

**T.C.**  
**BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE**  
**MAHALLE YÖNETİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**GONCA ÇABUK**

**BALIKESİR, 2024**



T.C.  
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE  
MAHALLE YÖNETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GONCA ÇABUK

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. ŞERİF ÖNER

BALIKESİR, 2024

**T.C.**  
**BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER**  
**ENSTİTÜSÜ**

**TEZ ONAYI**

Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 202112533011 numaralı Gonca ÇABUK'un hazırladığı "TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE MAHALLE YÖNETİMİ" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 13/09/2024 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına **OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU** ile karar verilmiştir.

Üye (Başkan) Doç. Dr. Yasemin HAYTA

İmza

Üye (Danışman) Prof. Dr. Şerif ÖNER

İmza

Üye Dr. Öğretim Üyesi Ersoy KUTLUK

İmza

Enstitü Onayı

## ETİK BEYAN

Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

.../.../20...

İmza

Gonca ÇABUK

## ÖNSÖZ

Eskiçağlardan günümüze farklı beden ve değer sisteminde ulaşan Yerel Yönetimlerin tarihi gelişimi; ekonomik, sosyal, politik değerlerdeki dönüşümün Türkiye açısından algılanış biçimi ve uygulamada süreklilik kazanan düzenlemelerin kanun metinlerine yansımaları, idari birim olarak karşımıza çıkan mahalle düzleminde incelenip alana kazandırılmak istenmiştir.

Yüksek Lisans eğitimi ve araştırma süresince öğrencisi olmaktan gurur duyduğum, bilgi ve donanımıyla yolumu aydınlatan değerli danışman hocam Prof. Dr. Şerif ÖNER'e, tez yazım sürecinde desteğini esirgemeyen sevgili Barış ÇAM'a ve değerli aileme teşekkürlerimi sunarım.

**BALIKESİR-2024**

**GONCA ÇABUK**

## ÖZET

# TÜRKİYE’ DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE MAHALLE YÖNETİMİ

**ÇABUK, Gonca**

**Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şerif ÖNER**

**2024, 100 sayfa**

Neolitik çağlarda artan sosyal ve ekonomik ilişkiler günümüz yerel yönetim anlayışının temelini oluşturmuştur. Globalleşen dünya düzeninde büyük yankı uyandıran yeni kamu yönetimi anlayışı ve buna bağlı olarak dönüşen yerel kurumlar Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin de etkisiyle Türk yerel yönetim anlayışında köklü değişimler meydana getirmiştir. Türk yönetim sisteminde modernleşme düşüncesi Tanzimat dönemiyle batı örnek alınarak başlamıştır. Bu süreçte ihtiyaçlar doğrultusunda belediye, köy ve il idareleri kurulmuştur. Ancak söz konusu idareler yapılandırılırken merkezîyetçi Türk yerel yönetim anlayışına uygunluk gözetilmediğinden reform ihtiyacı hissedilmiştir. Reform süreci yabancı uzman raporu, hükümet programları ve beşer yıllık kalkınma planları ekseninde gelişim sürecini tamamlamaktayken 6360 sayılı kanunun 14 ilde köylerin tüzel kişiliğini kaldırıp Büyükşehir Belediyesi teşkilatlanması kurması idari bir birim olarak mahallenin önem kazanmasına neden olmuştur. Artan hizmet yükü ve bayındırlık hizmetleri BŞB’lerinin eski köy yeni mahalle birimlerine yeterli ölçüde hizmet götürememesine neden olmuştur. Bu doğrultuda mahalle birimlerinin katılım ve hizmet açısından eksiklikleri “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” kapsamında yeniden düzenlenmiştir.

Bu araştırmanın amacı Türk yerel yönetim anlayışını gerçekleştiren yerel yönetim reformları çerçevesinde dönemsel perspektiften ele alarak idari bir birim olan mahalleye ilişkin çalışmaların yeterliliğini ele almaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Mahalle Yönetimi, Reform, Yerellik  
İlkesi



## **ABSTRACT**

### **LOCAL GOVERNMENT REFORMS AND NEIGHBORHOOD MANAGEMENT IN TÜRKİYE**

**ÇABUK, Gonca**

**Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration**

**Advisor: Prof. Dr. Şerif ÖNER**

**2024, 100 pages**

Increasing social and economic relations in Neolithic times have formed the basis of today's understanding of local government. The new understanding of public administration, which has a great impact on the globalizing world order, and the local institutions that have transformed accordingly, have brought about radical changes in the Turkish understanding of local government with the effect of the adaptation process to the European Union. The idea of modernization in the Turkish management system began with the Tanzimat period, taking the example of the west. During this process, municipal, village and provincial administrations were established in line with the needs. However, since compliance with the centralist Turkish local government approach was not taken into account when structuring these administrations, the need for reform was felt. While the reform process was completing the development process on the axis of foreign expert report, government programs and five-year development plans, the fact that law No. 6360 abolished the legal personality of villages in 14 provinces and established the Metropolitan Municipality organization caused the neighborhood to gain importance as an administrative unit. The increasing service load and the inability of the public works services departments to provide adequate services to the old village and new neighborhood units have caused. In this direction, the shortcomings of neighborhood units in terms of participation and service have been reorganized within the scope of the "Rural Neighborhood and Rural Built-up Area regulation.

The aim of this research is to consider the Turkish understanding of local government from a periodic perspective within the framework of local government

reforms that have taken place and to address the adequacy of studies related to the neighborhood, which is an administrative unit.

**Keywords:** Local Governments, Neighborhood Management, Reform, Subsidiarite

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER .....	viii
TABLolar LİSTESİ .....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xv
<b>1.GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
1.1. Araştırmanın Konusu .....	1
1.2. Araştırmanın Amacı .....	1
1.3. Araştırmanın Önemi .....	2
1.4. Araştırmanın Varsayımları .....	2
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları .....	2
1.6. Tanımlar .....	3
<b>2. İLGİLİ ALANYAZIN .....</b>	<b>4</b>
2.1. Kuramsal Çerçeve .....	4
2.1.1. Yerinden Yönetim Kavramı.....	5
2.1.1.1. Hizmet Yönünden Yerel Yönetim Anlayışı .....	6
2.1.1.2. Yer Yönünden Yerel Yönetim Anlayışı .....	7
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri .....	8
2.1.2.1. Ekonomik Nedenler .....	8
2.1.2.2. Siyasi Nedenler .....	8

2.1.3. Türkiye’ de Yerel Yönetimler.....	9
2.1.3.1. İl Özel İdaresi Yönetimi.....	9
2.1.3.2. Belediye.....	10
2.1.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi.....	13
2.1.3.3. Köy.....	14
2.1.4. Yerel Yönetim Tipleri.....	16
2.1.4.1. Fransız (Napolyon) Tipi Yerel Yönetimler.....	16
2.1.4.2. Anglo Sakson Tipi Yerel Yönetimler .....	16
2.1.4.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri Tipi Yerel Yönetimler.....	16
2.1.4.4. Orta ve Doğu Avrupa Sosyalist Ülke Tipi Yerel Yönetimler .....	17
2.2. İlgili Araştırmalar .....	17
2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yerel Yönetim Reformu .....	17
2.2.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler .....	17
2.2.1.2. Osmanlı Klasik Dönem Yerel Yönetim Anlayışı .....	18
2.2.1.2.1. Kadılık Kurumu.....	18
2.2.1.2.2. Vakıf .....	19
2.2.1.2.3. Lonca Teşkilatı .....	20
2.2.1.2.4. Mahalle .....	21
2.2.1.3. Tanzimat Dönemi Yerel Yönetimler.....	22
2.2.1.4. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı .....	25
2.2.1.4.1. 1923-1960 Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı .....	25
2.2.1.4.2. 1960-1980 Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı .....	27
2.2.1.4.3. 1980 ve Sonrasında Yerel Yönetim Anlayışı.....	29
2.2.1.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu.....	30
2.2.1.5.1. 1923-1960 Dönemi Reform Çalışmaları .....	30
2.2.1.5.1.1. Hines Raporu.....	31

2.2.1.5.1.2. Dorr Raporu .....	31
2.2.1.5.1.3. Neumark Raporu.....	32
2.2.1.5.1.4. Thornburg Raporu.....	33
2.2.1.5.1.5. Barker Raporu.....	33
2.2.1.5.1.6. Martin-Cush Raporu .....	34
2.2.1.5.1.7. Leimgruber Raporu.....	35
2.2.1.5.2. 1960-1980 Dönemi Reform Çalışmaları .....	35
2.2.1.5.2.1. İdari Rapor ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor .....	35
2.2.1.5.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)..	36
2.2.1.5.2.3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu .....	37
2.2.1.5.3. 1980 Sonrası Reform Çalışmaları .....	37
2.2.1.5.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) .....	38
2.2.1.5.3.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	38
2.2.1.5.3.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu .....	39
2.2.1.5.3.4. Bilgi Edinme Kanunu .....	39
2.2.1.5.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kanunu Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun .....	40
2.2.1.6. Kalkınma Planlarında Reform.....	40
2.2.1.6.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	41
2.2.1.6.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	41
2.2.1.6.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	42
2.2.1.6.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	42
2.2.1.6.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	43
2.2.1.6.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	44
2.2.1.6.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	44
2.2.1.6.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	45
2.2.1.6.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı.....	46

2.2.1.6.10. Onuncu Kalkınma Planı .....	46
2.2.1.6.11. On Birinci Kalkınma Planı .....	48
2.2.1.7. Diğer Yasal Reformlar.....	48
<b>3. YÖNTEM.....</b>	<b>50</b>
3.1. Araştırmanın Modeli .....	51
3.2. Evren ve Örneklem.....	51
3.3. Verilerin Toplanma Süreci .....	51
3.4. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri .....	51
3.5. Verilerin Analizi.....	52
<b>4. BULGULAR VE YORUMLAR.....</b>	<b>53</b>
4.1. Mahalle Kavramı .....	53
4.2. Kırsal ve Kentsel Alanda Mahalle.....	55
4.2.1. Kırsal Alanda (Yerleşkelerde) Mahalle .....	55
4.2.2. Kentsel Alanda Mahalle.....	56
4.3. Osmanlı Mahalle Yönetimi .....	56
4.4. Cumhuriyet Döneminde Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlığı.....	61
4.4.1. 1923- 1944 Dönemi Mahalle Yönetimi .....	61
4.4.2. 1944-2000 Döneminde Mahalle Yönetimi .....	63
4.4.3. 2000’li Yıllarda Mahalle Yönetimi ve Hukuki Zemini .....	64
4.4.5. Mahalle Yönetiminin Organları ve Seçimi.....	66
4.4.5.1. Muhtar .....	67
4.4.5.2. İhtiyar Heyeti .....	69
4.4.6. Mahalle Organlarının Seçim Usulü .....	69
4.4.7. Mahalle Muhtarlığının Görevleri.....	71
4.4.8. Mahalle Muhtarının Görevleri.....	72
4.4.8.1. 5393 Sayılı Kanun Kaynaklı Görevler.....	73
4.4.9. Mahalle Muhtarı ve İhtiyar Heyetinin Özlük Hakları .....	74

4.4.10. 6360 Sayılı Büyükşehir Kanununun Mahalle Yönetimi Üzerindeki Etkisi .....	75
4.4.5. Köy ile Mahalle Muhtarlıklarının Kıyaslanması .....	76
4.4.6. Mahalle Yönetiminin Sorunları .....	78
4.4.6.1. Nüfus Sorunu .....	78
4.4.6.2. Kimlik Sorunu .....	80
4.4.6.3. 6360 Sayılı Kanun'dan Kaynaklanan Sorunlar .....	81
4.4.7. Uluslararası Metinlerde Mahalle ve Yönetimi .....	82
4.4.8. Yakın Dönem Mahalle Uygulama Örnekleri .....	86
<b>5.SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>88</b>
5.1. Sonuçlar .....	88
5.2. Öneriler .....	91
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>93</b>

## TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
<b><u>Tablo 1.</u></b> Türkiye' de Belediyenin Gelişim Dönemleri .....	12
<b><u>Tablo 2.</u></b> Türkiye'de Belediye Türleri ve Sayıları.....	14
<b><u>Tablo 3.</u></b> Türkiye'deki Kalkınma Planı (kp) Metinlerinde Kamu Yönetimine İlişkin İfadeler .....	48
<b><u>Tablo 4.</u></b> 4541 Sayılı Kanun'un Zaman İçinde Geçirdiği Değişimler .....	67
<b><u>Tablo 5.</u></b> Muhtarın Tarihi Gelişimi .....	68
<b><u>Tablo 6.</u></b> 2019 Muhtarlık Seçimimne İlişkin Sayısal Veriler .....	70
<b><u>Tablo 7.</u></b> 2024 Muhtarlık Seçimine İlişkin Sayısal Veriler.....	71
<b><u>Tablo 8.</u></b> 2009 ve 2014 Yıllarında Gerçekleştirilen Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Muhtar Sayıları.....	75
<b><u>Tablo 9.</u></b> 6360 Öncesi ve Sonrası Genel Olarak Muhtarların Yaptığı İşler .....	77
<b><u>Tablo 10.</u></b> Türkiye' nin En Yüksek Nüfuslu On Mahallesi.....	79
<b><u>Tablo 11.</u></b> 6360 Sayılı Kanun ile Tüzel Kişiliği Sonlanan Köy Sayıları .....	81



## ŞEKİLLER LİSTESİ

	<b>Sayfa</b>
<b><u>Sekil 1.</u></b> Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri .....	13
<b><u>Sekil 2.</u></b> Lonca Teşkilatının Hiyerarşik Yapısı.....	21
<b><u>Sekil 3.</u></b> Tanzimat Öncesi Osmanlı Mahallesinin Genel Yapısı .....	58
<b><u>Sekil 4.</u></b> İlk Kadın Muhtar .....	62
<b><u>Sekil 5.</u></b> Birinci Muhtarlar Toplantısı .....	86

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AKP</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>AYYÖŞ</b>	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartları
<b>BAP</b>	: Bilimsel Araştırma Projesi
<b>BELDES</b>	: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>BŞB</b>	: Büyükşehir Belediyesi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DİBN</b>	: Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DPD</b>	: Devlet Planlama Dairesi
<b>IBRD</b>	: International Bank For Reconstruction and Development
<b>IULA-EMME</b>	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırmaları
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>kp</b>	: Kalkınma Planı
<b>KÖYDES</b>	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
<b>MED-DEM</b>	: Avrupa Topluluğunun Yerel Yönetim ve Demokrasinin Güçlendirilmesi Projesi
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatları Araştırma Projesi
<b>MÖ</b>	: Milattan Önce
<b>SUKAP</b>	: Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı
<b>TODAİE</b>	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>YKY</b>	: Yeni Kamu Yönetimi

**yy** : Yüzyıl

**WWF** : Doğal Hayatı Koruma Vakfı

# 1.GİRİŞ

## 1.1. Araştırmanın Konusu

Yerel yönetimler yoksunluk durumunda olan ve yardıma, desteğe ihtiyaç duyan vatandaşlara devletlerin sunmuş olduğu sosyal politika ve hizmetlerin yerine getirilmesine öncü olan devlet erklerinin başında yer alır. Yerel yönetim kuruluşları yalnızca vatandaşlara sosyo-ekonomik yardımlar değil aynı zamanda birçok faaliyet alanında da etkinlik göstererek sosyal hayata doğrudan etki eden kuruluşlardır. Bu bağlamda yerel yönetim işleyişinin sürdürülebilir ve sürekli olması oldukça önem arz etmektedir. Yerine getirilecek hizmetlerin belli bir mevzuat doğrultusunda gerçekleştirilmesi de yine bu anlamda önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetim düşüncesinin gerek Avrupa gerekse Türkiye özelinde değerlendirmesi göz önünde bulundurulduğunda; gerçekleşen yerel reformlarının “sürdürülebilirlik” ve “etkin hizmet anlayışı” kapsamında gerekliliği önem arz etmektedir. Mahalle yönetimi de bu bakımdan yerel yönetim kuruluşlarının mahalli ölçüdeki ilk temsilcisi olarak görülebilir. Organları bakımından mahalle sakinlerine “subsidiarite” ilkesi gereği yakın hizmet anlayışını taşıyabilmek bu kuruluşların misyonu açısından doğrudan etkili olmaktadır.

Araştırmanın konusu, Türk yerel yönetim anlayışının mahalle yönetimi bakımından ele alınması ve yine bu bağlamda gerçekleşen reformların uygulanabilirliği, işlevselliği ve mevzuattaki etkinliği göz önünde bulundurularak ele alınmasını içermektedir.

## 1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı; yerel yönetim anlayışının gerçekleştirilen reformlarla günümüz yaşam standartlarına uygun hale getirilmesi ve uygulanabilirliği bakımından etkin ve verimli olup olmadığını ele almaktır bu çerçevede bir idari birim olan mahalle yönetiminde reform ihtiyacını ortaya koymaktır.

### **1.3. Araştırmanın Önemi**

Literatür açısından yerel yönetimlerin kapsamı ve Türk yerel yönetim anlayışı özelinde bir idari birim olan mahalle yönetiminin ele alınması, araştırmanın gerek teorik gerekse pratik açıdan literatüre sağlayacağı katkısı önem arz etmektedir.

### **1.4. Araştırmanın Varsayımları**

Bu araştırmada, ilgili alan yazından elde edilen bulgular neticesinde ortaya çıkarılan birçok varsayım mevcuttur. Bu varsayımlar şu şekilde açıklanabilir:

- Yerel yönetimler, bir kamu anlayışı gereği hizmette yakınlık bakımından vatandaşlara etkin hizmet konusunda faydalı olmuştur.
- Merkez ve yerel yönetim kuruluşları, vatandaşların hizmete ulaşma ve aldığı hizmetler bakımından sosyal hayatta var olabilmeleri konusunda önemli bir rol oynamaktadır.
- Yerel yönetimlerin mevzuattaki uygunluğu ve uygulanabilir oluşunun en somut karşılıklarından biri olan mahalle idaresi “subsidiarite” ilkesi gereğini yerine getirmektedir.
- Yerel yönetim yapılanması içinde bir idari birim olan mahalle yönetimlerinde reforma gidilmesi, kent hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasına katkı sağlayacaktır.

