır. Mekân birlikteliğe açık; ama karışıma, kimlik kargaşasına kapalıdır. Farklı kimlikler sınıf ve statü farkı gözetilmeksizin mahalle adı ile kurumlaşmışlardır (Ortaylı, 2007: 305).

Etimolojik anlamına bakıldığında; mahalle, “bir yere inmek, konmak, yerleşmek” anlamına gelen Arapça hall (halel ve hulul) kökünden türetilmiş bir mekan ismidir. Türkçe’de kelimeye kaynaklık eden **mahal** sözcüğü; yer, yöre, mevzi anlamına gelmektedir (Türkçe Sözlük, 1998: 1484).

Osmanlı’da muhtarlık teşkilatının kurulmasından önce mahallelerin idaresinden imamlar sorumluydu. İmamlar, hizmet ettikleri mescit ve camilerin vakıflarından maaş (vazife) alır; kadıların yerine getirmesi gereken dini, ahlaki, toplumsal, mülki, beledi ve güvenliğe dair görevleri yerine getirir ve kadılar tarafından teftiş edilirdi (Beydilli, 2002: 181). Bu yüzden Osmanlı için mahalle: başında imamı olan, kendine özgü gelir kaynakları bulunan, sakinlerinin her türlü olay karşısında kenetlendiği toplumsal, idari ve mali bir birim anlamına gelmektedir (Arıkboğa, 2004: 274). Bu anlamda bir mahallenin imamı olmak o mahallenin her şeyinden sorumlu olmak anlamına gelmekteydi. Öyle ki mahallede yaşanan su sıkıntısından, güvenlik bunalımına, ramazan bayramlarında davulcu tahsis etmekten gece fenerini yaktırmaya, kaldırımların imarından herkesin evinin önünü temiz tutmasına kadar her türlü işten imam mesul tutulurdu (Ortaylı, 1978: 220).

Muhtarlık örgütü ilk olarak 1829 yılında İstanbul'da (Bilad-ı Selase; İstanbul, Üsküdar, Eyüp) kurulmuştur. Anadolu'da ise ilk olarak Kastamonu'da bu teşkilatın kurulduğu Takvim-i Vekayi'nin 1833 tarihli ve 73. Sayısında ayrıntıları ile anlatılmaktadır. Halka zulmettiği için Kastamonu Sancağı Mütesellimine şikayet edilen Taşköprü Ayanı isyan edince, kuvvet kullanılarak ortadan kaldırılmıştır. Mütesellim yeni bir ayan seçme yoluna gitmeyerek, İstanbul'da uygulanmakta olan muhtarlık teşkilatını Kastamonu Sancağında oluşturmuştur. Her mahallede seçimle muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani adıyla iki muhtar seçilmiştir. 2. Mahmut bu uygulamayı öğrenince memnun olmuş ve bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için ferman çıkarmıştır (Çadırcı, 1970: 409-420). 1829 yılında İstanbul, Galata, Üsküdar ve Eyüp'ün erkek nüfusu sayılarak defterlere kaydedilmiştir. Ardından mürur nizamının sürdürülmesi ve imamların, görevli oldukları yerlere giren ve çıkanları kontrol ederken kimseye müsamaha göstermemesi için halk arasındaki itibarlı kişilerden her mahalleye birinci ve ikinci (evvel ve sâni) olarak ikişer muhtar tayin edilmiştir(Lütfi Tarihi,1875:173).

Böylece muhtarlık, ilk olarak 1829 yılında İstanbul, Galata, Üsküdar ve Eyüp'te (Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse) kurulmuş oldu. Muhtar ve kâhyalar seçilip (*intihab*) tayin edildikten sonra, yapacakları işlerde kullanmaları için hususi mühürler hazırlanarak kendilerine verildi (Lütfi Tarihi,1875:35).

Mahalle yönetimine ilişkin ilk yasal düzenleme 1864 yılında "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile yapılmıştır. Bu nizamnamece mahalle oluşumu, muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimi ve muhtarın görevleri belirlenmiştir. Daha sonrasında 1876 yılında çıkarılan "idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile mahalle yönetimin görevleri daha ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. 1913 tarihinde çıkarılan "idare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati" ile mahalle yönetimleri ile ilgili tüm düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Buna rağmen mahalle yönetimlerinin gördüğü hizmetlerin hangi kurumlarca görüleceği düzenlenemediği için mahalle yönetimleri, yasal dayanağı olmadığı halde devam etmiştir. (Palabıyık, Atak, 2002:337).

Cumhuriyet'in ilanı ile köy ve mahalle yönetiminde yeni düzenlemelere gidilmiş, bir takım yenilikler gerçekleştirilmiştir. Atatürk köylüye büyük önem vermiş, onların sorunlarını çözmek için köy idaresine ve mahalle yönetimine yeni bir biçim vermeye çalışmıştır. Bu amaçla 18 Mart 1924 tarihinde "Köy kanunu" kabul edilmiştir. Mahalle Muhtarlıkları, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile hukuken kaldırılmış; ancak hükümetin izniyle faaliyetlerini 1934 yılına kadar sürdürmüşlerdir. 1934 tarihinde çıkarılan 2295 sayılı kanunla, belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar meclislerinin faaliyetlerine de fiilen son verilmiştir (Eryılmaz,1997:212).

10 Nisan 1944 tarih ve 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun" ile İçişleri Bakanlığı bu sorunların önüne geçmek için mahalle teşkilatını yeniden kurmuştur. Bugün hala yürürlükte olan bu kanun birtakım değişikliklere uğramıştır. Yasal değişikliklere karşın mahalle yönetiminin merkezle ilişkisi değişmemiştir (Palabıyık, Atak,2002:333).

Mahalle Yönetimi 4541 sayılı Kanuna göre bir muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşur. Mahallenin nasıl kurulacağı 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununda gösterilmiştir; buna göre Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.

Mahalle Yönetimi 5393 sayılı Belediye Yasasında **Mahalle Yönetimi** başlıklı 9. madde ile düzenlenmiştir:

“Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. 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. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”

Ayrıca aynı yasanın 24. maddesinde düzenlenen **ihtisas komisyonlarına** oy hakkı olmaksızın muhtarların katılıp, görüş bildirebileceği (benzer düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdare Yasasının 16. maddesindedir); 76. maddede ise **Kent Konseylerine** muhtar temsilcilerinin katılımını düzenlemiştir. 2005 tarihinde konseylere ilişkin çıkarılan yönetmelikte 8. madde f bendinde “*Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarında seçecekleri en fazla 10 temsilci*” ile kent konseyine (Genel Kurula) katılabilecekleri belirtilmiştir.

Devletin üst politika-strateji dokümanları incelendiğinde, mahalle muhtarlıklarına ilişkin politika tedbirlerinin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; “*mahalle muhtarlıklarının, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevi artırılacak, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmaları sağlanacaktır*” (Kalkınma Bakanlığı, 2000: 199) tedbiri ile mahalli idarelerin iyileştirilmesi bölümünde yer aldığı görülmektedir.

Mahalle yönetimi ile ilgili politika önerileri siyasal parti programlarında ve seçim beyannamelerinde de yer almaktadır. Örneğin; AK Parti 2011 seçim beyannamesinde “*Mahalle muhtarlıkları ile ilgili yasal düzenlemeler yenilenecektir*” denilmektedir. 2014 Seçim beyannamesinde ise mahalle yönetimine ilişkin daha ayrıntılı bir biçimde önerilerin bulunduğunu görüyoruz:

“İmar planları geleneksel mahalle yaşamı dikkate alınarak yapılacaktır. Mahalle yönetimi daha katılımcı bir şekilde çalışacak tarzda yeniden kurgulanacaktır. Mahalle yönetimi güçlendirilecektir; cami dernekleri, okul aile birlikleri, mahalle koruma ve güzelleştirme dernekleri ve site yönetimleri ile mahalle yönetimi, yani muhtarlık arasında organik bağ kurulacaktır. Belediyelerde ve mahallelerde e-katılım mekanizmaları geliştirilecek ve yaygınlaştırılacaktır. Mahalli yönetimlerde gerçek anlamda katılımcılığı sağlamak, vatandaşları sadece 5 yılda bir oy veren pasif katılımcılar olmaktan çıkarmak için, belediyelerimiz halkın görüşüne başvurma

yöntemlerini geliştirecektir. Halkımızın, şehirlerin sadece sakini değil, gerçek anlamda sahibi olması temel arzumuzdur.”