### **1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları**

Araştırmanın sınırlılığını yerel yönetim kuruluşları içerisinde yer alan mahalle yönetimi anlayışı oluşturmaktadır. Bu araştırmada, veri kaynağı olarak, dergiler, lisansüstü tezler, makaleler, kitaplar, arşivler, internet veri tabanları, bildiriler, raporlar gibi yazılı bilgi kaynakları ile sınırlıdır.

## **1.6. Tanımlar**

Yerel yönetim; bir ülkenin belirli bir bölgesi ve zamanında yerel halkın talep ve ihtiyaçlarını halkın demokrasi vasıtasıyla görevlendirdiği kişiler eliyle yürüten özerk oluşumlardır.

İdari reform; kamu sektörünün süreç, yapı ve kalitenin geliştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bilinçli ve sistemli değişiklikleri ifade etmek üzere kullanılmıştır.

Yerellik ilkesi; kavram olarak subsidiarite, yedekte olma, ikincil olma, destek verme ve yardımcı olma gibi anlamlara gelmektedir. Bu yeni kavram, yerel yönetimlerin üst yönetimlerle ilişkilerinin düzenlenmesi ve onların özgürlüklerinin korunabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Mahalle; belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimdir.

## 2. İLGİLİ ALANYAZIN

### 2.1. Kuramsal Çerçeve

Tarihin başlangıç döneminde avcı, toplayıcı fonksiyonuyla ön plana çıkan yerleşimlerin, konar-göçer yapısıyla önem kazandığı bilinmektedir. İlerleyen zamanda mekân düzleminde meydana gelen iklim değişimlerinin bitki ve hayvan formuna olumlu etkisi yerleşik hayata geçişin ilk izlerini ortaya çıkarması bakımından önemlidir. Bu bakımdan insanın barınma ve mekân tercihlerinde önemli bir değişim meydana gelmektedir. Farklılaşan yerleşim tercihleri günümüz ilişkilerinin yakın aktörü kentleri ve dolayısıyla yerel yönetim oluşumlarının ilk basamağını oluşturmaktadır.

İlhan Tekeli' ye göre kent; tarım dışı üretimin yapıldığı ve tüm üretim basamaklarının denetlendiği, eşgüdümlü dağıtımın gerçekleştiği, gelişmiş teknolojinin beraberinde getirdiği, yoğun, büyük, heterojen bütünleşme seviyesine ulaşmış yerleşme çeşididir (Tekeli, 2011, s.20).

Kentlerin doğması ve yerel yönetimler arasında paralel bir ilişki olduğundan bahsetmek mümkündür. Kentler; varlık kazandığı ilk andan itibaren insanların kendilerini güvende hissettiği, sosyal, kültürel ve dini duygulara ev sahipliği yapan, üretim ve tüketim ilişkilerinin bir arada sürdürüldüğü fonksiyonel oluşumlar olarak karşımıza çıkagelmiştir.

Kentlerin var olabilmesi için beklenen karmaşık sosyal ilişkiler ilk kez Mezopotamya'da gelişim göstererek anlam kazanmıştır. Modern özellik yüklenebilecek ilk kent oluşumları M.Ö. 3500-4000 tarihlerinde Mezopotamya civarında kurulduğu yerleşim kalıntıları neticesinde tespit edilmiştir (Pustu, 2006, s.129). Mezopotamya benzeri bir yapılanmanın Mısır kent devletlerinde karşımıza çıktığı bilinmektedir. MÖ. 5. binyılında Akdeniz iklimi oluşumlu bitki ve hayvan çeşitlerini, Nil Nehri' ne uyarlayan Mısırlılar belirli ölçüde eşitlik gözetken köyleri kurmuştur (Çıvğan, 2015, s.372).

Yerel yönetimler, demokrasinin temel değerlerinden birini oluşturur ve yer aldığı ülkenin bir noktasındaki toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmek adına her toplumun iç dinamiğinden varlık kazanarak temsil olunur. Tarihsel gelişmelere bağlı olarak ilk yerel yönetim örneklerini şu bakımdan ifade etmek mümkündür:

Antik çağda, kendi kendine yeten, küçük bir yönetim birimi, demokrasi özellikleriyle ön plana çıkan “site”ler; siyasi ve yerel yetkiyle donatılmasına karşın, yönetimde özerklikten faydalanan “medicine”ler; ideal toplumsal düzen ve demokrasi noktasında gelişmiş antik Yunan devletlerinde “polis” kent devleti yerel yönetimlerinin ilk oluşumlarıdır (Tortop vd., 2014, s.2). Site ve Medicine’ nin dönüşen dünya düzeninde önemini yitirmesi, “komün”lerin yapılanmasına ve kentlerin özgürlük kazanmasına zemin hazırlamıştır. Komün, bir mekân içinde topluluk halinde yaşamını sürdüren halkın ortak sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla bir araya gelmiş kümeler bütünü olarak tanımlanabilmektedir (Ertan, 2002, s.23). Bu bağlamda sosyal ve siyasal gereksinimlerin yönetsel bir birim haline gelmesiyle birlikte bu yapılar yerel yönetimlerin ilk kurumsallaştığı örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **2.1.1. Yerinden Yönetim Kavramı**

Yerinden yönetimler, bir ülkenin belirli bir bölgesi ve zamanında yerel halkın talep ve ihtiyaçlarını halkın demokrasi vasıtasıyla görevlendirdiği kişiler eliyle yürüten özerk kurumlardır. Devlet kendi denetim ve gözetimi altındaki hizmet sunumunu, halk ve ülke yararını gözetererek özerk kurumlara belirli ölçüde devredebilir. Söz konusu kurumların devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği, bütçesi, örgüt yapısı ve malları bulunmaktadır (Tortop vd. 2014).

Özerk yapı yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli ve belirgin özelliklerindedir. Buradaki özerklik karar mekanizmalarının, merkezden mali ve yönetsel alanda belirli ölçüde bağımsız hareket edebilmesinden kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim ülke genelinde yekpare bütünlükçü yapısını idame ettirebilmek ve yerel düzeydeki usulsüzlüklerin önüne geçebilmek adına yerinden yönetimleri vesayet denetime tabi tutmaktadır. Vesayet denetimi belirli karar ve işlemleri denetleyerek kontrol mekanizmasını etkin kılabilenmektedir. Denetlenecek alanların sınırları yönetimde oluşabilecek aksaklık ve karmaşayı önleyebilmek için yasada tek tek belirtilmiştir.

Yerinden yönetim kavramı “merkez yokluğu” anlamına gelen “ademi merkeziyet” olarak da adlandırılmaktadır (Keleş, 2019, s. 29). Yerinden yönetim kurumlarının görevleri halk tarafından seçilmiş organların eliyle yürütülmektedir.



Yerel yönetimlerin yetkileri ise konu, yer ve şekil bakımından kanunlarla sınırlı tutulmuştur.

Yerinden yönetim, idari yönetim ilkesiyle sınırlı kalmamakta yasama ve yargı alanında da kullanılmaktadır. Bu görünüşteki yönetimler siyasal yerinden yönetim adını almaktadır. Her iki durumda da gereksinimler tüzel kişilik kazanmış kamu kurum ve kuruluşlarına hizmet devrini zaruri kılmaktadır.

- **Siyasal yerinden yönetim;** siyasal yetkinin merkez ve yerel arasında paylaştırılması sonucu federal devletlerde ortaya çıktığı bilinmektedir. Federal devletler yönetimde her bir federe devletin yerel özerk yapısıyla meydana gelen bir yapıdadır. Bu tür devletlerde temel yaklaşım dış bağlantılı işlerde temsil ve egemenlik haklarının federal yapıya devredilmesi ve iç ilişkilerde bağımsızlıktır. Federal yapılarda yerel yönetimler, federe devlet yapısı içinde yerel hizmet sunan eyalet ya da federe devlet yapısına bağlı bir alt birimdir (Parlak ve Ökmen, 2010, s.). Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre gibi federatif devletlerde siyasi yerinden yönetim anlayışı görülmektedir.
- **İdari yerinden yönetim;** yerel düzeyde planlanan kamu hizmetleriyle, mali, ticari, teknik vb. uzmanlık gerektiren bazı fonksiyonların merkezi yönetim kapsamı dışında kalan tüzel kişilik sahibi kuruluşlar vasıtasıyla yürütülmesidir. İdari yerinden yönetim kuruluşları kendi organlarıyla yönetilmektedir. Merkezden bağımsız mali yapı ve özerk statüsel haklara sahiplerdir. İdari yerinden yönetimi; “hizmet yönünden yerinden yönetim” ve “yer yönünden yerinden yönetim” adı altında iki başlığa ayırmak mümkündür (Keleş, 2019, s.22-23). Türkiye ve Fransa gibi ülkeler merkeziyetçi yapısıyla idari yerinden yönetime örnek teşkil etmektedir.

Siyasal veya idari yerinden yönetim alanı fark etmeksizin noksanlık yaratan gereksinimler kamu kurum ve kuruluşlarıyla hizmet boyutunda yetki paylaşımında etkili olmuştur (Gözübüyük, 1983, s.31).

#### **2.1.1.1. Hizmet Yönünden Yerel Yönetim Anlayışı**

Verimli, tarafsız işlerini uzmanları eliyle etkin kılmayı amaçlayan hizmet esaslı yerel yönetimler 1950’lerden sonra merkezi idarenin artan iş yükünü hafifleterek önem kazanmaya başlamıştır.

Burada özerk statüye kavuşturulmuş kamusal hizmetler ve örgüt teşkilatı yapılandırılmaktadır. Merkezi yönetimin hizmet yükü hafiflemekle birlikte uzmanlar tarafından hazırlanan işlerin daha hızlı, etkin, rasyonel ve verimli sunulması hedeflenmektedir.

Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları; kanunla veya kanunun verdiği yetkiyle kurulur. Merkezi idareden ayrı mali bütçeye ve belirli ölçüde özerkliğe sahiplerdir. Üzerlerinde merkezi idare ya da bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimi vardır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, barolar, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler vb. kamusal meslek örgütleri hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının hayat sahasını oluşturmaktadır.

Araştırmanın öncelikli konusunu yer yönünden yerinden yönetim yapılanması oluşturduğundan hizmet yönünden yerinden yönetim teşkilatları kapsamlı incelenmeyecektir.

#### **2.1.1.2. Yer Yönünden Yerel Yönetim Anlayışı**

Sınırları belirli bir toprak parçası üzerinde yaşamını sürdüren yerel halkın ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, halk nezdinde organları seçilen, yetki ve görev alanı kanunlarca belirlenen, özerk mali dengesi, personel teşkilatı bulunan kamu tüzel kişisi yer yönünden yerel yönetim olarak tanımlanabilir (Urhan, 2008, s.85).

Kamusal hizmetlerin, merkez ve yerel yönetimler arasında paylaştırıldığı bilinmektedir. Hizmetin konusu, ülke coğrafyasının yerel nitelikli gereksinimlerini ilgilendirmekte ise kanun nezdinde sorumlu tutulan bölge yerel yönetimleri tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Hukuki boyutu anayasal (1982) çerçevede çizilen ve görevleri belirlenen yerel yönetimlerin ülkemizde üç kademeye ayrılmaktadır (md.127). Birincisi; il özel idaresi, ikincisi; kentin işleyişine dair hizmetleri yürüten belediye, üçüncüsü ise kır olarak isimlendirilen alanlarda görevini idame ettiren köylerdir. Yerel yönetimlerin hizmet yükümlülükleri, idari açıdan kuruluş ve görevleriyle bir bütünü oluşturur (md.123).

### **2.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Halka sunulan hizmetlerin en iyi şekilde karşılanması yerel yönetimlerin temel varlık sebebidir (Keleş, 2019, s. 51-52).

Toplumun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerinin tedarikinde merkezi bir yönetim dışında yerel yönetimlere ihtiyaç duyulması ekonomik, siyasi ve hukuki olmak üzere farklı disiplinlerde gerekçelendirilmiştir.

#### **2.1.2.1. Ekonomik Nedenler**

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri ekonomik nedenlerdir. Doğa da var olan sınırlı kaynakların optimum fayda sağlayacak biçimde dağılımı ekonomi kapsamında değerlendirildiğinden, yerel yönetim kurumlarının hizmet sunumunda etkin kaynak yönetimi önem arz etmektedir (Nadaroğlu, 2001, s.31).

Kümelenmiş ve belirli bir alan içinde yaşayan insanların, yerel yönetim kuruluşları aracılığıyla istek ve ihtiyaçlarını aktarma imkanına erişmiş olmaları kaynak israfına yol açmadan etkili hizmet ve mal üretiminin yürütülmesine olanak tanımaktadır (Tekeli, 1983). Yerel yönetimler hizmet sunumunda, coğrafi yakınlık ve yöneticilerin etkisi bakımından merkezi yönetime oranla daha uygun kararlar alabilirler. Bilhassa halkla aynı bölgede yaşayan kimseler, bölgesel ölçekte sağlanan hizmetlere yönelik talep ve tercihleri daha gerçekçi ve hızlı bir biçimde üretip takip etme olanağına sahip olmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s.32). Uluslararası kuruluşlar ve AB'nin son dönemde "subsidiarite" (yerellik) ilkesini geliştirme çabasının nedeni de bu durumdan kaynaklanmaktadır (Tortop vd., 2014, s.20).

#### **2.1.2.2. Siyasi Nedenler**

Gelişmiş ülkelerde artan demokratik bilinç kuvvetli bir yerel yönetim yapısının temelini oluşturmaktadır. Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde ise bu durum farklı bir seyir izlemektedir. Gelişmiş ülkelere nispeten yerel yönetim yapıları zayıf kurulan ülkeler merkezi yönetimleri kuvvetlendirecek plan ve proje girişiminde bulunmaktadır (Tortop vd., 2014, s.20).

Demokrasinin temel yapı taşlarından yerel yönetimlerin özünde siyasal varlık yatmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s.27). Halk katılımı ve denetimi aracılığıyla yerel

yönetim kuruluşlarının vazifelerini yerine getirebilme fikriyatı, siyasi bakımdan yerel yönetimlerin temel varlık gerekçesini ifade etmektedir.

### **2.1.3. Türkiye’ de Yerel Yönetimler**

Türk yerel yönetim anlayışı İl özel idaresi, Belediye ve Köy üçlüsü üzerine kurulmuştur ve temel amaçları buldukları yörelerin yerel nitelikteki ihtiyaçlarına çözüm üretmektir. Yerel yönetim kuruluşları ifade edilirken kimi kaynaklar ülkemiz yönetsel birimi mahallenin de yerel yönetim kurumu kabul edilip edilemeyeceğinin dikkate alınmasının gerekliliği üzerine tartışmalarda bulunmaktadır. Nitekim, mahalle yönetim birimlerinin; kanunla haiz olunan tüzel kişilikten yoksun, anayasa metninde yer almayıp kanunla kurulamama ve yönetimlerine tanınan mali bütçe ve personel yoksunluğu gerekçesiyle yerel yönetim kuruluşları arasında yer almadığı bir gerçektir.

Türk yönetim teşkilatının yer yönünden yerinden yönetim kolunu oluşturan “İl Özel İdaresi”, “Belediye” ve “Köy” yapılanması araştırmanın bu bölümünde alt başlıklarda ele alınacaktır.

#### **2.1.3.1. İl Özel İdaresi Yönetimi**

İl özel idaresi, Osmanlı’dan miras kalan bir yerel yönetim birimidir. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılmış ve “eyalet” sisteminden “vilayet” sistemine geçilmiştir (Çiftçin, 2006, s.123). 1870 tarihinde yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1864 tarihli Nizamnameyi yürürlükten kaldırmıştır. 1876 tarihli Kanun-i Esasi, il özel idarelerine tüzel kişilik tanıyarak yerel yönetim olma koşulunda ilk adımı atmış ve anayasal güvence tanımıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat’yla organik forma kavuşan il özel idaresi, 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile değişime uğramıştır (Koçak ve Kavsara, 2012, s.64). İl özel idarelerinin bugünkü görünümüne ulaştıran son düzenleme 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun kabulüyle gerçekleşmiştir.

Türk idare teşkilatında ilin iki farklı yönü söz konusudur. İl, merkezi idarenin taşra uzantısı ve yetki genişliği (tevsii mezuniyet) esasına göre yönetilen kademeli bir birim olarak anayasanın 126 maddesinde düzenlenmiştir. İl’in sahip olduğu bu

özellikler, il genel idaresini oluşturmaktadır. İl'in ikinci yönünü ise mali ve idari bakımdan özerklik sahibi, il halkının mahalli nitelikte ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü tutulan kamu tüzel kişi olan il özel idaresi oluşturmaktadır.

5302 sayılı kanunda il özel idaresi: “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak açıklanmaktadır (md.3).

İl özel idaresinin organları 5302 sayılı kanunda açıklanmıştır (md.3). Organlar: İl encümeni, il genel meclisi ve validen oluşmaktadır. İl özel idareleri ilin kurulmasına dair kanun uyarınca tüzel kişilik kazanır ve ilin kaldırılmasına dair kanunla tüzel kişiliğini kaybeder. Yakın tarihte 6360 sayılı kanun ile İl Özel İdaresi sıfatı kaldırılıp, büyükşehir statüsü kazanan 14 ilde yaşanan durum bu durumun belirgin bir örneğidir.

İl özel İdaresinin hizmet kapsamı ilin mülkü sınırlarıdır; kırsal çevrede yöre halkının ortak ihtiyaçlarını yürüten köyleri, kentsel alanda ise belediye sınırlarını içine alır ancak köy ve belediye hizmet alanı dışında kalan yerlere hizmet götürmekle görevlendirilmiştir. Kır ve kent arasında hizmet sunumu gerçekleşmesine rağmen, il özel idaresi çoğunlukla kırsal alandaki hizmet sunumuyla ön plana çıkmaktadır (Erbay ve Akgün, 2017, s.275).