CHP Parti Programının kamu yönetimi bölümünde zikredilen “Mahalle muhtarlıkları belediyelerin uç hizmet birimlerine dönüştürülecek” temel amacına yönelik aşağıdaki hedefi ortaya koymuştur:

“Mahalle yönetimine; yapısı, yetkileri ve sorumlulukları açısından yeni bir düzenleme getirilecek, siyasi partilerin bu görevlere aday gösterebilmeleri hedef alınacaktır. Muhtarlık Sistemi, en uçtaki kamu hizmet birimi olarak yeniden yapılandırılacaktır. Mahalle Muhtarlarının, Belediye Meclislerinde aktif olarak söz sahibi olmaları sağlanacaktır. Muhtarların çağın gereklerine göre hizmet verebilmesi için gerekli altyapı oluşturulacak, başta özlük hakları ve çalışma koşulları olmak üzere durumlarının, üstlenecekleri yeni sorumluluklar paralelinde iyileştirilmesi için gereken yasal düzenlemeler yapılacaktır. Mahalle muhtarının başkanlığındaki Muhtarlık Meclisleri toplantılarında belediye çalışmaları ile ilgili değerlendirmeler yapılacak, mahallelinin görüş ve istekleri saptanacak, sonuçlar Belediye Meclislerine sunulacaktır. Büyük kentlerde, mahalle muhtarlıkları nüfus ölçeğine göre yeniden düzenlenecektir. Yurttaşların, yaşadıkları köy, mahalle, belde ve ilçelerde birleşme, katılma veya sınırlarının değiştirilmesine karar verilmesi o yörede yaşayan tüm yurttaşların katılımıyla düzenlenecek bir referanduma başvurularak sonuçlandırılacaktır. Belediyelerin yakınlarında bulunan ama fiilen belediyelerin hizmet götürdükleri köy tüzel kişiliklerinin de o belediyenin mahallesi olmasına ilişkin süreç hızlandırılacak; böylece kentlerin köyleşmesi yerine köylerin kentleşmesinin yolları açılacaktır.”

2. Araştırmanın Yöntemi

2.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Mahalle yönetiminin sorun alanlarını tespit etmek ve bu sorunlar için çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlayan bu çalışmada niteliksel araştırma yöntemlerinden odak grup çalışması kullanılmıştır. Sosyal durumların en iyi biçimde kendine özgü boyutlarının ayrıştırılması ile anlaşılabilmesi şeklinde gittikçe artarak kabul gören görüş, son yıllarda sosyal bilimcileri olgu ve olayları kendi ortamları içinde inceleyerek, derinlemesine açıklamaya dayalı araştırmalar yapmaya yöneltmektedir (Ertürkler; 2009: 88). Kümbetoğlu'na göre, odak grup görüşmeleri, görüşülen kişilerden belirli bir konuya ait düşüncelerini açıklamalarını ve bu düşüncelerini grup içinde tartışabilmeleri için imkân sunan bir teknik olduğunu ifade etmektedir. Sayıları 6 ile 9 kişi arasında değişen grup büyüklüğü araştırmacının kendisi tarafından belirlenir. Grubun büyüklüğü hem katılımcının görüşlerini derinlemesine alabilmek, hem de bireyin eşitçe konuşabilme fırsatı bulabilmesinde önemli bir faktördür (Kümbetoğlu, 2012:117-118). Neuman, odak grubu, insanlarla bir grup tartışması ortamında gayri resmî olarak görüşme yapılan özel bir nitel araştırma tekniği şeklinde açıklar(Neuman,2014:592). Niteliksel araştırma yöntemlerinde toplanan veriler, çalışmanın kapsamını oluşturan kavramsal bilgilere dayandırılarak araştırmacı tarafından yorumlanmaktadır. Ayrıca bu görüşmelerde istekli katılımcılar yer aldığından, araştırmalara gönülsüz katılımlar da engellenmiş olmaktadır. Bazı durumlarda birçok kişiden görüş toplamak yerine bir uzmanlar grubundan görüş almak, gerçeğin daha doğru anlaşılmasını sağlar. Görüşme gruplarının 6-10 kişiden oluşması en uygun olanıdır. Daha azı güvensiz, daha

fazlası ise zordur. Odak grup görüşmelerinin olumlu yönleri olarak aşağıdakiler sayılabilir;

- İnsan için içine katılmaktadır.
- Nitel veriler kullanılır hale getirilmektedir.
- Grup üyeleri görüşme sırasında etkileşim içinde olmakta, birbirlerinden etkilenmektedir.
- Bir kişinin dile getirdiği bir fikir, bir diğeri tarafından geliştirilebilmekte ve böylelikle detaylı bilgilere ulaşılabilir.
- Birçok konuda zengin bir bakış açısı ya da geniş bir perspektif sağlayabilmekte ve büyük resmi görmeyi kolaylaştırmaktadır.
- Odak grup görüşmeleri sayesinde araştırma sorularına yanıt oluşturacak zengin bilgiler toplanabilmektedir.
- Bireysel eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesine olanak tanımaktadır (Çokluk, 2011: 95-107).

Mahalle muhtarlarının kendi deneyimlerini kendi cümleleriyle anlatması önemli bulunduğu için, araştırma için en uygun yöntemin nitel bir araştırma yöntemi olan odak grup çalışması olduğuna karar verilmiştir.