İl özel idarelerinin yetki ve görevleri kanunda açıkça belirtilmemiş olup hizmet alanı belediyeye ait sınırlar dışında yükümlü tutulan alanlar ve il sınırı dahilindeki yükümlü tutuldukları görevler şeklinde kategorize edilmektedir (md.6).

- Belediye sınırları dışında; acil yardım ve kurtarma, imar, kanalizasyon, çevre, su, katı atık, yol vb. hizmetleri ifade etmem mümkündür.
- İl sınırları dahilinde; gençlik ve spor, sağlık, bayındırlık ve iskân, sosyal hizmet ve yardımlar, ilin çevre düzeni ve plânı, turizm, sanat, kültür vb. alanlarda sunulan hizmet planlamaları bu kapsamda değerlendirilmektedir.

### **2.1.3.2. Belediye**

Türk yerel yönetim tarihinin temel yapı taşı belediye 150 yılı aşan bir geçmişe sahip olması ve işlevselliğiyle dikkat çekmektedir (Dikme, 2012, s.87). Kavramsal açıdan Arapça kökenli bir kelimedir ve “kente ait olan”, “kentsel” anlamına gelen

“beled” kökünden türetilmiştir (http-1). Belediye olabilme yeterliliğine sahip her oluşuma kent yakıştırması yapmak doğru olmamaktadır (Keleş, 2019, s.202). Şemseddin Sami, Kamus-ı Türk-ı adlı eserinde belediyelerden; “bir kentin genel işleri ve diğer ihtiyaçlarıyla ilgilenen idare” olarak bahsetmektedir (Sami, 2017).

Tanzimat döneminde yerel düzeyde karşımıza çıkan ilk yerel örgüt belediyelerdir ancak gelişimlerini Cumhuriyet döneminde tamamlamışlardır. Türkiye, 2004 tarihine kadar 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla belediye örgütünü sistematik bakımdan yönetmiştir. Dönemin ihtiyaç ve koşullarının gerisinde kalan 1580 sayılı kanun 2004 yılında yerini 5272 sayılı kanuna bırakmıştır. Ancak 5272 sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya şekil bakımından aykırılık iddiasıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararıyla iptali gerçekleşen kanunun yerine 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

5393 sayılı kanun belediyeyi, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamaktadır (md.3).

5393 sayılı kanun nüfus unsurunu gözeterek belediyenin kuruluş yöntemini açıklamaktadır, nüfusu beş binin üzerinde bulunan yerleşim yerlerinde belediye kurulabileceği ifade edilmiş ancak il ve ilçe merkezlerinde beş bin şartı aranmaksızın belediye kurulmasının zorunlu tutulmuştur (md.4).

Belediye düzeyinde yürütmenin başı “belediye başkanı”dır, danışma merci “belediye encümeni” ve karara yetkili makamı “belediye meclisi” belediye teşkilatının organlarını oluşturmaktadır (md.3).

Belediye mahalli ve müşterek olmak koşuluyla; su ve kanalizasyon, ulaşım İmar, zabıta, itfaiye, çevre ve çevre sağlığı, turizm ve tanıtım, şehir içi trafik, park ve yeşil alanlar, temizlik ve katı atık, kültür ve sanat, kurtarma ve ambulans, meslek ve beceri kazandırma vb. alanlarda görevlidir (md.14).

**Tablo 1. Türkiye' de Belediyenin Gelişim Dönemleri**

<b>Dönem</b>	<b>Dönemin Öne Çıkan Özelliği</b>	<b>Temel Mevzuat</b>
1920-1923	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Birinci TBMM'de yerel yönetimlerin çerçevesi anayasal metinde geniş olarak çizildi.</li><li>▪ Yerel Temsil kapsamı genişletildi.</li><li>▪ Belediye başkanının meclis içinden seçilmesi yöntemi getirildi.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu</li><li>▪ 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu</li></ul>
1923-1930	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Osmanlı Dönemindeki belediye mevzuatı bazı iyileştirmelerle sürdürüldü.</li><li>▪ Belediye gelirleri kanunu çıkarıldı.</li><li>▪ Ankara başkent oldu.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu</li><li>▪ 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu</li><li>▪ 1924 tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu</li></ul>
1930-1960	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Yeni belediye kanunu çıkarıldı.</li><li>▪ Belediyelerin yasal altyapıları geliştirildi.</li><li>▪ Yerel hizmetlerle ilgili özel şirketler devletleştirildi.</li><li>▪ Çok partili hayata geçildi ve belediyelerdeki siyasal çeşitlilik artırıldı.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1580 sayılı Belediye Kanunu</li></ul>
1960-1980	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Hızlı kentleşme karşısında büyük ölçekli şehirlerin problemlerine çözüm arayışları ve sonuçsuz kalan girişimler oldu.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1580 sayılı Belediye Kanunu</li></ul>
1980-2004	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Belediye seçimlerinde yeni düzen getirildi.</li><li>▪ Büyükşehir belediye modeline geçildi ve yaygınlaştı.</li><li>▪ Belediye gelirleri artırıldı.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1580 sayılı Belediye Kanunu</li><li>▪ 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu</li></ul>
2004-2012	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Belediye mevzuatı yenilendi.</li><li>▪ Belediye alanında yenilikler uygulamaya geçti.</li><li>▪ Belediyelerin özerkliği artırıldı.</li><li>▪ Büyükşehir belediyesi modeli geliştirildi.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 5393 sayılı Belediye Kanunu</li><li>▪ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu</li></ul>
2012 sonrası	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ İl ölçeğinde büyükşehir belediye modeli uygulamaya konuldu.</li><li>▪ Belde belediyelerinin sayısı azaltıldı.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 5393 sayılı Belediye Kanunu</li><li>▪ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye</li></ul>

**Kaynak: (Oktay, 2020, s.173)**

Türkiye' de yapı ve işleyiş itibariyle iki tür belediye örgütlenmesi mevcuttur. Birincisi; 5393 sayılı kanunla kurulan belediye örgütü, ikincisi ise 5393 Sayılı

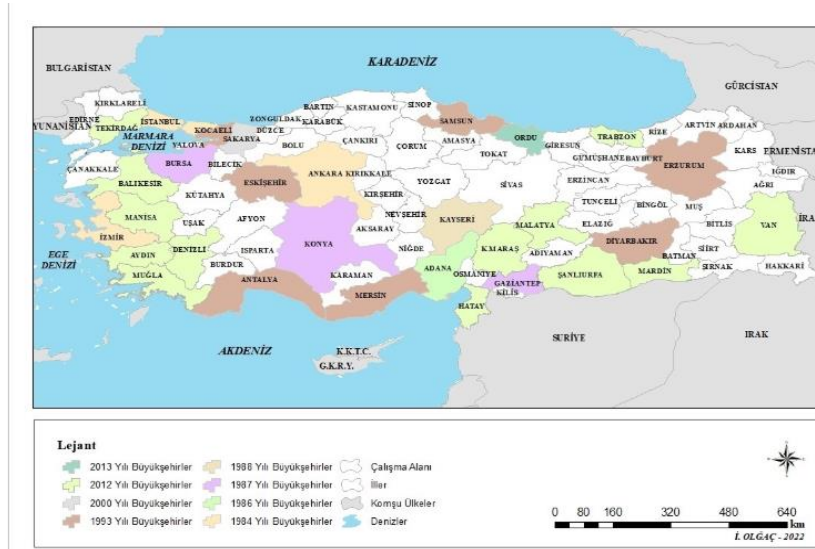
Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununa uymakla görevlendirilen Büyükşehir Belediyesi'dir.

### 2.1.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi

1984 tarihinden itibaren klasik belediye yönetiminin yanında 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Nüfusu metropol olma özelliği taşıyan kentler ile daha az nüfuslu kentlerin yönetiminde aynı kanunun uygulanması hizmet sunumunda aksaklık ve yetersizliğe neden olmaktadır. Mevcut sorunları çözüme kavuşturabilmek adına Tokyo, Paris, Londra gibi metropol özellik taşıyan kentlerde olduğu gibi farklı teşkilat yapısına gidilerek Büyükşehir Belediyeleri (BŞB) kurulmuştur (Eryılmaz, 2021, s.177).

2004 yılına gelindiğinde yerel yönetimlerde reform çalışmalarının da etkisiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu yürürlüğe girmiştir. 2012 yılında ise 6360 sayılı kanun ile mevcut büyükşehir belediye örgütünün yanına 14 il eklenerek büyükşehir sayısı 30'a çıkarılmıştır.

Şekil 1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri



Kaynak: (Olğaç ve Doğan, 2023, s.91)

5216 sayılı kanun BŞB'yi, "Karar organlarını il yöre halkının seçtiği, mali ve idari özerkliğe haiz kanunda belirtilen görev sorumlulukları ilçe belediyeleri arasında eşgüdümlü yerine getiren kamu tüzel kişi olarak tanımlar."



Uygulama noktasında 5216 sayılı kanun ile 5393 sayılı kanun arasında organik bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda 5393 sayılı kanun ve ilgili kanunlara aykırı olmamak koşuluyla benzer hükümler büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde de uygulanmaktadır (Tortop, 2014, s.206).

BŞB'nin organları belediye organlarıyla benzerlik göstermektedir: BŞB Belediye Meclisi, BŞB Encümeni, BŞB Belediye Başkanıdır.

İlçe belediyelerinin görüşleri dahilinde stratejik plan yapıp hedef belirlemek, yatırım planını oluşturmak ve bunlara uygun bütçe hazırlamak; çevreyle uyum içerisinde imar planı hazırlamak ve uygulamak; BŞB sorumluluğunda işletilecek yerlere ruhsat vermek, denetlemek; toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerini planlamak ve denetlemek; ağaçlandırma yapmak, tıbbi ve sanayi atıkları için tesis kurmak vb. BŞB görevleri arasında yer almaktadır (md.7)

**Tablo 2. Türkiye'de Belediye Türleri ve Sayıları**

Büyükşehir Belediyesi Sayısı	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	519
İl Belediyesi Sayısı	51
İlçe Belediyesi Sayısı	403
Belde Belediyesi Sayısı	404
Toplam Belediye Sayısı	1407

**Kaynak: (http-2)**

### **2.1.3.3. Köy**

Yerel yönetimlerin en küçük birimi köy, ilk kez 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle düzenlenmiştir. Ancak yerel yönetim birimi olarak planlanması ve tüzel kişilik kazanması Cumhuriyet yıllarında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ve 1982 Anayasasıyla gerçekleşebilmiştir (Şinik, 2012).

Toplu halde kırsal yerleşimlerde yaşayan insanların bir arada yaşamasını gerekli kılan ihtiyaç ve alışkanlıklar neticesinde köy kuruluşu ortaya çıkmıştır. Köyün kırsal yerleşim alanlarıyla eş gösterildiği durumlar da mevcuttur (Kavruk, 2024).

Günümüzde varlığını idame ettiren 1924 tarihli Köy Kanunu köye ilişkin nüfus ve fiziki özellikleri ön planda tutan bir tanımda bulunmuştur. O halde köy, nüfus çokluğu iki binin altında kalan yerleşim yerinin; yaylak, otlak, cami, mektep, gibi ortak mallara sahip dağınık veya toplu evlerde yaşayan bahçe, bağ ve tarlalardan oluşmaktadır (md.1ve2). 442 sayılı kanun köy nüfusunun alt sınırına yönelik açıklamalarda da bulunmaktadır. Nüfusu yüz elli kişinin altına düşen yerleşimlerde köy kurulamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Bu yerlerde seçme hakkı bulunanların salt çoğunluğunun talebiyle civardaki bir saat veya daha az süreli köylere bağlanır ya da birkaç yer birleşerek köy oluşturur veyahut kaymakam/vali Köy Kanunu çerçevesinde uygulanacak maddeyi belirleyerek köyün varlığını idame ettirebilmektedir.

Organlarını köyün başı “muhtar”, köyün işlerini muhtarla birlikte yürüten “ihtiyar meclisi” ve “köy derneği” oluşturur.

Köyün işleri 442 sayılı kanunda zaruri ve köyün isteğine bağlı olmak üzere ikiye ayrılmış olup kanunda tek tek sıralanmıştır. Kanun, köylünün zaruri işleri görmekten kaçınırsa cezalandırılacağını, talebe bağlı işlerde ise ceza yükümlülüğünde muaf tutulduğundan bahsetmiştir. Ancak köylünün talebe bağlı işlerini; köy derneğinin salt çoğunluğu karara bağlar ve İl'e bağlı yerleşimlerde vali ve ilçeye bağlı köylerde kaymakam uygun bulursa söz konusu iş köylü için zaruri görünüm kazanır. Köylü zaruri işi yapmaktan kaçınırsa cezalandırmaktadır.

- Köy halkının sağlığı, eğitimi, güvenliği gibi temel konuları köyün zaruri işleri kapsamaktadır. Sıtmadan korunacak tedbirler almak, köye içme suyu getirmek, köye okul ve mescit yapmak, evlerin etrafını ve köy çevresini temiz tutmak, köy korucusu muhafaza etmek vb. başlıca örneklerindendir.
- Köyün başı ve sonuna kadar açılan yolları taş kaldırım ile kaplamak, hamam, çamaşırılık, çarşı ve pazar yeri kurmak, zanaat erbabı yetiştirmek, eğlence ve spor maksadıyla oyun düzenlemek, köye hayvan almak, gerektiğinde abdesthane, ev, ahır gibi yapıları boyamak vb. köylünün isteğine bağlı işlere örnektir.

#### **2.1.4. Yerel Yönetim Tipleri**

Tarih boyunca her toplum iç dinamiklerinden kendine en uygun yönetim biçimini ortaya çıkarmış ve ülke geleneklerine uygun teşkilatlandırmaya başvurmuştur. Yerel yönetimlerde bu teşkilatlanmanın bir parçasıdır. Ülkelerin yerel yapıları tek tek incelenemeyeceğinden araştırmanın bu kısmında kısaca yerel yönetim tiplerinin benzer yönetim özelliği taşıyan ülkelerin kümelenmesi şeklinde ele alınacaktır.

##### **2.1.4.1. Fransız (Napolyon) Tipi Yerel Yönetimler**

Fransız tipi yerel yönetimler statüsel olarak anayasayla kurulmuştur. Anayasalar, yerel yönetimlerin tamamına eşit statü tanımış ve özerk yönetimi temsil edecek ajan görevinde Vali tayin etmiştir. Denetim ve yönetim açısından Vali, özerk nitelikteki yetkisini merkezin taşra birimlerinin yardımıyla kullanmaktadır (Keleş, 2019, s.101). Bu açıdan Fransa, Belçika, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Portekiz gibi Fransız Tipi yönetimin uygulandığı ülkelerde yerel yönetim birimleri üzerinde merkezi yönetim vesayet yetkisiyle denetimi sağlamaktadır.

##### **2.1.4.2. Anglo Sakson Tipi Yerel Yönetimler**

Anglo Sakson Tipi yerel yönetimler anayasada düzenlenmediklerinden kuruluşları parlamento kararlarıyla gerçekleşir. Bu tip yönetimler Fransız tipinden farklı olarak merkezin ajanıyla idari vesayet denetimine tabi tutulmazlar ve merkezden bağımsız hareket ederler. Bağımsızlıkları oldukça geniş olan Anglo Sakson tipi ülkeler merkezle yatay kökenli ilişkilerde bulunur. İngiltere, Yeni Zellanda, Kanada, İrlanda, Avustralya ve belli ölçüde Amerika Birleşik Devletleri bu ülkelerdendir (Çifci, 2020, s.19).

##### **2.1.4.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri Tipi Yerel Yönetimler**

Bu tip yönetimler özerk hizmetleriyle Anglo Sakson tipi ülkelere benzeşmektedir ancak onlardan farklı olarak yasa ile verilen yetkilerin üzerinde genel yetkiyle donatılmışlardır. Başka bir söylemle yerel demokrasiye artan oranda değer verilmiş ve daha sıkı bağlanılmıştır (Keleş, 2019, s.102). Almanya, İsveç, Norveç, Hollanda, Avusturya, Danimarka, İsviçre bu anlayışla yönetilen ülkelerdir.

#### **2.1.4.4. Orta ve Doğu Avrupa Sosyalist Ülke Tipi Yerel Yönetimler**

Arnavutluk, Çekoslovakya, Macaristan, Polonya, Bulgaristan, Yugoslavya, Romanya ve Doğu Almanya topraklarında uygulanan bu yönetim tipi II. Dünya Savaşı'ndan ardından belirginleşmiştir. Sovyetler Birliği tarafından geliştirilen yönetim tipi zor kullanılarak benimsetilmek istenmiştir. Zorla kabul edilen bir yönetimden özerklik beklemek olanaksızdır. Bu tipte yasama ve yürütme tek elde toplanıp alınan her karar bir üst mercinin onayına tabi tutularak hem dikey hem de yatay hareketlilik sağlanmıştır.

### **2.2. İlgili Araştırmalar**

#### **2.2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yerel Yönetim Reformu**

Yerel yönetim kuruluşlarının Türkiye tarihinde geniş bir zaman aralığı ve zenginliğine sahip olduğunu söylemek güçtür. Ülkemizde yerel yönetimlerin kuruluş temelleri 20. yüzyılın (yy) başlarında Osmanlı dağılma döneminde atılmıştır. Türkiye, Osmanlı Devleti'nin dağılmasından sonra kurulan bir devlettir ve bugün yerel olarak bilinen teşkilatlanmasını Osmanlıdan devir almıştır. Batılı devletlerdeki yerel yönetim tarihine kıyasla yeni kabul edilebilecek bu durumun farklı tarihsel altyapı ve toplumsal değer yargılarından kaynaklandığını ileri sürmek mümkündür. Ancak Tanzimat dönemi ile bir dizi yenilik çalışmasının çağın gerisinde kalmış kurumları modernleştirmeye başladığı ve batı örnekli yönetsel düzenlemelerde bulunduğu izlenmektedir (Tortop vd. 2014, s.36).

##### **2.2.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler**

Osmanlı Devleti döneminde yerel yönetim örgütlenmesi, savaş meydanlarında alınan ağır yenilgiler neticesinde batı olarak addedilmiş Avrupalı devletlerin üstünlüğünün kabulüyle askeri alanda izlenen planlı değişim hareketlerinin, zamanla toplumsal ve yönetim alanına sirayet etmesiyle başlamaktadır. Bu bağlamda yerel yönetim kurumları, Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile yeni bir döneme adım atmış hem sosyal hem de yönetsel birtakım yeniliklerin önünü açmıştır.

Kökleşmiş merkezi yapısıyla Osmanlı Devleti'nin yerel yönetim anlayışından oldukça uzaklaştığını ancak azınlık statüdeki halkın siyasi sistemde etnik

kökenlerinden kaynaklanan hakları talep etme ve siyasal katılım sağlamaya yönelik girişimlerin dış devletler nezdinde destek görmesi neticesinde baskı ve dayatmalar karşısında uzun bir süre dayanamayıp örgütlenmeye başladığı anlaşılabilmektedir (Keleş, 2019, s.157).

### **2.2.1.2. Osmanlı Klasik Dönem Yerel Yönetim Anlayışı**

İlk belediye teşkilatı Şehremaneti'nin İstanbul'da kuruluşuna kadar, Osmanlı Devleti'nde yerel özellik taşıyan hizmetler geleneksel kurumlar tarafından yerine getirilmekteydi. Osmanlı Devleti'nde yerel demokrasi, dönemin öncüsü batılı devletler kadar gelişmemiştir (Ortaylı, 2020). Bu durum Osmanlı kuruluş yıllarından itibaren süregelen merkezîyetçi, yekpare yönetim geleneğinden kaynaklanmaktadır. Bu noktada geleneksel kurumların merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmamaktadır. Osmanlı halkının, günümüzde olduğu üzere yerel hizmetlerini yürütecek kurum ya da kişilerin belirlenmesinde takdir yetkisi bulunmamaktadır. Kent merkezlerinde hizmeti yerine getirecek kurum ya da kişiler merkezi yönetimin iradesi altındadır.

Osmanlı geleneksel kent yönetiminin esas özelliğini merkezi yönetim alanını kapsayan kamusal bir işin merkezden yetkilendirilen kimseler eliyle icra edilmesi oluşturmaktadır. (Ünal, 2015, s.242). Kadılık kurumu, vakıf, lonca ve mahalle yerelde yetki sahibi kurumlara örnek oluşturabilmektedir.

#### **2.2.1.2.1. Kadılık Kurumu**

Osmanlı Devleti yönetim birimleri adalet kavramı üzerinden şekillenmiştir

Osmanlı Devleti'nin uzun yıllar boyunca üç kıtayı egemenliği altında tutabilmiş ve yönetim birimlerinin adalet üzerine inşa etmiştir. Kadılık kurumu, ifade edilen duruma örnek oluşturan örgütlerdendir (Bozatay ve Demir, 2014, s.72))

Kadı kelime bakımından; “yerine getiren”, “hükmeden” anlamlarına gelmektedir. Osmanlı Devleti'nden önce kurulmuş diğer İslam devletlerinde de var olan kadılık kurumu yerel yönetim anlayışı gelişene değin yargıya ilişkin hukuki fonksiyonuyla ön plana çıkmaktaydı (Doğan, 2019, s.35).

Kadı, Osmanlı devlet yönetiminde şeri ve hukuki hükümlerin uygulayıcısı aynı zamanda hükümetin verdiği görevleri yerine getiren taşra yöneticisidir (Halaçoğlu, 2014, s.126). Osmanlı taşra yönetim birimi olan kazaların yöneticisi kadı, kent ve kasabaların güvenlik, yönetim ve belediye hizmetlerini ifa etmekle sorumludur (Eryılmaz, 2021, s.201).

Osmanlı Devlet teşkilatının asli görevleri arasında halka hizmet götürmek yer almaktadır. Bu bakımdan Kadılar Tanzimat dönemine kadar adli görevlerinin yanında buldukları bölgelerin altyapı, imar ve temizlik hizmetlerini yürütmüşlerdir (Alan, 2020, s.12). Osmanlı kent yönetim örgütlenmesinde keskin hatlarla adli, beledi ve idari işler birbirinden ayrılmamaktaydı. Geniş yetki ve sorumlulukla donatılan kadı; kaza yönetimini imam, muhtesip, subaşı, çöpçü subaşısı, şehir kethüdası, esnaf kethüdası, mimarbaşı ve pazarbaşı yardımcı aktörleriyle tamamlamıştır (Bozatay ve Demir, 2014, s.78). 1836 tarihine gelindiğinde Evkaf Nazırlığının kurulmasıyla kadılar yalnızca yargısal işleri yürüten kişiler haline gelmişler ve beledi hizmetlerden muaf tutulmuşlardır (Çiçek, 2014, s.57).

#### **2.2.1.2.2. Vakıf**

Osmanlı kent yönetiminde kadıyla birlikte hizmet sunumunda yer alan bir diğer kurumda vakıflardır. Kişi mülkiyetindeki bir malın herhangi bir karşılık gözetmeksizin halkın karşılamakta güçlük çektiği ihtiyacını gidermek üzere malını bağışlamasına vakıf denilmektedir (Bostan, 2017). Allah rızasını isteyen inançlı bir kişi için vakıf kurmak başlıca dini yükümlülüklerden birisini yerine getirmekle eş değerdedir. Ancak vakıf kültürünün kurulması ve geliştirilmesinde tek belirleyici unsur olarak dini öğelerin gösterilmesi doğruyu yansıtmamaktadır (Öztürk, 2018, s.38).

Osmanlı Devleti tebaasının canını, malını, ırzını ve güvenliğini sağlamayı esas almıştır ancak günümüz sosyal devlet anlayışının başlıca öğelerinden sağlık, eğitim, sosyal, kültürel, bayındırlık vb. işlerini asli görev kabul etmeyip vakıflara devretmiştir (Işık, 2009, s.3). Vakıflar bu anlamda beledi sayılacak yerel hizmetlerin yürütüldüğü öncü kuruluşlar haline gelmiştir. Osmanlı kentlerindeki vakıf genel olarak bir külleyle etrafındaki; hamam, çeşme, cami vb. yapıların etrafında kısaca bir mahallede kurulmuştur (Bayartan, 2008).

Vakıflar; yol yapım-onarım, çeşme, çevre temizliği vb. belediye hizmetlerinin yanında halkın eğitim, sanat ve sağlık hizmetlerini de yerel düzeyde yürütmüştür (Işık, 2009, s.5).

Yerel ihtiyaçların dönem koşullarında bilincine varmak ve gidermek mümkün olmayabilmektedir. Bu durum devlete ait sosyal ve kamusal hizmetlerin ancak sosyal kurumlarla yerine getirilmesi anlamına gelmekte ve yerel ihtiyaçların giderilmesi vazifesinin vakıflara devredilmesine neden olmanın yanı sıra modern yerel yönetim teşkilatlanmasını geciktirmektedir (Buluş, 2009).

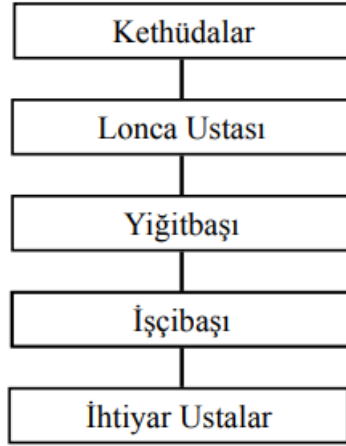
### **2.2.1.2.3. Lonca Teşkilatı**

Lonca teşkilatı, aynı meslek grubu alanında faaliyet gösteren kent esnafının bir araya gelerek oluşturduğu, lonca esnafları arasından kadı aracılığıyla seçilen lonca kethüdasının olduğu teşkilat olarak ifade edilebilir. Lonca teşkilatının kökleri Roma İmparatorluğu'nun kuruluş tarihine kadar uzanabilmektedir.

Ahilik ve fütüvvet anlayışının günün koşullarına uyarlanmış ve gayrimüslim halkın üye olabildiği esnaf ve zanaatkar örgütü loncaları oluşturmaktadır. Lonca teşkilatı; kent merkezlerinde, pazar, üretim ve tüketim ilişkisinin yoğun olduğu, yönetim ve zanaat faaliyetlerinin sıkı denetim altında tutulduğu mesleki yapı olarak da tanımlanabilir (Kılınç, 2012, s.70). Lonca teşkilatları esnaf, halk ve yönetim arasında bir köprü görevi görmekte, esnafın ahlaki değerlere uygun kalitede ürün üretimini sürekliliğini sağlamaktadır (Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı, 2018, s188).

Osmanlı kent ekonomisi bakımından özellikle klasik dönemde lonca düzeni büyük önem arz etmektedir. Bilhassa 18. yy' da en parlak çağını yaşayan loncalar ekonomik ve sosyal ilişkilerin önem arz eden işlevlerini yerine getirmiştir (Altıntaş, 2010, s.12). Ancak modern dönemde, klasik dönemde olduğu kadar işlevselliğini sürdürememiştir. Geleneksel lonca kurumları 19.yy'a gelindiğinde büyük şehirlerde kaybolmaya yüz tutmuş, serbest piyasa ekonomisi egemen olmaya başlamıştır (İnalçık, 2017, s.299).

**Şekil 2. Lonca Teşkilatının Hiyerarşik Yapısı**



**Kaynak: Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı, 2018, s.179**

#### **2.2.1.2.4. Mahalle**

Geleneksel Osmanlı kentinin yönetsel ve kurumsal yapısını oluşturan kurumlardan biri de mahalledir. Kökeni Anadolu Selçuklu devletine kadar uzanan mahalle büyük ölçüde, alt yönetim kademesi olarak İslam ahlak anlayışı içerisinde şekillenmiştir (Arıkboğa, 1998, s.88).

Mahalle, Abbasi ve Emevi dönemlerinde “şeyh” ve “reis” ünvanlı kişiler vasıtasıyla idare edilmekteydi. Anadolu Selçuklu devrinde ise “iğdiş” adında yöneticiler tarafından idare edilmiştir. Osmanlı mahallesi statü ve sınıf farklılığı taşımadan dini ve etnik kökene göre biçimlenmiştir. Bir diğer ifadeyle Osmanlı mahalleleri, gayrimüslim ve müslüman halk temelli geliştirilmekteydi. Bu bakımdan Osmanlı mahalle merkezleri Müslüman halk için cami, gayrimüslim halk içinse havra ve kilisedir. Osmanlı mahalleleri cami etrafında bütünleşen bir yapı içerisinde tasarlandığı sokak, pazar, hamam, imarethane, yol ve çeşmelerin cami merkezinde inşa edilmesinden anlaşılmaktadır. Bu durum mahallenin inanç unsurunun yanında kent mimarisiyle de bütünleştirilmesinin anlaşılması bakımından önem sağlamaktadır (Bayartan, 2005, s.99).

Mahalle tarihine ve yönetimine ilişkin temel bilgiler araştırmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılarıyla açıklamış olup araştırmanın bu bölümünde geniş kapsamda incelenmemiştir.



### 2.2.1.3. Tanzimat Dönemi Yerel Yönetimler

Klasik dönem Osmanlı yerel yönetim birimleri vakıf, kadı, mahelle ve lonca ile sınırlı tutulmuşken, modern ve batılı anlamda yerel yönetim birimlerinin kuruluşu Tanzimat Fermanı'nın (1839) ilanının sonrasında sosyal ve yönetsel alanda meydana gelen düzenlemelerle başlamıştır. Tanzimat döneminde yerelleşme hareketleri sınırlı olsa da vergi tahsili amacıyla kurulan Muhassıllık meclisleriyle başlatılmaktadır (Ortaylı, 2020, s.34). Muhassıllık meclisleri yerel demokrasi veyahut yerel yönetimleri etkin kılmak için Osmanlı'nın aksaklık görülen merkeziyetçi otoritesini mali kaynaklar yardımıyla desteklemenin aracı kurumu görünümüne bürünmüştür.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlere duyulan ihtiyaç Kırım Savaşı sonrasında artan nüfusun İstanbul' a plansız yerleşme çabalarından doğmuştur. Osmanlı klasik kurumlarının merkeziyetçi yapısı; çarşı, pazar, sağlık ve ulaşım hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalınmasına neden olmuştur. O dönemde İstanbul'un, yüz binden fazla gayrimüslim halka ev sahipliği yapmakta olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla batılı devletler gayrimüslim halkın; temiz, bakımlı ve çağa uygun bir kentte yaşamışını talep etmekteydiler. Dış baskılara ve kentin düzensizliğine kayıtsız kalamayan Osmanlı 1855 tarihinde Şehremaneti Nizamnamesi ile İstanbul' da bugün belediyeye karşılık gelen Şehremanetini ve şehir meclisini kurmuştur (Ortaylı, 2020, s.135). İki organlı tasarlanan İstanbul Şehremaneti'nin yürütmeye ilişkin görevlerini Şehremini, kente hizmetlerin yerine getirilmesinde ise Şehir Meclisi yetkiliydi (Önver, 2019, s.42).

Şehremini ve şehir meclisi hükümetin (Bab-ı Ali) önerisi padişahın onamasıyla atanarak göreve gelmektedir. Şehremaneti kentte; zorunlu ihtiyaç maddelerin tedarikini sağlama, temizlik işleri yapmak, vergi mükelleflerinin tespitini ve vergi tahsili sağlama, yol ve kaldırıma vb. bayındırlık hizmetlerinin bakım, onarım ve inşası gibi görevleri yerine getirmekteydi (Güven ve Dülger, 2017, s.49). Osmanlı Devleti'nin ilk belediyesi Şehremaneti personel ve mali açıdan merkezin onayına tabi tutulduğundan pratikte işlevsiz kalarak başarıya ulaşamamıştır.

Şehremaneti'nin başarısızlık nedenlerinin araştırılması için 1855 tarihinde İntizamı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyon tespit ettiği sorunların çözümü için Nizamname-i Umumi adında bir rapor yayınlarak İstanbul kentinin 14 şubeye ayrılması ve her şubenin ayrı bir daireye bölünmesini öngörmüştür. Dönemin mali ve

nitelikli personel eksikliğinden kaynaklanan olumsuz şartlar nedeniyle komisyonun planladığı 14 şubeden yalnızca, gayrimüslim halkın yoğun olarak yaşamını idame ettirdiği Galata-Beyoğlu (Pera) bölgesinde Paris'ten örnek alınan “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur (Ünal, 2015, s.244). Altıncı Daire-i Belediye ismini model alınan Fransa başkenti Paris' in o dönem en modern ve seçkin Altıncı Bölge'sinden almaktadır (Ortaylı, 2020, s.147).

Altıncı Daire-i Belediye'nin organlarını yedi kişiden oluşan bir meclis ve bir müdürden oluşturmaktadır (Önver, 2019, s.47). Şehremaneti'ne benzer şekilde atama yöntemiyle organlarını edilmekteydi. Altıncı Daire-i Belediye, İstanbul Şehremaneti'ne tanınmayan bütçe hakkı ve emlak vergisi tahsil yetkisiyle işlevselliğini Cumhuriyet yıllarına kadar kente faydalı bir şekilde devam ettirmiştir (Argunhan, 2022, s.175).

Altıncı Daire-i Belediye'nin başarılı belediye yönetimden birkaç yıl sonra 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi (DİBN) yürürlüğe girmesi ile İstanbul'un diğer bölgelerinde de belediye dairesi kurulması kararlaştırılmıştır.

1868 DİBN'nin yürürlüğe girmesi Şehremaneti'nin organlarını üç başlık altında yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Organları: Şehremaneti, günümüz belediye encümeniyle benzer işlevselliklerde çalışan Şehir Meclisi ve üyeleri Şehremanetine bağlı kişilerden meydana gelen günümüz büyükşehir belediye meclis düzeniyle paralellik taşıyan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye oluşturmaktadır (Eryılmaz,2002, s.10).

1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”nin yürürlüğe girmesiyle her biri birbirine bağlı kaza, sancak ve vilayet birimlerinde belediye teşkilatı kurması kararlaştırılmıştır. Belediye teşkilatlarının meclis başkanı kentin memurları arasından seçimle belirlenmiştir ancak belediye başkanı geleneksel Osmanlı yönetimlerine benzer şekilde merkezi yönetim tarafından atanmıştır (Ünal, 2015, s.244).

1877' de İstanbul kenti nezdinde uygulanmak üzere Dersaadet Belediye Kanunu ve taşra illerinin idaresi için Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1877 tarihinde yürürlüğe giren Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul Şehremaneti'nin ayrıcalıklı hakları elinden alıp kenti rol modeli Paris kentinin yönetim teşkilatında

olduğu gibi yirmi belediye dairesine ayırmıştır (Argunhan, 2022, s.175). Bu kanun ile belediye daireleri ilk kez tüzel kişilik kazanmıştır.

Bu dönemde taşra yönetiminde görülen aksaklıkları çözmek için atılan iki önemli adımı 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleri oluşturmaktadır. 1864 Nizamnamesi Osmanlı geleneksel eyalet yönetim yapısını daha küçük birimlere bölünmüştür ve valinin yönettiği vilayet (il), mutasarrıfın yönettiği sancak yönetimi ve kaymakamın yönettiği kazalardan (ilçe) meydana gelen yeni bir yönetim sistemine geçilmektedir (Kaya, 2011, s.28-29). Bu nizamnamesi ile eyalet isteminin yerini vilayet(il) sistemi almıştır ve başkanlığını hükümetçe atanan valinin yapacağı il genel yönetiminin yanına il özel yönetimi kurulmuştur (Tortop vd., 2014, s. 39).

1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile mevcut sistem korunmuş ve meşrutiyet yıllarında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu'yla İl yönetimine özgü mali kaynak ve tüzel kişilik tanınmıştır. Bu geçici kanun il düzeyinde yerel yönetim uygulamasının ilk örneğidir (Eryılmaz, 2021).