Uygulama öncesi yapılan odak grup görüşmesi için araştırmacı tarafından araştırmanın amacına uygun "Yarı Yapılandırılmış Görüşme Formu" kullanılmıştır. Bu formda;

- Yeni kanuni düzenlemeler ile (6360,5393 sayılı kanunlar) mahalle yönetimi önem kazanmıştır. 6360 sayılı kanun öncesinde mahalle sayısı 19.122 iken kanun sonrasında bugün bu sayı 32.044 olmuştur. Buna mukabil mahalle yönetimi ile ilgili hususi bir kanun, bütçesi, kendi personeli olan idari bir mekanizma geliştirilmemiştir. Bu hükme katılır mısınız? Evet katılıyorsanız bu konuda bilgi veriniz? Hayır katılmıyorsanız bu konuda görüşlerinizi paylaşınız?
- Yukarıdaki soruyla bağlantılı olarak; halihazırdaki mahalle yönetiminin temel yasal dayanağı 4541 sayılı "şehir ve kasabalarda mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri teşkiline dair kanun"dur. Bu kanun sizler için güncelliğini korumakta mıdır? Yeterli midir?
- Belediye kanununda mahalle yönetimleri belediyeler ile ilişkilendirilmiştir. Belediye kanununda "Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar;" denilmektedir. Fiiliyatta bu ne kadar gerçekleşmektedir? Gerçekleşmiyorsa niçin gerçekleşmemektedir?
- Belediye kanununda mahalle yönetimleri belediyeler ile ilişkilendirilmiştir. Belediye kanununda "belediye kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır"/denilmektedir. Hakikatte belediye yönetimi kararlarında mahalle yönetiminden ne kadar faydalanmaktadır? Sizlerden görüş almakta mıdır? Bu konuda fikirlerinizi sununuz?

- Mahalle muhtarlarının kent konseylerine, belediye meclislerine, kalkınma ajansları kalkınma kurulu üyeliklerinde aktif yer almaları sağlanmalı mıdır? Bu konuda görüşlerinizi sununuz?
- İş tanımlarınızda merkezi idarenin yetki sahasındaki işlerin çok net olduğu bilinmektedir. Ki bunlar; nüfus, kadastro, güvenlik, seçim işleri gibi işlerdir. Ancak yerel nitelik taşıyan işleriniz net değildir. Bu hükme katılır mısınız? Katılıyorsanız yerel nitelik taşıyan işleriniz ve görevleriniz neler olabilir? Örneğin imar planları hazırlanırken sizlerin de bu süreçte yetkisi olmalı mıdır?

olmak üzere toplam altı soru bulunmaktadır. Odak grup görüşmesinde bu sorular derinlemesine ele alınmış ve bu yolla mahalle muhtarlarının karşılaştıkları güçlükler belirlenmiştir.

2.2. Araştırma Evreni ve Örneklemi

Odak grup görüşmelerinde İzmir Karşıyaka İlçesinde bulunan Bahariye Mahallesi Muhtarı, Zübeyde Hanım Mahallesi Muhtarı, Örnekköy Mahallesi Muhtarı, Fikri Altay Mahallesi Muhtarı, Goncalar Mahallesi Muhtarı, Mavişehir Mahallesi Muhtarı, Bahriye Üçok Mahallesi Muhtarı ve Tersane Mahallesi Muhtarından oluşan 8 kişi ile bir moderatör eşliğinde bir araya gelinerek; araştırma konusu grup ortamında tartışılmıştır. Görüşmeye katılan muhtarların tamamı tecrübeli, birkaç dönemdir muhtar olarak seçilmiş kişilerden oluşmasına özen gösterilmiştir. Ayrıca adı geçen mahalleler Karşıyaka İlçesinin köklü ve nüfus itibarıyla kalabalık mahalleleridir. Odak grup çalışmasında bulunan katılımcılara dair özet bilgiler aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1: Odak Grup Çalışmasının Katılımcılarına İlişkin Bilgiler