Tanzimat Dönemi'nden sonra örgütlenebilen köyler (karye) sosyal bir birim olarak toplumsal yaşamda yer almış ve ilk kez 1864 Nizamnamesiyle düzenlenmiştir. Buna göre köyler her din ve topluluktan halk adına halk nezdinde seçilmiş “muhtar” ve “ihtiyar meclisi” mensupları tarafından yönetilecektir. 1871 Nizamnamesi köylere tüzel kişilik sahibi bir yönetim birimi halini almıştır. 1913 tarihinde yürürlüğe giren geçici vilayet kanunu 1864 ve 1871 Nizamnamelerini yürürlükten kaldırmıştır ve dolayısıyla köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir. Köyler Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'nun yürürlük tarihine kadar tüzel kişilik sahibi bir yönetim birimi olamamıştır (Sencer, 1984, s.56).

Tanzimat döneminde hedeflenen yönetsel başarı reformlarla yakalanamamıştır. Osmanlı Devleti reform belgeleri, taşra ve merkez yönetiminde karşı karşıya geldiği sorunları ortadan kaldıramamıştır ve günümüz yerel yönetim örgütlerinin temel sisteminin oluşmasını sağlamıştır.

Nizamnamelerin ardından gelen modern düzenlemeler Meşrutiyet döneminde, Osmanlının ilk ve tek anayasası 1876 Kanun-i Esasi' de devam etmiştir. Kanuni Esasi, İl yönetimini yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ilkesi ve görevler ayrılığı (tefriki vezaiif) ilkesi nezdinde yeniden düzenlemiştir (Özmen, 2012, 172).

1921 tarihinde yürürlüğe giren Teşkilatı Esasiye Anayasası “İdare” başlığı altında ülkeyi mali ve ekonomik açıdan Vilayet, Kaza, Nahiye olarak mülki sınıflara ayırmıştır. Kurtuluş mücadelesi yıllarında hazırlanan anayasa İl ve Nahiyelere belli ölçüde özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır (Güler, 2000, s.19). 1921 Anayasası İl yönetimine bir hayli önem vermiş ve İl genel idaresini merkezden görevlendirilen vali yönetimine bırakmıştır. Ancak yerel nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi seçimle görevlendirmiş İl meclisinin görev alanını kapsamıştır. 1921 Anayasasındaki bir diğer önemli hususu ilçelerin tüzel kişilik ve özerklikten yoksun yapısının merkezi idarenin taşradaki görevlisi Valinin uhdesine bırakılması oluşturmaktadır (Güven, 2023, s.22). Anayasayla öngörülen düzen savaş sürecinin olumsuz koşulları içerisinde uygulamaya konulamamıştır. Kanun-i Esasi dönemi ve Tanzimat döneminde yapılan askeri, idari ve toplumsal reformlar halk egemenliğini benimsemiş milli bir kimlik sahibi Cumhuriyet yönetiminin oluşmasına katkı sağlamıştır.

#### **2.2.1.4. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı**

Türkiye, Osmanlı Devleti’nin dağılmasından kısa bir süre sonra kurulan yeni bir devlet olup Osmanlı’dan kalan merkezîyetçi devlet geleneğini ufak değişikliklerle sürdürmüştür. Kurtuluş mücadelesini başarıyla ilerletmiş askeri ve sivil kadro yerel yönetimlere tanınacak mali ve idari özerkliğin devletin bölünmez bütününe zedeleyeceği düşüncesiyle temkinli davranmıştır. Bu gerekçe ile Cumhuriyet’in rejiminin ilk yıllarında savaşın yıkıcı ve tahrip edici etkisinin toplum ve fiziksel mekan nezdinde çözümüne ilişkin mücadeleye öncelik verilmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010 s.299).

##### **2.2.1.4.1. 1923-1960 Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı**

Türk anayasa tarihinin üçüncü Cumhuriyet döneminin ilk anayasası 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye’nin kabulüyle 1876 ve 1921 Anayasalarından doğan ikili yapıya son verilmiştir. Teşkilat-ı Esasiye, 105 asıl, bir geçici ve altı bölümden oluşan bir içeriğe sahiptir (Ortaylı ve Küçükkaya, 2017). Anayasanın yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri “mevaddı müteferrika” başlığı altında 89, 90 ve 91. maddelerde ele aldığı görülmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye'nin 89.maddesinde, "Türkiye coğrafi durum ve iktisadi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçelerde nahiyelere bölünmüştür ve nahiyelerde kasaba ve köylerin bir araya gelmesiyle kurulmuştur" ifadesi neticesinde ülkenin mülki kısımları ve alt idari yapılanmaları bu madde hükmünce açıklanmıştır. 90. madde de ise "Vilayetlerle kent, köy ve kasaba tüzel kişilik sahibidir" hükmüyle anayasal açıdan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilik sahibi olduğunun açıklandığı görülmektedir. 1924 anayasasının 91. maddesinde, "İl işleri yetki genişliği ve görevler ayrılığı prensibine göre idare olunur" ifadesi gereğince merkez ve yerel işlerin il ölçüğünde birbirinden ayrı sunulması gerekliliği vurgulanmıştır.

1924 Anayasasını hazırlayan kadro, yerel yönetim kuruluşlarının yetki ve görev tanımına dair bir düzenleme getirmeksizin tüzel kişilikleri üzerinden yerinden yönetim esaslarına uygun yönetileceklerini vurgulamıştır. Kurtuluş mücadelesinin yıkıcı etkisi altında hazırlanan 1921 anayasasının yerel yönetimlere tanıdığı geniş özerk haklar, ülke birliğinde ikilik ve tehlike yaratabileceği düşüncesiyle 1924 anayasasında yer almamıştır.

Cumhuriyet dönemi yönetimi, modern ve çağa uygun yerel yönetimler konusunda ilk olarak 442 sayılı Köy Kanunu'nu çıkarmıştır. Köy Kanunu 1924 tarihinde doğrudan katılımcı demokrasiyi hedef alan bir girişimle hazırlanmıştır. Kanun dönemin koşullarına göre ileri düzeyde demokratik fonksiyon taşımaya karşılık mali açıdan dışa bağımlılık göstermesi nedeniyle önemini azaltmıştır (Ulusoy ve Demir, 2022, s.14).

Yerel yönetim birimi olarak aklı ilk gelen örgüt belediyelerdir. Cumhuriyet yönetiminde diğer yerel yönetim birimlerine kıyasla belediyeler öncelikli tutulmuştur. Ankara'nın başkent ilan edilmesi, Osmanlı başkenti İstanbul'daki gibi bir belediye yapılanmasına gidilmesine neden olmuştur. 1924 tarihinde Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara'da Cumhuriyet dönemi belediye yapılanmasına gidilmiştir. 1930 tarihinde ise yetki, görev ve sorumlulukları kanunla saptanan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Güven, 2023, s.23). 1580 sayılı kanun belediye organlarını; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak açıklamıştır. İlgili kanun belediye başkanının seçimini merkezi yönetimin onaylaması usulüyle belediye meclisi tarafından seçmektedir.

1930'lu yıllarda Türk belediyeçilik anlayışını kurumsallaştıracak temel kanunların yürürlüğe girdiği bilinmektedir. Hıfzısıhha Kanunu; İmar alanında Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu; belediyenin nakit para ihtiyacını karşılayacak Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu; İstimlak Kanunu ve Gümrük Tarifesi Kanunu bu kanunların başlıcalarını oluşturmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2022, s.161).

#### **2.2.1.4.2. 1960-1980 Dönemi Yerel Yönetim Anlayışı**

Türkiye'de 1950 tarihinde hükümet değişime uğramış ve Demokrat Parti ülke yönetiminin başına geçmiştir. Ülkede yaşanan bu siyasi değişiklik kent özelinde çarpık konut yerleşimlerini de beraberinde getirmiştir. Hızlı ve plansız yaşanan bu dönüşüm belediye örgütlerinin altyapı ve teknik bakımdan yetersiz kalmasının başlıca nedeni olmuştur (Uyar, 2004, s.35). Bu durumun olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak ve gündeme gelebilecek sorunların çözümünü sağlamak adına 1966 tarihinde Gecekondu Kanunu kabul edilmiştir. Ancak yapılan bu düzenleme katlanarak artan sorunları çözüme kavuşturma noktasında geç kalmış ve işlevsizleşmiştir.

Yerel yönetimlere yönelik en geniş içerik 1961 Anayasası ile oluşturulmuştur. 1961 Anayasası, çeşitli nedenlerden ortaya çıkan 27 Mayıs 1960 tarihli askeri müdahalesi sonucu ortaya çıkmış bir darbe anayasasıdır. Bir darbe anayasası olmasına karşın 1961 Anayasası “idarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği” başlığı altında 112. ve “mahalli idareler” başlığı altında 116. maddeleriyle modern yerel yönetim anlayışına uygun açıklamalarda bulunmuştur.

1961 Anayasası 112. maddesinde, “idarenin kuruluş ve görevleri ile merkez ve yerinden yönetim esaslarına uygun bir bütünü oluşturmakla beraber kanunla düzenlenebileceğini” açıklamıştır. Bu madde 1876 Kanun-i Esasi'den süregelen yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görevler ayrılığı (tefriki vezaif) ilkelerinin varlığını sona erdirmiştir ve idareyi bir bütün olarak ele almıştır (Güler, 2000, s.20).

Anayasanın 116. Maddesi ise Mahallî idareleri bir diğer ismi ile yerel yönetimleri; “İl, belediye ve köy halkının ortak nitelikteki ihtiyaçları karşılayan ve karar organları halk nezdinde seçilen kamu tüzel kişisi” olarak açıklamıştır. Maddenin ilerleyen düzenlemelerinde “mahalli idare seçimlerinin kanunun öngördüğü zamanlarda ve 55. maddenin esaslarına uygun yapılacağı” ifadesine vurgu da bulunulduğu görülmektedir. Bu durumda mahalli idarelerin seçim yöntemi ile

oluşturulacağına dikkat çekilmekte ve “seçilmiş organların organlık sıfatının kazanılıp kaybetme konusundaki denetimin yargı yolu ile olduğu” anayasada yer almaktadır. Bununla beraber, “Mahalli idarelerin kuruluşları, görevleri, yetkileri, kendi aralarında birlik kurlmaları, kolluk işleri ve maliye ve merkezi idare ile ilgi ve bağları kanunla düzenlenmektedir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” açıklaması ile önceki anayasalardan yer almayan haliyle yerel yönetimlere görevleri ile doğru orantılı gelir tahsisi sağlanması hükmü getirilmiştir.

İlgili maddelerden de anlaşılacağı üzere 1961 anayasası yerel düzeydeki örgütlenmelerin tüzel kişilik ve özerk hakkını anayasal güvenceye kavuşturmuştur. Aynı zamanda anayasa “yerel yönetim” kavramından ilk kez bahsetmiştir.

1960 sonrasında yerel yönetimler adına önemli bir gelişme 1963 tarihli 307 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi neticesinde gerçekleşmiştir. Bu kanunla belediye meclisi içinden seçilen belediye başkanının seçim usulleri değişime uğramıştır. 307 sayılı kanunla belediye başkanının doğrudan, serbest temsile dayalı tek dereceli seçim sistemi ile halk tarafından seçileceği karara bağlanmıştır (Uyar, 2004, s.36). Belediye meclisine ise belediye başkanının yetkilerinde aşırıya kaçması önlemek için denge unsuru yaratacak “yetersizlik kararı” ve “gensoru” yetkisi tanınmıştır (Eryılmaz, 2002, s.18).

1970’lerde yerel yönetim alanında bir dizi çalışmaların olduğu görülmüş ve 1973 yerel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından kullanılan “toplumcu belediyecilik” kavramı tartışılmaya başlanmıştır. Nispeten dezavantajlı grupların kente dair sorunlarının belediyeye ait olanaklar aracılığıyla çözümü toplumcu belediyecilik kavramının temelini oluşturmaktadır. Bu durum halk nezdinde ilgi ve uyandırma konusunda bir hayli etkin olup giderek popülerlik kazanmıştır (Aydıner, 2020, s.354).

Merkezi idare karşısında yerel yönetimlerin daha geniş özerk haklara sahip olabilmesi için 1978 tarihinde “Yerel Yönetim Bakanlığı” oluşturulmuştur. Bakanlık yerel yönetimlerin özerkliği noktasında mali kazanç sağlama üzerinde destek veren bir kurumdur. Kuruluşunu takip eden bir senin sonunda varlığı sona erdirilmiştir (Keleş, 2019, s. 473).

#### 2.2.1.4.3. 1980 ve Sonrasında Yerel Yönetim Anlayışı

1982 tarihli Anayasa'da 1961 Anayasası'nda olduğu gibi bir askeri darbenin ardından hazırlanmıştır. Anayasa ülkenin bölünmez bütünlüğü korumak ve merkezi yapıyı güçlendirmeye çalışan bir yapı tasarlamıştır. 1982 anayasası uygulanmaya başladığı süre boyunca günümüzde de geçerliliğini koruyan bir dizi reform talebiyle karşı karşıya kalmıştır.

En uzun süre yürürlükte kalma özelliği taşıyan 1982 anayasası yerel yönetimlerin hukuki çerçevesini düzenlemiştir. Anayasa "İdare" başlığı taşıyan 123. maddesi ve "mahalli idareler" başlığı altında yer alan 127. maddesiyle yerel yönetimlerin yapı ve işleyişiyle ilgili düzenlemeler ele almaktadır.

Anayasa 123. maddesinde, "Kuruluş ve göreviyle idarenin bir bütünlük teşkil etmekte olduğunu, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esasları özelinde planlanarak kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kararlarıyla kamu tüzel kişiliği kazanabileceğini" açıklamıştır. Bu madde doğrultusunda ülke yönetimi; yerinden yönetim, merkezden yönetim ve idarenin bütünlüğü ilkelerine dayandırılmaktadır.

1982 anayasasınının 127. maddesi incelendiğinde, "Mahallî idarelerin; köy, belediye veya il halkının kamusal özellik taşıyan ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar mercileri yöre halkı tarafından seçilen, görev tanımları ve organları kanunda belirtilen kamu tüzel kişisi" olarak ifade edildiği gözlenmektedir. Aynı maddenin devamında "idarelerin yetki, görev ve kuruluşlarının, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği", "seçimlerin beş yılda bir 67. maddeki esaslara göre" yapılacağı, "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri getirilebileceği" hükümleri getirilmiştir. Nitekim bu amaçla 1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile kademeli olarak Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur.

"Mahalli idarelerin halk tarafından seçilmiş organların, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerine ilişkin itirazların denetimi yargı yolu ile" mümkün olur.

"Merkezi idare, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine paralel sürdürülebilmek, kamuya ilişkin hizmetlerde birliği sağlanmak, mahalli ihtiyaçların gerektiği düzeyde karşılamak, toplum yararının gözetilmesi amacıyla kanunun sınırını belirlediği ölçüde idari vesayet yetkisine kullanır."



1961 Anayasası'na oranla 1982 Anayasası'nın maddeleri daha katıdır. Ancak kendinden önceki anayasalara oranla yerel yönetim kuruluşlarının sınırlarını daha net ve açık bir çerçevede çizdiği görülmektedir. Kurumlara modern yerel yönetim olabilme özelliğine uygun tüzel kişilik, yerel katılım ve demokrasi düzeyi tanımakla birlikte anayasa Türk yerel yönetim sisteminin temel yapı taşı oluşturması bakımından önem arz etmektedir.

Köyler,1924 tarihinde çıkarılan ve döneminde büyük etki uyandıran 442 sayılı Köy Kanunu'yla bir değişikliğe uğramadan günümüze kadar gelmiştir. Ancak gelişen ve dönüşen dünya düzeni köy alında yapılacak bir reform çalışmasını zaruri kılmaktadır.

Türkiye 1988 tarihinde Avrupa Birliği üyelik sürecinin etkisiyle yönetimde demokratik, güçlü, özerk ve katılımcılık ilkelerini benimseyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartlarını (AYYÖŞ) imzalamıştır (Keleş, 1995 s.17-18). Türkiye'nin bu tarih itibariyle hızlı bir reform dönemine geçiş yaptığı 2000'lerin başında yerel yönetimler ve kamu yönetimi çerçevesinde hazırladığı kanun tasarılarından anlaşılmaktadır.

#### **2.2.1.5. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu**

1980'li yıllarda dışa kapalı ekonomi politikasını sonlandıran Türkiye, neo-liberal akımın etkisiyle 2000'li yılların başında yerel yönetim alanında yeniden yapılanma ihtiyacı hissetmiştir. Cumhuriyet tarihinde reform çalışmalarını iki döneme ayırmak mümkündür. İlk dönemde yer alan reformlar Türkiye'nin talebi üzerine yabancı uzmanlar tarafından kaleme alınmıştır. İkinci dönemde yer alan reform çalışmaları ise yerli bilirkişi ve kurumlar tarafından hazırlanmıştır.

##### **2.2.1.5.1. 1923-1960 Dönemi Reform Çalışmaları**

Türkiye'de 1933 tarihinden itibaren idari reform başlığı altında birçok çalışma ve araştırma yapılmıştır. Bu çalışmalar iki şekilde tamamlanmıştır. Birincisini Türk hükümetinin talebi üzerine yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar oluşturmaktayken ikincisini merkezi hükümetin planladığı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan çalışmalar oluşturmaktadır.

### **2.2.1.5.1.1. Hines Raporu**

Cumhuriyet döneminde hükümet, ülkenin ekonomik konumunun analizi üzerine çalışmalarda bulunması için 1933 tarihinde New York hukuk şirketi ortağı Hines'ı, Washington büyük elçisi Ahmet Muhtar Bey'in daveti üzerine Türkiye'ye çağırıştır (Yayman, 2008, s.88). İncelemeler sonucunda hazırlanan "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" isimli çalışma dönemin iktisat vekili Celal Bayar'a takdim edilmiştir. Rapor hazırlık sürecinde Walker D. Hines, Edwin W. Kemmerer gibi yabancı uzmanlar ve Hazım Atıf Bey ile Şükrü Baban gibi Türk bilirkişiler yer almıştır. Türkiye'nin ekonomik özelliklerinin detaylı analizini belgelendiren rapor iktisat vekili Celal Bayar'ın ekonomik politikalarına benzer bir anlayış getirmiştir. Rapor, ekonomik kalkınmada devletin yumuşak bir geçişle özel sektörü destekleyici politikalar geliştirmesi ve müdahalecilik yerine denetleyici bir rol üstlenmesi üzerinde durmuştur (Kara, 2006, s.151-152).

Hines raporunun ağırlıklı olarak ekonomik çalışmalar getirmesi açısından önem taşımış olup Türk Kamu Yönetimi üzerinde de tavsiyelerde bulunmuştur. Öneriler kamu görevlilerin işi alınma yöntemlerinin belirlenmesi ve görevden ayrılma süreci, kamu görevlisinin sahip olması gereken nitelikler, sınıflandırılma ve eğitim üzerine yoğunlaştırılmıştır.

### **2.2.1.5.1.2. Dorr Raporu**

Goldthwaite H. Dorr tarafından 1933 tarihinde hazırlanan rapor idarede reform üzerine kaleme alınmaktadır. 1929 Dünya Ekonomik Krizinin yıkıcı etkilerinden korunmak amacıyla uygulanan devletçilik politikasıyla aynı dönemde tamamlanan rapor devletçilik ilkelerine paralel çalışmalarda bulunmuştur. Bu bakımdan müdahaleci devlet politikalarına sıcak bakılmış ve devletin etkin olmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Devlet merkezli hamlelerin yanında özel sektör girişimlerinin idame ettirilebilmesi de çalışmanın temel konularından birini oluşturmaktadır. Ülkenin planlı ve hızlı kalkınması özel sektör girişimlerinin varlığına koşul oluşturmuş ve donanımlı yöneticilerin yetiştirilerek bu durumun başarıya ulaşacağı raporda açıklanmıştır. Raporun bilhassa, maden, sanayi, tarım, devlet maliyesi ve ticaret sektörlerine yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır (Yayman, 2008).

### 2.2.1.5.1.3. Neumark Raporu

Başbakanlığın isteği üzerine 1949 tarihinde İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Fritz Neumark, “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” isimli çalışmasını hazırlamıştır (Altunok, 2011: 244). Hazırlayıcısının ismiyle anılan rapor, yedi bölümden meydana gelmekte olup, kamu personel rejimi sorunları ve personelin tutarlı çalışmasını sağlayacak tedbirler, idareyi iyileştirmeyi gerektiren nedenler, iyileştirme için gerekli örgütler ile ilgili önerilere yer vermiştir (Kara, 2006, s.152).

Raporun ilk bölümünde, memur sayısındaki orantısız dağılım, niteliksiz memur sayısının fazlalığı, kanuni düzenlemelerdeki yetersizlik, işlevsiz denetim mekanizması, örgütlenme eksikliği, etkin kullanılmayan kaynak gibi idari reformu gerektiren sebepler açıklanmıştır. İkinci bölümde, idarenin rasyonel çalışması için yeniden yapılandırılmasının gerektiği ve bakanlıkların bünyesinde hayata geçirilmesi planlanan reformları yürütecek komisyonların kurulması önerilmiştir. Raporun diğer bölümlerinde, katı merkezîyetçi yapıdan kaynaklanan kırtasiyeciliğin bırakılması gerektiği, kurumlarda gereğinden fazla çalışan personelin ücret politikalarındaki iyileştirme yöntemleriyle tasfiyesinin sağlanması, etkin ve işler bir denetim mekanizmasının gerekli olduğunun önemle vurgulandığı görülmektedir (Kara, 2006, s.153).

Neumark raporu, verimli çalışma koşullarını artırıcı tavsiyelerle birlikte yönetimde şeffaf, halka dönük, hesap verebilir ilkelerin gerekliliği üzerinde tavsiyelerde bulunmuştur. Toplumun yönetime katılımının daha aktif olması düşüncesi ile Başbakanlık enformasyon bürosunun kurulması ve halka açık, halkın kavramasını kolaylaştıracak birbiriyle uyumlu ve anlaşılır bir dille kanun metinlerinin hazırlanması çözüm önerilerinden başlıcalarıdır (Yayman, 2008, s.135).

Kamu yönetimi dinamiklerinde görülen problemlerin iyi bir analizinin yapıldığı bu çalışmada halk nezdinde berraklığın sağlanması ve reformlardan halka izah edilmesi ehemmiyetli görülmüştür. Basın ve yayın araçları kullanılarak reformların önemi hakkında bilgilerin halkla doğrudan aktarılması istenilmektedir. Ayrıca raporda sorunların çözümüne yönelmiş görüşlerin uygulanmasında birtakım aksaklıkların meydana geldiği ve bu aksaklıklar karşısında yeterli ölçüde özenin gösterilmediğine dikkat çekilmektedir.

#### **2.2.1.5.1.4. Thornburg Raporu**

Max Wenston Thorburg, George Soule ve Graham Spry ile birlikte 1949-1950 tarihlerinde ABD şirket çalışanları incelemeleri sonucunda hazırlanan iki rapor Thornburg raporunu oluşturmaktadır (Acar, 2019, s.125). “Türkiye nasıl yükselir?” ve “Türkiye’nin ekonomik durumunun tenkidi” adlı raporlar Türkiye ekonomisini düzeltmeye yönelik çalışmalardan meydana gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan olumsuz etkilenen devletlerden Türkiye’nin ittifak arayışları ABD’nin Marshall Planı çerçevesinde sağladığı makine ve teçhizat yardımlarla sona ermiştir.

Hazırlanan raporlar nitelik personel ve bilirkişilere ihtiyaç duyulduğu, yönetimde sorunların ekonomik istikrarsızlıkların hazırlayıcısı olduğunu dile getirmiştir. Thornburg Raporu’na göre, bilgili ve iyi eğitilmiş yönetici ve personel temini için ücret politikaları, liyakat ilkesi yeniden planlanmalıdır (Kara, 2006, s.156).

Kendisinden önce hazırlanan raporların tavsiyelerine paralel saptamalarda bulunan Thornburg Raporu, Türk ekonomi politikalarını eleştirerek devlet eliyle yapılan kalkınma girişimlerinin serbest piyasa ekonomisinde özel sektöre bırakılması gerekliliğini vurgulayarak önem kazanmıştır (Yayman, 2008: 135).

Thornburg raporu; liyakatsizlik, düşük ücret, uzman personel eksikliği, verimsizlik ve yönetimden kaynaklanan sorunları ortaya koymuştur. Bununla birlikte sorunların çözümü için liyakat ilkesine bağlı kalınmalı, ücret planlamaları düzenlenmeli, eksik uzman personel yetiştirilmeli ve yönetimden kaynaklanan sorunların giderilmesi tavsiyeleri ileri sürülmüştür.

Hazırlanan raporların idare tarafından incelendiği ve var olan sorunların açık bir biçimde ifade edildiği anlaşılmıştır. Nitekim bu raporlara uygulanma aşamasında bir yer bulunulamaması sorunların önündeki en büyük engeldir.

#### **2.2.1.5.1.5. Barker Raporu**

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası/IBRD) ve Türkiye ortaklığında finanse edilen ve James M. Barker’ın başkanlığını yaptığı bir kurul tarafından 1951 tarihinde hazırlanan rapor dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar’a sunulmuştur (Kara, 2006, s.154). Raporun temel konusunu Türk ekonomisini bir raya

oturtmak olmakla birlikte personel sistemi ve kamu yönetimi konuları üzerinde de durulmuş ve çeşitli öneriler hazırlanmıştır

Raporda yetkinin merkezde tek bir elde toplanmasının olumsuzlukları ve hızlı bir yetki paylaşımı, kamu personelinin tamamını kapsayıcı, personel politikalarını belirlemek, planlanan personel uygulamalarını tek bir merkezden birleştirmek ve yürütmek amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin (DPD) kurulmasını sağlamak, personelin işe alım, ücret, görev ve iş tanımı, sınıflandırma, üniversitelerde kamu yönetimi kürsüsü kurulması gibi birbiriyle ilişkili konular üzerinden öneriler getirilmiştir (Aykaç vd., 2003).

Raporda Türk ekonomisi ve kamu yönetiminin geneline uygulanması önerilen pek çok raporun uygulamaya aktarılmasında meydana gelmen sorunlar da yer almıştır. Yıllar içerisinde kalkınmayı sağlamak için çeşitli raporların düzenlendiği ancak bu raporların etki alanının az olduğu veyahut yeterli koordinasyon sağlanmadığından uygulama alanı bulamadığına değinilmiştir. Bu bakımdan Türk yönetimi tarafından oluşturulacak bir daire veya komisyon tarafından tavsiyelerin uygulanmasının takibi önerilmektedir.

#### **2.2.1.5.1.6. Martin-Cush Raporu**

James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından 1951 tarihinde Maliye Bakanlığı'na sunulmak üzere hazırlanmıştır. Rapor genel itibarıyla Türk idari sistemi ve Maliye Bakanlığı'nın personel, çalışma, teşkilatlanma, örgütlenme sorunlarını ele almıştır.

Türk idare teşkilatının katı merkezîyetçi yapısı, liyakat, personel denetimi ve eğitimi, personel dairesi kurulması, yetkin personelin artırılması, hizmet sınıflandırılması, ücret düzeyinde iyileştirme raporun üzerinde durduğu önemli konulardandır (Yayman, 2008, s.150-151). Martin-Cush raporu, dikkatle incelendiğinde radikal bir değişikliğe gitmeden daha önce ortaya çıkarılan sorunlu alanlar ile bu alanlara yönelik çözüm ve tavsiye önerilerine yakın bakış açısıyla hazırlanmıştır.

### **2.2.1.5.1.7. Leimgruber Raporu**

İsviçreli Profesör Walter Leimgruber, 1952 tarihinde Türk hükümetinin talebi üzerine raporu hazırlamıştır. Yazımı 1952 tarihinde İsviçre’de tamamlanıp Türkiye’ye gönderilen bu rapor “İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor” adını taşımaktadır (Yayman, 2008:154).

Diğer raporlarda olduğu gibi Türk idare teşkilatı ve organizasyonu, personel ücret süreci, kamu personelinin statüsü, çalışma saatleri, devlet personel dairesinin kurulması, personel sayısı üzerindeki fazlalık ve sınıflandırma gibi konulara yönelik önerilerde bulunulmuştur (Kara, 2006, s.157).

### **2.2.1.5.2. 1960-1980 Dönemi Reform Çalışmaları**

1950 tarihinde çok partili hayata geçişle birlikte Türkiye’de hızlı bir kalkınma ve yönetime katılıma dönük talepler doğrusal bir artış göstermeye başlamıştır. Kalkınma çalışmalarının takip edilebilir ve planlı yürütülmesinin değer kazandığı bu dönemde reform hareketlerini kesintisiz bir biçimde devam ettirebilme düşüncesi etkili olmaya başlamıştır. Türk reform çabaları 1960 askeri darbesinin ardından hız kazanmaya başlamıştır (Aykaç vd., 2003, s.165-166).

1960 sonrası hazırlanan idareyi yeniden yapılandırma, iyileştirme çalışmalarının çoğu uygulamaya geçirilmiş ve bu dönemin “planlı dönem” olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Kalkınma planları bu dönemin kılavuz ve belirleyicisi olmuştur. Uzman raporları ile ana hatları belirlene dönemden planlı kalkınma dönemini ayıran iki önemli konu vardır. İlk durumu hazırlanan rapor, proje ve araştırmaları yerli bilirkişi, kurum ve kuruluşların hazırlamış olması oluşturmaktadır. İkinci durum ise birbirinden bağımsız ve uygulanmayan planların pratikte uygulama alanı bulması oluşturmaktadır.

#### **2.2.1.5.2.1. İdari Rapor ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**

1963 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Milli Birlik Komitesinin talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan bu ön rapor Türkiye’de gerçekleşecek bir reformun kapsayacağı alanları ve işleyiş düzenini içermektedir. TODAİE, DPT ve DPD ön raporun faaliyetlerini

yürütecek kurumlar olarak ifade edilmiştir. Ayrıca merkez tarafından faaliyet alanlarına yol gösterecek Başbakanlık Yardımcılığına bağlı, İdari İslahat Komitesi'nin kurulması tavsiye edilmiştir (Mamur Işıkcı, 2017, s.173).

Ön rapor, iki amaç doğrultusunda hazırlanmış olup, iki bölümden meydana gelmiştir. İdari reform ve reorganizasyonun niteliği hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasının hizmet etmek ve Türkiye'de yapılacak bir idari reformun hangi alanları kapsayabileceği ve hangi aracı vasıta ile gerçekleştirileceği hakkında somut bir kanaat getirmek raporun amaçlarını oluşturmaktadır. Bununla birlikte ön rapor Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) gibi geniş kapsamlı çalışmalara öncülük etmesi bakımından da önemlidir (Göçoğlu vd., 2019, s.59).

#### **2.2.1.5.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

DPT ve TODAİE ortaklığında 1963 tarihinde tamamlanıp Başbakanlığa takdim edilen çalışma planlı dönem içerisinde yerli uzmanlar tarafından hazırlanan en geniş kapsamlı araştırmadır (Aykaç vd., 2003, s.166).

İdari reform çalışmalarına süreklilik ve kalıcılık kazandırılmak istenilmesi projenin oluşturulmasında etkili olmuştur. MEHTAP'ın iki temel amacı bulunmaktadır. İlki, merkezi hükümetin kamu personelini görev paylaşım şeklini tespit etmek, ikincisi ise görev paylaşımının etkin hizmet sunumunda başarı gösterip gösterilmediği incelemektir (Şaylan, 2000, s.114). Bu çalışma ile idari reform alanlarından merkezi idare incelemeye tabi tutulmuştur ve incelemeler neticesinde merkezi idarenin sorumluluğundaki bazı görevlerin yerine getirilmediği anlaşılmıştır. Bu sorunun denetim, vasıflı personel yoksunluğu, mali yetersizlik, kırtasiyecilik, iyi planlanmamış merkezi idare ve teşkilat bozukluklarından kaynaklandığı ifade edilmiştir (Sevinç, 2014).

Merkezi idarede tespit edilen sorunlar karşısında görev paylaşımının benimsenmesi, eşgüdümlü planlama, etkili personel yönetimi sistemi ve mali denetim çözüm önerisi olarak sunulmaktadır. MEHTAP hazırlık aşamasında büyük yankı uyandırmasına karşın kendisinden önce hazırlanmış raporlarda olduğu gibi sorun tespitinde başarılı ancak uygulama sürecinde başarısız olmuş ve bu tarihten sonra hazırlanacak belgelere yol gösterici olmuştur (Yayman, 2008: 241).

### **2.2.1.5.2.3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

Ülkede Mart 1971 tarihinde meydana gelen hükümet değişikliği sonrasında oluşturulan “Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi İçin Kurulan Danışma Kurulu” tarafından kamu idarelerinde iyileştirme amacıyla “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” hazırlanmıştır. Raporda düzenlemesi gerekli bulunan kurumlar ve bu kurumların başarısı, mali yapı, yerel yönetimler, merkezi idare kurumları irdelenmiştir (Yayman, 2008, s.246). Kamu personelinin eğitimi, bilgisi, görev ve niteliği üzerinde detaylı incelemeler yapılmıştır. MEHTAP raporunda olduğu gibi bu raporda da hayata geçirilmesi planlanan önerilerin uygulama aşaması DPT tarafından üstlenilmiştir (Coşkun, 2005, s.26). Raporu hazırlamakla görevlendirilmiş danışma kurulu raporun tamamlanmasından sonra dağılmıştır. Bu rapor konu itibariyle kendisinden önce hazırlanan raporların genel bir özeti mahiyetindedir.

### **2.2.1.5.3. 1980 Sonrası Reform Çalışmaları**

Türk Kamu Yönetimi, yerinden yönetim ve merkezden yönetim ilkelerine uygun Weberyen modelde örgütlenerek çalışmaktadır (Kutlu, 2006, s.185). Merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi uygulamaları kurum ve kuruluşlar arasındaki dengeyi sağladığı bilinmektedir. Osmanlı kökenli bu sistem merkezîyetçi ve bürokratik uygulamaların etkisiyle olumsuz yönde değişimler meydana getirerek hantallaşmış hizmet sunumunda etkisizleşmiştir. Yönetimde meydana gelen aksaklıkları iyileştirme ihtiyacı reform çalışmalarını gündeme gelmesine neden olmuştur. 1980’li yıllardan itibaren bu çalışmaların özellikle dış dinamiklerin etkisiyle boyut değiştirdiğini ifade etmek olağandır. Söz konusu yıllarda uygulanan neoliberal yaklaşım ve mali politikalar globalleşme sürecinin de etkisiyle kültürel, sosyal, yönetsel, siyasal pek çok alanda köklü bir değişimin gündeme gelmesine neden olmuştur. Yönetimde meydana gelen algı değişimi kamu teşkilatının küçülmesi, yerelleşme, yönetişim, merkezi yönetiminin sınırlandırılması gibi önerileri beraberinde getirerek yerel yönetimlerin görev tanımı ve alanlarında değişikliğe neden olmuştur. 1980’den itibaren yapılan reform girişimleri, mali krizi önleme, yönetimde iyileştirme, özel girişimler ve bürokrasiyi önlemeye yönelik planlanmıştır. Bu planlamalarla etkin, verimli, katılımcı, şeffaf, demokratik güçlü bir yerel yönetim sistemi hedeflenmiştir (Emini, 2009, s.34).