	Mahalle İsmi	Nüfusu	Seçmen Sayısı	Aldığı Oy Sayısı	Yaşı	Kaçıncı Dönemi	Mesleği
A1	Bahariye Mahallesi Muhtarı	16.000	11.500	7000	67	4.dönem	Emekli İşçi
A2	Zübeyde Hanım Mahallesi Muhtarı	16.500	12.454	7200	65	3.dönem	Emekli Astsubay
A3	Örnekköy Mahallesi Muhtarı	20.000	14.300	7.800	64	3.dönem	Emekli Öğretmen
A4	Fikri Altay Mahallesi Muhtarı	8.500	6.000	3.500	66	6.dönem	Bağkur Emeklisi
A5	Goncalar Mahallesi Muhtarı	10.600	7.900	6.100	41	2.dönem	Bağkurlu
A6	Mavişehir Mahallesi Muhtarı	14.000	10.745	7.000	65	2.dönem	Emekli Kamu Görevlisi
A7	Bahriye Üçok Mahallesi Muhtarı	15.000	11.600	10.500	42	3.dönem	Bağkurlu
A8	Tersane Mahallesi Muhtarı	7.200	5.774	3.500	42	2.dönem	Bağkurlu

Odak grup görüşmesine katılan muhtarlar amaçlı örnekleme yöntemiyle seçilmiştir. Yani araştırmacı, araştırma sorularını yanıtlayacak en üretici örneklemi kendi seçmektedir.

3. Araştırmanın Bulguları

Bulgu-1: 4541 Sayılı Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarları Kanununun günün koşullarına getirilmesi gerekir.

Odak grup toplantısında mahalle yönetiminin yasal bir düzenlemeye ihtiyacı olup olmadığına dair A1 şunları ifade etmiştir:

“1944 tarih ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun günümüz koşulları içinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. 6330 sayılı Büyükşehir yasası çıkarıldıktan sonra özellikle köyden dönüşen kırsal mahallelerin oluşması o mahallelere giden hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. Mevcut mahalle kanununda sadece beş madde yürütebilir kalmıştır. 6330 sayılı kanunda mahalle kurulmasına 500 nüfus alt limiti getirilmiş ancak üst nüfus limiti getirilmemiştir. Bugün baktığımızda 10-20 nüfuslu mahalleler yanında 70-80 bin nüfuslu mahalleler bile bulunmaktadır. İlgili yasal mevzuatta gerek yönetsel gerekse işlevsel ve temsil anlamındaki yetersiz düzenlemeler mahalle muhtarlığı kurumunu günümüzde marjinal hale getirmiştir. Sorunun boyutu, elverişsiz fiziki koşullar ve yetersiz özlük haklarıyla daha da büyümektedir.”

Bu konuda A2 ise bir önceki fikri destekleyerek şunları ilave etmiştir:

“5393 Sayılı Belediye kanununun 9. Maddesinin 2. Bendinde bulunan görevlerin içeriği çok muğlak. Bu ifadenin netleşmesi ancak 4541 sayılı kanunun güncellenmesi ile mümkün olur. Bu maddeye 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. Ancak realite, uygulama kanunda yazılanla birebir örtüşmüyor. Keşke örtüşse. Örneğin, muhtar: mahallenin kalitesini nasıl bir yöntemle geliştirecektir. Bunu gerçekleştirecek elinde yetkisi araçları var mıdır. Gerçekte hiçbir yetkisi olmayan muhtarların, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek amaçlı görevleri yerine getirebilmesinin mümkün olamayacağı açıkça ortadadır. Uygulamaya baktığımızda muhtarlarımız yani bizler mahalle halkının çeşitli sorunlarını, seçilmiş kişi olmanın sorumluluğu ve tekrar seçilememe kaygısıyla yeteneklerimiz ölçüsünde, mümkün meritebe resmi kurumlardaki tanıdıklarımızdan yardım isteyerek çözmeye çalışıyoruz.”

Bulgu-2: Mahalle yönetiminin akçal kaynaklarının ve muhtarların özlük haklarının iyileştirilmesi gerekir.

Bu konuyla ilgili olarak A3, 5393 Sayılı Belediye kanununun 9. Maddesinin değiştirilmesi ve bu maddede yer alan bütçe imkanları ölçüsünde teriminin kanundan çıkarılarak, aynı yardım kelimesine ilave olarak nakdi kelimesinin de eklenmesi gerektiğini şu şekilde beyan etmiştir:

“5393 Sayılı Belediye kanununun 9. maddesinin son fıkrasında belirtilen mahallenin ve muhtarlığın belediye bütçe imkanları ölçüsünde aynı yardım ile ihtiyaçlarını karşılar cümlesi bulunmasına rağmen bu aynı yardımın birçok belediye tarafından yapılmadığı görülmektedir. Zira burada yapılan düzenleme belediyeleri kesin bir yükümlülük altına sokmamaktadır. Çünkü belediye muhtarlıklara imkanlar ölçüsünde yardım yapmaya çalışmaktadır. Hatta birçok belediye bu kanuni açıklıktan hareketle imkanı olmasına rağmen muhtarlıklara hiçbir yardımda bulunmamaktadır. Yani imkanların, ne dereceye kadar uygun olduğunun objektif bir ölçüsünün olmaması belediyelere bir

nevi keyfilik sağlamaktadır. Bu bentteki bütçe imkanları ölçüsünde deyimi kanundan çıkarılarak, aynı yardım yapılır yerine aynı ve nakdi yardım yapılır ibaresinin eklenmesi gerekir. Bugün bakıldığında bir bölüm belediyeler muhtarlar nakdi yardımlar yapmaktadır. Ancak kanunda nakdi yardım yapılır cümlesi olmadığından dolayı yapılan bu nakdi yardımlar çeşitli yöntemler bulunarak yapılmaktadır. Bazı belediyeler 5393 sayılı kanunun 75. Maddesini 2. fıkrasını kullanarak bu yardımları muhtarlıklara yapmaktadırlar. Oysa ki muhtarlık bir kamu kurum ve kuruluşlarından sayılmamaktadır. Dolayısıyla md 9. Madde son fıkra yukarıda belirtildiği gibi değiştirilebilir. Veya 75. maddeye muhtarlıklarında kamu kurum ve kuruluşlarından sayılması eklenebilir.”

A4, muhtarların çoğunun emekli olduktan sonra bu görevlerine seçildiklerini ancak emeklilik hakkı olmayan seçilmiş muhtarların sosyal güvenlik boyutu göz önüne alındığında büyük sıkıntı çektiklerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Ülkemizde 50.249 muhtarımız bulunmaktadır. Muhtarlarımızın 3/2’si emeklidir. Sosyal güvence altında bulunmayan muhtarlarımız seçildikleri gün Bağkur kapsamı içerisinde değerlendirilirler ve sosyal güvencelerini aldıkları ödenekten kendileri tarafından ödemektedirler. Bu durumun giderilmesi adına sosyal güvencesi olmayan muhtarların ödenekleri devlet tarafından ödenmesi gerekmektedir. Muhtarlar her ne kadar seçimle iş başına gelseler dahi kanunlarda devlet memuru olarak tanımlanırlar. Devlette çalışan sigortasız memur yoktur. Bu nedenle sosyal güvencesi olmayan muhtarlarımızın Bağkur primlerinin devlet tarafından İçişleri Bakanlığınca ödenmesi gerekir.”

A5 ise muhtarların izin hakkının düzenlenmesine şu şekilde vurgu yapmıştır:

“Gerek köy gerekse mahalle kanununda muhtarlarımızın izin hakkını gösteren bir madde düzenlemesi yoktur. Muhtarlarımız mülki idareni uygun gördüğü kadar izin hakkı kullanmaktadır. Bu durum farklılık gösterdiğinden kimi mülki amirin iki ay kimi mülki amirin bir ay vs. sürelerle muhtarlar izin vermektedirler. Bu durumun yasal bir düzenlemeye tabi tutulması gerekmektedir.”

A6, muhtarların kendi illerindeki toplu taşıma araçlarından ücretsiz faydalanmaları gerekliliği üzerinde şu şekilde ifade etmiştir:

“Muhtarların Mahallesiinde ikamet eden vatandaşların talep ve şikayetlerini kamu kurum ve kuruluşlarındaki işlerini takip etmek ve sonuçlandırılmasını sağlamak için toplu taşıma araçlarını kullanmaktadır. Toplu taşıma araçlarından PTT, Emniyet, Maliye görevlileri ücretsiz faydalanıyorlarsa bir kamu görevlisi sayılan muhtarın da ücretsiz faydalanması gerekmektedir. Nasıl ki 65 Yaşını geçmiş olan vatandaşlarımız Bakanlar Kurulu Kararıyla uygulandıysa yine Bakanlar Kurulu Kararıyla uygulanabilir.”

Bulgu-3: Mahalle muhtarlıklarının görevlerinin netlik kazanması, yeni görevler yüklenmesi, işlevlerinin artması gerekmektedir.