Merkezin etkinliğini azaltarak güçlendirilmek istenen yerel yönetimler, toplumun demokrasi beklentilerinin artmasıyla kanun ve uluslararası belgelere konu olabilmektedir. Bu maksatla 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uygulanmaya başlanmıştır. İlerleyen dönemde YKY anlayışı ekseninde güçlü yerel yönetimlere yönelik öneriler sunan 1991 tarihli “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu” hazırlanmıştır. 1998 tarihinde “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı” yürürlük kazanması yeni anlayışın uygulanmasını kolaylaştıran gelişmelerdendir. Yerelin yetki ve sorumluluklarını arttırmaya yönelik bu anlayış 2000’li yıllarda Başbakanlık bünyesinde hazırlanan “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” isimli bir raporla karşımıza çıkmaktadır. Rapor değişim başarılı olabilmesi için süreklilik arz etmesi gerekliliğine vurgu yaparak şeffaf, üretken, katılımcı, özerk yerel yönetim tasarlamaktadır.

#### **2.2.1.5.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

KAYA, 1988 ve 1991 tarihlerini kapsayıp DPT’nin isteği üzerine 1991 tarihinde TODAİE tarafından hazırlanan bir rapordur. Türk yönetim sisteminin işleyiş biçiminin daha hızlı, verimli ve etkili kılınmasına yardımcı olacak inceleme ve çalışmalar yapılması hedeflenmiştir. Hedefler doğrultusunda geçmişte hazırlanan yerli ve yabancı uzman raporları analiz edilerek uygulama aşamasında var olan sorunların tespiti sağlanmış ve yeni öneriler geliştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne (AB) katılma talebinin varlığı ve bu noktada birliğin ön koşullarına uyum sağlama sürecinde yönetsel faaliyetlerin hazırlık planlanması raporun varlık amaçlarındandır. Merkez ve taşra yönetimleri ile yerel yönetimler arasında etkili, süratli, verimli, nitelikli ve mali hizmet sunacak düzene erişmek, küreselleşen dünya ile Türk yönetim sistemini uyumlaştırmak, kamuda görev, yetki ve sorumlulukların tespiti, dağıtımı, personel rejimi, kamu yönetiminin genel durumunun değerlendirilmesi raporun amaçlarını oluşturmaktadır (Aykaç vd, 2003, s.168).

#### **2.2.1.5.3.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Türkiye’nin mali yapısında 1970’lerden itibaren yaşanan sorunlar ve bu sorunlarla mücadeleye yönelik yürütülen girişimler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kamuda yaşanan mali dengesizliklerin temeli etkin ve verimli kullanılmayan mali

kaynak yönetimine bağlanmış ve bu alanda yeniden düzenleme ihtiyacı hissedilmiştir. 1994 mali krizinin akabinde hayata geçirilmek istenen reform çalışmaları 2001 tarihindeki krizin ardından ivme kazanmıştır. Bu bağlamda 2003 tarihinde mali bakımdan köklü değişimlere kaynaklık edecek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlgili kanun 1927 tarihinden itibaren yürürlükte bulunan 1050 sayılı “Muhasebe Umumiye Kanunu” nun varlığını sona erdirmiştir. 5018 sayılı kanun kamuya ait kaynakların verimli, etkin, halka açık ve yüksek performanslı kullanımını hedeflemiştir (Toprak, 2008, s.322).

1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun ile performans odaklı uygulamalar yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Bu sistem kamuya ait bütçelerin hazırlanması, kamu mali yönetim sisteminin yapısı ve işleyişini, mali saydamlığı ve bütün muhasebe kayıtlarının hazırlanıp raporlanması ve mali denetimi kapsamaktadır (Şentürk, 2015).

#### **2.2.1.5.3.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu**

2003 tarihinde 51 asıl 9 geçici madde biçiminde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı halka ilan edilmiş ve meclisin gündemine taşınmıştır. Meclis çalışmaları esnasında tasarının adında değişikliğe gidilmiş ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” olarak yeniden düzenlenmiştir (Coşkun, 2005, s.41). Cumhurbaşkanına sunulan tasarı yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilmiş ve yürürlüğe girme olanağı bulamamıştır.

Tasarı yerel yönetimlerin yerel ölçekte geniş yetkilerle donatılıp merkezin etkisinin sınırlı olmasını talep etmiş ve bu süreçte geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmasını şeffaf, hızlı, etkili, katılımcı, insan hak ve hürriyetini koruyan, halka dönük yapı hedeflemiştir. Bununla birlikte merkez ve yerel yönetimler arasında yerel yönetimlerin lehine yetki ve görev paylaşımını yeniden düzenlemektedir (Coşkun, 2015, s.41).

#### **2.2.1.5.3.4. Bilgi Edinme Kanunu**

AB üyelik şartlarını yerine getirme başlığı altında kamu idareleri kapsamında gerçekleştirilen çalışmalardan biri de 4982 sayılı “Bilgi Edinme Kanunu” dur. Kanunu

temel amacı Türk kamu yönetimini daha şeffaf ve hesap verebilir forma kavuşturmadır. Yöneten ve yönetilenin ile etkileşim halinde olabilmesi ilgili kanunun düşünsel temelini oluşturmaktadır ve bu amaçla da 4982 sayılı 2003 tarihli kanunla kamuya dair evrakların erişimini açmıştır (T.C. Resmî Gazete, 2003). 4982 sayılı kanunun yürürlük tarihine değin halk bilgi talebini “Dilekçe Hakkı”na dayanarak talep etmekteydi.

#### **2.2.1.5.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kanunu Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun**

Kamu kuruluşları tarafından etik ve etiğe dair sorunlar yakın tarihte gündeme gelmeye başlanmıştır. Toplumda hoş karşılanmayacak kurumsal olaylar ve demokrasiye uygun gerçekleşmeyen kamu hizmetleri bu durumun temelini oluşturmaktadır. 2004 tarihinde bu sorunları etik çözüme kavuşturmak amacıyla 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kanunu Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” kabul edilmiş ve ilgili kanun nezdinde kamu görevlilerinin şeffaf, tarafsız, hesap verebilir davranışlarını belirlemek adına “Etik Kurulu” kurulmuştur. Kurulun, personelin uymakla yükümlü olacağı etik kuralları düzenleme, etik değerlere aykırı hareket sergilendiğini ileri süren vatandaşların başvurusunu inceleyip uygun karara bağlama, etik kültürünü yaygınlaştırıcı çalışmaları destekleme ve bu yönde çalışmalar yapmak üzere üç fonksiyonu bulunmaktadır (Altun vd, 2013, s.37-38).

#### **2.2.1.6. Kalkınma Planlarında Reform**

Sosyal ve mali hedeflere ulaşmak amacıyla belirli bir ülke ve zaman aralığında o ülkenin tamamı veya bir kısmını kapsayacak şekilde daha önceden hazırlanmış geniş ölçekli düzenlemeler kalkınma planı olarak tanımlanabilir (Kızılboga Özaslan ve Alıcı, 2014, s.316).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yönetim mekanizmasından kaynaklanan sorunlar kalkınmanın ve gelişimin önünde engel olarak saptanmaya başlanmasıyla birlikte sürdürülebilir kalkınma odaklı, planlı bir döneme geçiş yapılmıştır. Bu bağlamda planlı kalkınma hedefleri için 1963 tarihinden itibaren DPT bünyesinde her biri beşer yıllık yönetsel ve toplumsal kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır.

2010 tarihinde DPT'nin varlığının son bulması üzerine beşer yıllık planlar "Kalkınma Bakanlığı" bünyesinde hazırlanmaya başlamış ve uygulanmıştır. Ancak 2018 tarihinden itibaren planları Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlamaktadır.

#### **2.2.1.6.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Birinci beş yıllık kalkınma planı 1963 ve 1967 tarihlerini kapsamaktadır. Plan, Türk yönetim sisteminin Osmanlı Devleti'nin kurumsal yapısından devralınan ve dönemin şartlarına uygun birkaç düzenlemeden oluştuğunu belirtmektedir. Planda koordinasyon ve iş bölümünün eksikliği, denetiminin eşgüdümlü sağlanamaması yapılan düzenlemelerde birçok sorunla karşılaşılmasına neden olduğu ve bu durumun yerel yönetim ve merkezi yönetim kuruluşlarının kalkınma koşullarına uygun bir yapıya kavuşturulmasıyla giderileceği vurgulanmaktadır (DPT, 1963, s.80).

Birinci beş yıllık kalkınma planında özel olarak yerel yönetimlerin mevcut durumları saptanmış, bu noktada köy ve belediyelerin, sınırlı kaynaklarının hizmet sunumunda yetersiz kalışı, teknik ve mali kaynaklarda eksiklik ifade edilmiştir (DPT, 1963).

#### **2.2.1.6.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

1968 ve 1972 tarihleri arası İkinci beş yıllık kalkınma planını kapsamaktadır. Planda bölgeler arası eşitsizlikten kaynaklanan gelişmişlik makasını daraltmak için sosyal ve mali faaliyetlerin sürdürülmesi ve kalkınma planlarıyla uyumlu yol haritasının belirlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. "Yeniden Düzenleme Çalışmaları" başlığıyla idarede reform konusundan bahsedilmiştir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler özelinde idari reform çalışmasının önemi planda üzerinde durulan konulardandır (DPT, 1968, s.623).

Bu plan belediyelerin etkili ve verimli çalışabilecek derece de gelir seviyesine sahip olabilmesi için "Belediye Gelirleri Kanunu"nun değiştirilmesi gerekliliğini vurgulamış ve kentlerde doğrudan doğruya yetki sahibi kuruluşların belediye olduğu açıklanmıştır (DPT, 1968).

İkinci kalkınma planında Türk Kamu yönetiminin halihazırdaki durumuna yönelik tespitler yapıp, nitelikli personel yetersizliği ve kamu mali dengesizliklerine

bağlı sorunlara değinilmekle birlikte mali ve sosyal hedeflere ulaşmanın idari reforma yönelik çalışmalarla mümkün kılınacağı ifade edilmiştir (DPT, 1967: 625).

#### **2.2.1.6.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Üçüncü beş yıllık kalkınma planı, 1973 ve 1977 tarihleri arasını kapsamaktadır. Planda, mali ve toplumsal değişkenler üzerinden sürdürülebilir kalkınma hedefleri belirlenmiş olup, gelir dağılımında iyileştirilme, dış kaynaklara bağımlılığın azaltılması, kaliteli yaşam standartları ve istihdam sorunun çözülmesi uzun dönemde amaçlanmıştır (DPT, 1973).

Plan Türk yerel yönetim teşkilatını oluşturan köy, belediye ve il özel idarelerinin kanunla açıkça belirtilen görevlerini mali yetersizlikten kaynaklanan sebepler neticesinde yeterli ölçüde yerine getirememesini vurgulamaktadır (DPT, 1973, s.113).

Üçüncü beş yıllık kalkınma planına göre kalkınmaya paralel olarak kamu kurumlarının görevlerindeki değişmelere uygun kanun ve teşkilat yapısını sağlamamış olması, görevlerin yerine getirilememesi veya tekrarlanmasına yol açmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler halkın gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır. Temel neden ise kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelik sırasına uygun ve yerinde kullanılmamasıdır. Gerek kaynak sorunları gerekse yerel yönetim ölçeklerinin günün şartlarına uygun planlanamaması, yetersiz yerel yönetimlerin doğmuş olmasına neden olmaktadır. Bu durum merkez tarafından yapılan transfer gereksinimini artırmakta ve ilgili aktarımlar her durumda etkin kullanılamamaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev dağılımının kesinleştirilmemiş oluşu yerel hizmetlerin gerekli ölçüde karşılanmamasına neden oluşturmaktadır (DPT, 1972, s.117).

#### **2.2.1.6.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

1978 ve 1983 tarihlerinin kapsayan plan Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi bir yaklaşımla oluşturulduğunu ancak zamanla merkezi yönetimin aşırı genişleyici yöneliminin arttığını ve etkinlik noktasında tıkanıldığını belirtmiştir. Kamu hizmeti çerçevesinde yürütülen işlerde bürokrasiden kaynaklanan kırtasiyecilik faaliyetlerinin

önlenerek demokrasiyi güçlendirici, verimli ve hızlı çalışma koşullarının sağlanması tavsiye edilmiştir.

Dördüncü kalkınma planında, tarımda teknik alet kullanımının yaygınlaştırılması, kentleşme ve sanayi alanlarında yaşanan yoğun hareketlerin çevre üzerindeki etkisi vurgulanmıştır. Bu nedenle ortaya çıkacak bir felaketi önlemek adına yerel yönetim kuruluşlarına çevreyi düzenleme yetkisi ve kirliliği önleyecek stratejik hamle planlama yetkisi verilmiştir (DPT, 1979).

Plan geçmişte hazırlanan çalışmaların beklenen başarının elde edilememesi nedenlerine de açıklama getirmiştir. Bu bağlamda planı yapılan çalışmalarda kullanılacak teknik donanımın yönetim ve personel tarafından bilinmemesi, yöneticilerin bu konuda yeterli ölçüde çaba sarf etmemesi, mevcut oluşumları yönlendirip koordinasyonu sağlayacak yapının eksikliği başarısızlık nedenlerini oluşturmaktadır. Plan Devlet Personel Dairesi'nin gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmekle birlikte bu sürecin DPT önderliğinde sürdürüleceğini ifade etmiştir (DPT, 1979).

#### **2.2.1.6.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Beşinci beş yıllık kalkınma planı, 1985 ve 1989 tarihleri arasında kapsamaktadır. Plan, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı adı altında idari reform çalışmalarının yöntem ve hedeflerini tespit etmiştir. Bu plan diğer planlardan farklı olarak reform çalışmalarına uygun personel yapısı oluşturmak, yetki ve sorumlulukların ana hatlarını çizmek, personel unvan ve kadrolarının belirli ölçülere kavuşturulması sağlamak gibi konulardan bahsetmiştir.

“Mahalli İdareler” faslına ve “Yönetimin İyileştirilmesi” kavramı ilk kez beşinci planda yer almıştır. Bu bakımdan yönetimin iyileştirilebilmesi kamuya ait hizmetlerde bürokrasinin azaltılmasına ve gelişmekte olan toplumun ihtiyaçlarına, kalkınma amaçlarına uygun yöntemde yeniden yapılandırılmasına bağlanmıştır. Ayrıca merkezi yönetimin artan iş yükünü hafifletebilmek için yerel yönetimlerin işlevselliği artırılması da plan açısından önem arz etmektedir. (DPT, 1985).

#### **2.2.1.6.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Altıncı beş yıllık kalkınma planı, 1990 ve 1994 tarihleri arasını kapsamaktadır. İdari reform çalışmalarına yönelik yöntem ve ilkeler bu planda “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı çerçevesinde tespit edilmiştir. Yetki paylaşımının sağlandığı, mali kalkınmayla uyumlu, toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilen bir kamu yönetimi anlayışı planlamıştır. Bu anlayışta hızlı, kaliteli, yapılan işin yetki, görev ve sorumluluğuna uygun bir ücret planı geliştirilmesi talep edilmektedir (DPT, 1990).

Rekabet koşullarını açık mali düzen kapsamında özgür ve güvenli piyasa oluşturmak, yöresel ve bölgesel gelişmişlik farkını azaltmak, Türk halkının yaşam kalite standartlarını artırmak, dengeli, hızlı ve istikrarlı bir kalkınma süreci içerisinde gelir dağılımını iyileştirmek planın amaçlarını oluşturmaktadır (DPT, 1990, s.1).

Dünya’yı etkisi altına alan neoliberal politika açıklamalarına yer verilmesi açısından altıncı kalkınma planı önemlidir. Mali etkinliklerde yol gösterici bir kamu ve kamunun söz konusu girişimlere desteği planın esasını meydana getirmektedir, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri”nin (KİT) daha verimli çalışmasını sağlayacak rekabet edebilir koşulları artırıcı yönelimler planın üzerinde durduğu bir diğer önemli konuyu teşkil etmektedir (DPT, 1990).

“Bölgesel ve Yöresel Gelişme” başlığı altında yerel yönetimlere yer veren bu plan, strateji ve hedeflerini belediye ve yerel yönetimler özelinde belirlemektedir. Büyükşehir belediyelerinin alanına giren bazı hususlar genel nitelikte değerlendirildiği görülmektedir (DPT, 1990).

#### **2.2.1.6.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

1996 ve 2000 tarihlerini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın temel amacı, globalleşen dünya etkisinde dönemin işleyişinin yakalanması ve bu dönemin fırsatlarından mümkün olan en üst seviyede yararlanılmasını sağlayarak Türkiye’nin gelişmiş ülkeler arasında yer bulmasını sağlamaktır (DPT, 1996).

Plan devlet aygıtının kamu hizmet politikalarını yeniden yapılandırmasını, küçük fonksiyonel, planlanmış bir istihdam seviyesi ve halkla bütünleşmiş bir davranış kalıbının yerleşmesinin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu plan merkezi yönetimin yalnızca denetleyici ve düzenleyici rol üstlenmesinin devletin minimalleşmesinin

gerekliliğini ifade etmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında aşırı merkezleşmenin rasyonel, etkin ve verimli hizmet sunumuna engel teşkil ettiği, belediye kurumlarının nüfus ölçeklerine uygun mali kaynak sağlanamaması planda belirtilmektedir (DPT, 1996).

Planda yerinden yönetim ilkesi ve idarenin bütünlüğü kapsamında yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında eşgüdümlü kaynak ve hizmet dengesinin yeterli düzeyde kurulamadığı vurgulanmaktadır. Yetki, görev, sorumluluk ve mali açıdan yeterince güçlendirilemeyen yerel yönetimlere planda değinilmektedir. Bu bağlamda planda yerinden yönetim ilkesine özen gösterilerek merkezi yönetim sorumluluğundaki birtakım hizmetler başta il yönetimlerinden başlanmak üzere taşra birimleri ve yerel yönetim kuruluşlarının sorumluluğuna bırakılması amaçlanmıştır (DPT, 1996).