A7 bu hususla ilgili olarak “Muhtarların, il/ilçe/belde sınırları içinde aralarında seçecekleri bir muhtarı Belediye Meclisinde ve Encümeninde bağımsız üye olarak temsil edilmesi, ayrıca Büyükşehir Meclis ve Encümenlerinde de bir kırsal mahalle ve bir şehir mahalle muhtarı bağımsız üye olarak temsil edilmesi” gerekliliğini şu şekilde ifade etmiştir:

“Mahalle muhtarlarımız belediye meclis toplantılarına katılmakta, görüşlerini

belirtmemekte ve oy hakkı bulunmamaktadır. Oysa ki günümüz demokrasi anlayışının bir ürünü olan halkın yönetime katılımı ancak muhtar eliyle sağlanabilir. Muhtar, halkın seçtiği temsilcidir. Yerel halkın dilek ve isteklerinin taşıyıcısı olan muhtarların Belediye Meclislerinde ve Encümeninde bağımsız üye sıfatıyla yer alması bir nevi halkın nispi de olsa temsilini sağlayacaktır. Köydes uygulamalarında olduğu gibi; Köydes birlik kanununda köylerin sorunlarının çözümünün gerçekleşmesi için kaymakamlık başkanlığında birliğin üyelerinin kendi aralarında seçtiği iki muhtar ve iki il genel meclisi üyesinin oluşturduğu birlik encümeni vasıtasıyla köylerin sorunları bir program dahilinde bu encümen toplantılarında çözüme kavuşturulması amaçlanmış ve gerekli başarı sağlanmıştır. Bu durum kentlerde belediye Meclisinde ve encümeninde il/ilçe/belde sınırları içinde mahalle muhtarlarının kendi aralarında seçeceği bir üye ile temsilinin sağlanması, o seçim bölgesindeki mahallelerin tüm sorunlarının temsilci tarafından doğrudan dile getirilmesi sonucu doğuracaktır. Yine 6360 sayılı Büyükşehir yasası ile köyken mahalleye dönüştürülen kırsal mahallelerde muhtarların aralarında seçecekleri bir üye ile şehir muhtarlarının kendi aralarında seçtikleri bir üye Büyükşehir Meclislerinde ve Encümeninde görev yapabileme imkanı sağlanmalıdır.”

A8 ise bu görüşleri destekleyerek ilave olarak şunları söylemiştir:

“Muhtarlarımız bugün sadece emlak komisyonlarının üyesi olarak oy hakkına sahiptir. Oysa ki mahallenin ihtiyaçlarının karşılanmasında belediyelerin diğer ihtisas komisyonlarında muhtarlar mahallelerini ilgilendiren konularda söz hakkının ve oy hakkının bulunması halkın nispi temsilde olsa katılımını tesis edecektir. Katılımcılığın, verimliliğin, hesap verilebilirliğin öngörüldüğü katılımcı demokrasilerde yerinden yönetim ilkesine bu uygulamanın ters düşmeyeceği kanaatindeyiz.”

A6 ise belediyeler birliği, vilayetler birliği gibi muhtarlıkların da bir birliğe olan ihtiyacını şu şekilde belirtmiştir:

“Muhtar örgütlenmesi, bugünkü koşullar çerçevesinde Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu ve bağlı federasyon ve dernek yapılanması ile yürütülmektedir. Bu kurumlara muhtarın isteği üzerine üyelik kayıtları tutulmaktadır. Bu sonuç muhtarlık teşkilatında dağınıklığa yol açmaktadır. Ayrıca üstlendiği misyon ve kuruluş amaçları daha çok muhtarların eğitime katkı sağlamak olan konfederasyon yeterli maddi desteğe sahip değildir. Konfederasyon, imkanları ölçüsünde ve işbirliği desteli proje üretebilmektedir. Bu kurumun yapısı kanunla güçlendirilebilir. Yada 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun değişiklik yapılarak, Türkiye’deki köy ve mahalle muhtarlarının tek çatı altında toplanmasının sağlanması gerekmektedir. İl ve ilçelerde birliğin şubelerinin kurulması bütün sorun ve çözümlerin tek elden yapılması gelişime katkı sağlayacaktır. Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu dernekler kanununda belirtilen hükümler göre kurulmuş bir yapıdır. Türkiye Belediyeler Birliği gibi yasası Türkiye Büyük Millet Meclisinde kanunlaşmamıştır.”

A3 ise Büyükşehir Belediyeleri uhdesinde olan UKOME ve AYKOME’de alınacak kararlarda ilgili mahalle muhtarının da toplantılara davet edilip görüşünün alınması gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir Belediyesinde bir ilçede yapılacak çalışmalar ile ilgili ulaşım koordinasyon kurulunca ve altyapı koordinasyon kurulunda karar verilmektedir. Bu konuda mahalle muhtarının haberi dahi olmamakta, mahalle muhtarına bilgi dahi verilmemektedir. Bu konu muhtarları sıkıntıya sokmaktadır. Şöyle ki belediyelerce veya kamu kurum ve kuruluşlarınca mahallede çalışma yapmakta vatandaş çalışanlardan burada ne olacak diye bilgi almak istemektedirler. Cevap hazır Muhtarımıza sorun size bilgi verecektir. Vatandaş doğru muhtara falan yerde bir

çalışma var nedir diye sorar. Ancak muhtara kimse bilgi vermemiş telefon dahi edilmemiş. Muhtarın nereden haberi olacak. Muhtar vatandaşa bilgim yok dediği takdirde vay haline. Onun içindir ki muhtarın toplantılara katılması ve görüşünün alınması gerekmektedir.”

Sonuç

Yapılan odak grup çalışmasında; mahalle muhtarının vatandaşlar ile belediyeler arasında hatta tüm kamu kurum ve kuruluşları arasında köprü görevi üstlendiğini ve mahalle sakinlerinin enformel danışmanları olduğunu temel bir sonuç olarak iddia edebiliriz. Demokrasinin, yerelliklerin, subsidiarite ilkesinin önem kazandığı günümüz kamu yönetimi anlayışında mahalle muhtarlığı müessesesinin geleneksel kurumsallaşmış meşruiyetini, gücünü ülkemizin kalkınması yönünde ikmal etmek mümkündür.

Başbakanlığın 19 Ekim 2015 tarih 11 sayılı genelgesiyle ve aynı gün Resmi Gazetenin 29507 mükerrer sayısı ile yayımlanarak 19 Ekimin “muhtarlar günü” olarak kutlanması hiç şüphesiz mahalle yönetiminin iyileştirilmesi yönünde atılmış olumlu bir adımdır. Ancak bu kararın çalışmamızın bulguları göz önüne alındığı vakit alanda yapılması gerekenlerin içinde çok sembolik bir eylem olarak kaldığını ifade etmek gerekir. İçişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve TODAİE’nin ortak koordinasyonunda “mahalle yönetiminin sorunları ve çözüm önerileri” isimli çalıştaylar hem ulusal ölçekte hem de bölgesel ölçekte yapılmalıdır.

Kaynakça

- Ahmed Lütfi Efendi, Lütfi Tarihi, c. III, Dersaadet 1292.
- AK Parti 2011 Seçim Beyannamesi, <http://www.akparti.org.tr/site/dosyalar>, (İndirme Tarihi: 23. 03. 2017)
- AK Parti 2014 Seçim Beyannamesi, <http://www.akparti.org.tr/site/dosyalar>, (İndirme Tarihi: 23. 03. 2017)
- Arıkboğa, E. (2004). “Fatih Döneminde İstanbul’da İmar Faaliyetleri ve Mahalle Yerleşimi Hakkında”, İstanbul: Şehir ve Medeniyet(haz. Şevket Kamil Akar), Klasik Yayınları, İstanbul.
- Beydilli, Kemal, (2002), “İmam, Osmanlı Devleti’nde İmamlık”, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, C. 22, İstanbul.
- CHP Parti Programı, <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/chpprogram.pdf>, (İndirme Tarihi: 23. 03. 2017)
- Çadircı, Musa (1970), Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme, Belleten, C.XXXIV, sayı 135.
- Çokluk, Ö., Yılmaz, K. ve Oğuz, E. (2011). Nitel bir görüşme yöntemi: Odak grup görüşmesi. Kuramsal Eğitimbilim Dergisi, 4(1), 95-107.
- Ergenç, Özer (1984), “Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, Journal of Ottoman Studies/Osmanlı Araştırmaları, IV, İstanbul.
- Ergin, O.N. (1936), Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı, İstanbul:İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Ertürkler, Ayşen (2009), Müzikle Gevşeme Teknikleri Kullanılarak Verilen Problem Çözme Eğitiminin Öğretmenlerin Sınıf Yönetim Becerilerine Etkisi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitim Bilimleri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- Eryılmaz, Bilal (1997), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Bileşik Yay., İstanbul.
- Kalkınma Bakanlığı, (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- Kümbetoğlu, B., (2012), Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Neuman, W., (2014), Toplumsal Araştırma Yöntemleri Nitel ve Nicel Yaklaşımlar, Yayın Odası Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1978), Türkiye İdare Tarihi, TODAİE yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2007), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara
- Özbilgen, Erol (2003), Bütün Yönleriyle Osmanlı, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Palabıyık, Hamit, Atak, Şermin (2002), "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Alfa Kitabevi, İstanbul.
- Tok, Özen, (2005), "Kadı Sicilleri Işığında Osmanlı Şehrindeki Mahalleden İhraç Kararlarında Mahalle Ahalisinin Rolü (XVII. Ve XVIII. Yüzyıllarda Kayseri Örneği)", Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 18, Kayseri.
- Türkçe Sözlük, (1998), Türk Dil Kurumu, C.2,9. Baskı, Ankara