Yönetici ve yönetilen ilişkilerinde etkin ve verimli yönetim anlayışını hakim kılp karşılaşılan sorunlara hızlı çözümler getirebilmek adına AB'ne üye ülkelerin büyük çoğunluğunda bulunan denetleyici bir mekanizma özelliği taşıyan Kamu Denetçisi (Ombudsman) kurumunun uygulamaya konulması tavsiye edilmektedir (DPT,1996).

#### **2.2.1.6.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, 2001 ve 2005 tarihleri arasını kapsamakla birlikte uzun vadeli bir strateji ile hazırlanmıştır. Planın temel amacı Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde mali ve sosyal boyutlarda uyum sağlanmasına yol göstermektir. Plan doğrultusunda Türkiye ile AB ilişkileri 1999 tarihinde "Helsinki Zirvesi" nde Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinin kabulüyle başlamıştır. Türkiye'nin aday ülke sıfatıyla birlik taleplerini "Kopenhag Kriterleri"ne uygun tamamlaması halinde 2004 tarihinde AB ile müzakerelerin başlanacağı belirtilmiştir (DPT, 2001).

Planda idari reform çalışmalarına yönelik tavsiyeler de yer almaktadır. Kamu kurumlarında etkin ve verimli hizmet sunumu, kamu personelinin teknolojik ve bilimsel gelişmelere paralel eğitilmesi, merkezi yönetim teşkilat yapısının küçültülmesi, personel istihdamında nitelik, ücret ve personel değerlendirme sisteminin iyileştirilmesi tavsiye edilmektedir (DPT, 2001).



### **2.2.1.6.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı**

2007 ve 2013 tarihleri arasında kapsayan dokuzuncu kalkınma planı, bugüne kadar hazırlanmış planlardan farklı olarak yedi yıl için hazırlanmıştır. Plan, istikrar içerisinde büyüyen, küresel aktörlerle rekabet edebilecek güce sahip, bilgi toplumuna dönüşen, adaletli gelir dağılımı paylaşan ve AB uyum sürecini başarıyla tamamlamış Türkiye hedeflemektedir (DPT, 2007, s.3).

Bu plan, merkezi bir yapı ile yönetilen Türkiye’de mali ve sosyal dönüşüm sürecinin etkin kılınmasını sağlamak için hızlı, kaliteli ve etkin, katılımcı, şeffaf, öngörülebilir ve hesap verme mesuliyetine sahip bir kamu yönetimi işleyişin gereklilik unsuru taşıdığı ifade etmektedir (DPT, 2007, s.57). Yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında hizmet ilişkilerinin iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan kanuni düzenlemelere rağmen, mali, idari ve personel sorunlarını varlığını korumakta ve var olan sorunlara yeni sorunların eklendiği belirtilmektedir.

Dokuzuncu kalkınma planında, “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğinin Artırılması” başlığında idari reforma ilişkin bilgiler yer almaktadır. Plan gelişen ve dönüşen bilgi enformasyon sürecinde, stratejik yönetim sunumunda verimli, şeffaf ve etkin bir dönüşüm hedeflemektedir. Bu bakımdan tek bir noktadan kolay ve hizmet sunumuna yardımcı olacak “e-devlet” uygulaması geliştirilmiş olup “e-İmza” hizmetiyle de bu durum desteklenmiştir.

### **2.2.1.6.10. Onuncu Kalkınma Planı**

Onuncu beş yıllık kalkınma planı 2014 ve 2018 tarihleri arasında kapsamaktadır. Dokuzuncu planda olduğu üzere bu planda da beş yıllık ifadesi yer almamakla birlikte planının hazırlanmasını DPT’nin kapatılması sonucunda “Kalkınma Bakanlığı” üstlenmiştir.

Geleceğe yönelik risklerin belirsizliğini koruduğu küresel dünya ekonomisinde dengelerin her an değişebileceği bir dönemde hazırlanan onuncu kalkınma planı toplumun yüksek kalite standartlarına erişmesinde önemli bir üslenmektedir (Çınar, 2018, s.143). Bu planda Türkiye’nin uluslararası konumunu ve toplumun yaşam kalite standartlarını ülkenin gelir seviyesini artırarak gerçekleştirmek hedeflenmektedir. Plan aynı zamanda kırsal alanı kalkındıracak yatırımlarla bilhassa ilgilenmektedir. Bu

bağlamda belediye nezdinde Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı (SUKAP) ve Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ile köylere yönelik Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) geliştirilerek uygulamaya konulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013)

Dokuzuncu plana benzer özellikte e-devlet uygulamaları, yerel yönetimler, kırsal kalkınma ve stratejik yönetim gibi konulara değinilmiştir. Planda genel itibariyle globalleşen dünya ile hizmet üretimi ve sunumunda değişiklik ihtiyacının hissedildiği vurgulanmaktadır.

**Tablo 3. Türkiye'deki Kalkınma Planı (kp) Metinlerinde Kamu Yönetimine İlişkin İfadeler**

Kalkınma Planı	Kamu Yönetimi Reformunun Geçtiği İfadeler	Paradigma & Trend
1. KP (1963-1967)	"Zamanla devletin görevlerinin mahiyet ve bünyesinde önemli değişiklikler olmakta ve kamu hizmetlerine yenileri eklenmektedir. Bu değişiklikler izlenmediği takdirde devlet teşkilâtında bazı bölümlerin aşırı görev yükü altında ezilmesi, bazılarının atıl kalması, bazılarının ise birden fazla sahibi olması gibi dengesizlikler meydana gelebilir." (s.79)	GKY & "etkinlik ve verimlilik"
2. KP (1968-1972)	"Plan uygulamasıyla tespit edilen iktisadî ve sosyal hedeflere tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca idarî ve iktisadî kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir faktör olarak görülmüştür." (s.623)	GKY & "yeniden yapılanma"
3. KP (1973-1977)	"Kalkınmaya paralel olarak kamunun görevlerindeki değişmelere uygun kanun ve teşkilât değişiklikleri sağlanamamıştır. Bunun sonucunda kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği, ortak kararlar alınmasını ve yürütülmesini sağlayacak biçimde gerçekleştirilememektedir." (s.117)	GKY & "reform"
4. KP (1979-1983)	"Hızla gelişen, çağdaş, karmaşık ve dışa açık bir toplumdaki sosyal devlet düzeninde kamu yönetiminin işlevleri eskiye göre çok artmıştır ve hızla artmaktadır." (s.298)	GKY & "devletin büyümesi"
5. KP (1985-1989)	"Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve gerektiği hallerde vatandaşın beyanını esas olan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır." (s.173)	YKİ & "esneklik ve kalite"
6. KP (1990-1994)	"Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir." (s.325)	YKİ & "yerelleşme"
7. KP (1996-2000)	"Devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği önemini muhafaza etmektedir." (s.117)	YKİ & "minimal devlet"
8. KP (2001-2005)	"Devletin ekonomiyi doğrudan müdahalesi özelleştirme politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır." (s.30)	YKİ & "serbest piyasa"

**Tablo 3. Devamı**

9. KP (2007-2013)	“Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almıştır.” (s.57)	YKİ & “açıklık ve hesap verebilirlik”
10. KP (2014-2018)	“Etkin, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimine katkı sağlamak üzere; dezavantajlı kesimler de dâhil kullanıcı ihtiyaçlarına göre tasarlanmış hizmetlerin, çeşitli platformlardan, kullanıcı odaklı, birlikte işler, bütünleşik ve güvenilir şekilde sunulacağı bir e-devlet yapısının oluşturulması temel amaçtır.” (s.54 )	YKİ & “yönetişim ve teknoloji”

**Kaynak: ( Çolak, 2019, s.50-51)**

### **2.2.1.6.11. On Birinci Kalkınma Planı**

On birinci kalkınma planı 2018 ve 2023 tarihlerini kapsamaktadır. Plan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk kalkınma planıdır ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde hazırlanmıştır. Daha adil paylaşan, daha fazla değer üreten, daha güçlü ve refah içinde Türkiye vizyonu ile 15 yıllık sürecin ilk beş yılını içeren uzun vadeli bir perspektif sunmaktadır (Öner, 2020, s.389).

### **2.2.1.7. Diğer Yasal Reformlar**

22 Şubat 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu dönemdeki önemli düzenlemelerdendir. 5302 sayılı kanunla daha önce Vali'nin elinde bulunan İl genel meclisi başkanlığı meclisin seçimiyle iş başına gelecek başkana bırakılmıştır. Bu kanunla meclis başkanına gündemi belirleme yetkisi tanınmıştır. Vali, İl genel meclisi üzerinde sadece hukukilik denetimi yapar hale gelmiştir (T.C. Resmî Gazete, 2005b).

Bir diğer düzenleme 2005 yılında Belediye Kanuna gelmiştir. 1930' dan itibaren yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu kaldırılmış yerine 2005 tarihli 5393 sayılı Kanun getirilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 2005a). 5393 sayılı kanunla belediyenin özerkliği, yönetime katılımı ve verimliliği artırılmakla beraber belediye kuruluş şartları zorlaştırılmıştır. 5393 sayılı kanundan önce Mülki idare amirleri belediye meclis kararlarını durdurma, iptal etme, değiştirerek onaylama yetkisine sahipti. Ancak yeni düzenlemeyle belediye meclisi üzerindeki yetkileri hukukilik denetiminden ibaret olmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yenilikler arasında Kent Konseyi de bulunmaktadır. Kanunun 76. maddesi Kent Konseyi'ne ilişkin düzenleme de bulunmuştur.

“76.madde Kent yaşamında, kent konseyinin; kentin hak ve hukukunun sağlanmasında, sosyal dayanışma ve yardımlaşmanın artmasında, hesap verebilen ve sorabilen, şeffaf, vizyonu ve hemşehrilik bilici gelişmiş, sürdürülebilir, çevreye duyarlı kalkınmayı yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yerine getirmeye çalışan kuruluş olarak bildirir.

“Kent konseylerinin faaliyetlerini etkili ve verimli yürütebilmesi için kamu kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütleri, mahalle muhtar temsilcileri, noterler, sendikalar, mevcutsa üniversiteler, mahalle muhtarı temsilcileri, siyasi partiler yardımda bulunur.”

“Kent konseylerinin çalışmaya dair esas ve usulleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı nezdinde hazırlanacak yönetmelik ve kent konseyinde karar verilen görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilir.”

1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2004 tarihli 5216 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 2004). 2012 tarihli 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle de 5216 sayılı kanun kaldırılmıştır. Bu kanunla 30 İlde Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 2012b). Büyükşehir kurulan yerlerde; köy, bucak, il özel idaresi, belde belediyesi kaldırılmıştır.

Avrupa birliğine uyum sürecinin etkisiyle Türkiye, 2006 tarihli 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bölgesel Kalkınma Ajansları kurmuştur.

2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile meclise bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 2012a). Kurumun görevleri 6328 sayılı kanunda düzenlenmiştir.

“5. madde kurumun idarenin sorumlu tutulduğu her türlü işlem ve eylemde, idarenin işleyişinde, adalet ve insan haklarına bağlı şikayetleri hukuka uygun incelemek maksadıyla kurulmuş ve idareye tavsiye vermekle görevli tutulmuştur.”

“Ancak; Yargıya ilişkin kararlar ve yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin düzenlemeler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin yalnızca askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanına dahil değildir.”

Ocak 2017 de oy çokluğuyla kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ un, Resmi Gazete’ de yayımlanıp yürürlüğe girmesiyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

## 3. YÖNTEM

### 3.1. Araştırmanın Modeli

Araştırmada literatür taraması yöntemi benimsenmiştir. Konunun teori açısından ele alınışı ve uygulanabilirlik bakımından mevzuatla karşılaştırılması nedensel bir ilişki bağlamında incelenmiştir.

### 3.2. Evren ve Örneklem

Yerel yönetim reformlarının idari ve sosyal yaşam arasındaki kritiği yapılarak mahalle yönetimlerinin bu husustaki etkisi ve önemi ele alınmıştır. Mahalle sakinlerinin yerel yönetim kuruluşlarınca almış olduğu hizmetler ve bu hizmet etkinliği süresince mahalle yönetiminin görev-yetki bölüşümü ölçeğinde oynadığı aktif rol araştırmanın evren ve örneklemini belirlemektedir.

### 3.3. Verilerin Toplanma Süreci

Tezin oluşturulmasında; ilgili alan yazında yer alan makaleler, yazılmış kitaplar, bildiriler, rapor ve kanunlar, yüksek lisans ve doktora tezlerinden yararlanılmıştır. Resmî Gazete ve elektronik dokümanlardan konuyla ilgili tarama ve analizler yapılmış olup; kamu idarelerinin web sayfalarından birçok bilgiye de araştırma içerisinde yer verilmiştir. Tez konusuna ilişkin verilerin toplanmasında literatürde yer alan kaynaklar, Doküman Analizi Yöntemiyle analiz edilmiştir.

### 3.4. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri

Bu araştırmada, “doküman inceleme yöntemi” olarak bilinen nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Araştırmada, özellikle yerel yönetimler ölçeğinde mahalle yönetimi anlayışının tarihsel süreci ve bu alanda gerçekleşen reformların yönetim anlayışına etkileri kitap, makale vb. yayımlanmış/basılmış metinler ve gazete gibi kaynaklar ışığında ele alınıp bir sonuca ulaşma sebebiyle bu yöntem kullanılmıştır. Kullanılan yöntem ve kaynak taramaları ilgili çalışmanın zenginleşmesine ve temel

bilimsel çalışmalara dayanmasına olanak sağlamıştır. Bu ölçüde ilgili araştırma teknikleri genel olarak literatür taraması yöntemi üzerinde gerçekleştirilmiştir.

### **3.5. Verilerin Analizi**

İlgili alan yazına dair yapılan birçok çalışmadan çıkarımlar elde edilerek, tezin temel problemleri belirlenmiş ve literatür açısından konunun bilimsel yönetim araştırmaları kapsamında yapılacak diğer çalışmalara olacak potansiyel katkısı göz önünde bulundurularak analiz edilmiş ve ulaşılan bulgular yorumlanarak tez çalışması tamamlanmıştır.

## 4. BULGULAR VE YORUMLAR

Mahalle isimlendirilen en küçük yaşam birimi ve insanların toplu halde yaşadığı bir alandır. İnsanlar, bu tür yaşam alanlarında sosyalleşip kimliklerini oluşturacak ölçüde davranışlar kazanırlar. Mahalleler sosyal özelliklerinin yanında insanların özgür iradelerini yansıtabilecekleri en küçük yönetsel birim özelliği de taşımaktadır. Demokrasiyi işlevselleştiren katılım mekanizmasının, alt kademe birimi olarak mahallelerde daha kolay sağlanabilmesi mümkündür. Kişinin yönetime katılma düşüncesi şüphesiz demokrasi adına büyük adım sağlamaktadır. Mahalle yönetimlerinin öncelikli vazifesi, kanuni metinlerin tanıdığı yetkileri aşmadan mahalle halkının taleplerine şekil vermek olmalıdır. Ancak günümüz mahallelerinin bu işlevi yerine getirecek yetki ve sorumluluktan oldukça uzak olduğu bilinen ve üzerinde durulmayan bir gerçektir.

Osmanlı dağılışı yıllarında devletin yıkılmasının engellenmesi maksadıyla teşkilatlandırılan muhtarlık kurumu Cumhuriyet tarihinde devam ettirilen bir kurum olmuştur. Ancak toplumsal ve sosyal zenginliği yüksek mahalle birimlerinin 1924 Anayasası ile güvence altına alınmaması, yeni bir savaşa girme ihtimalinin yarattığı hezeyan ve dünya genelindeki ekonomik darboğaz mahallelerin belediye karşısında değer kaybetmesine yol açmıştır. Tarihsel zenginliği ve idari fonksiyonları analiz edilmeden muhtarlık kurumunun kaldırması bir milattır.

1960'lı tarihlere değin geçen süreçte ise mahalle muhtarlıkları çeşitli gerekçelerle kapatılmış ve artan iş yükü, yönetimde aksaklık gibi sebeplerden yeniden kurulmuştur.

Araştırmanın bu bölümünde öncelikle mahalle kavramı, dönemsel tarihi ve ülkemizdeki mahalle kurumunun statüsü incelenecektir. Akabinde yapılacak bir genel değerlendirme ve önerilerle araştırmanın genel hatları ifade edilmeye çalışılacaktır.

### 4.1. Mahalle Kavramı

Toplumsal ilişkilerin sahnelendiği bir yerleşim yeri olarak mahalle; politik, sosyolojik ve yönetsel açıdan farklı disiplinlere konu olmuştur. Bu bakımdan kavram disiplinler arası geçirgenlikten doğan yapısal değişkenleriyle ilişkilendirilerek ele alındığından tanımlar birbirinden bağımsız olarak değerlendirilememektedir.



Mahalle, Arap dilinde “hall, hael, hulul” kökünden gelen “mahal” kelimesinden türetilmiştir. Bu anlamıyla mahalle “inmek, konmak ve yerleşmek” suretiyle “yer, yöre ve mevzi” bildiren alanı kapsamaktadır (Kavruk, 2018, s.13). Türk Dil Kurumu’nun insan ölçekli tanımda mahalle, “bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün en az beş yüz nüfusa sahip parçalarından her birini” ifade etmektedir (http-3). Şemseddin Sami’nin Türkçe sözlük özelliği gösteren Kamûs-ı Türkî’ sinde mahalle, birçok haneli, çoğunluk itibariyle cami ve imama sahip kasaba ve şehrin bölünmüş parçalı yapısı olarak tanımlanmaktadır (Sami, 2017, s.1007).

Mekân ve insan unsurunun bir arada konumlandırıldığı kentin en küçük yönetim birimi olma özelliğiyle mahalle; cami, hamam, okul, kahvehane, külliye, park, çeşme vb. kurumsal unsurlarıyla ifade edilir (Şahin ve Işık, 2011, s.223). Sosyal açıdan ise mahalle, aidiyet duygusunun kurulabildiği, komşuluk ilişkilerinin devamlılık gösterdiği birincil ilişkiler bütünüdür (Özkan vd., 2017, s.430).

Mahalle geleneksel unsuruyla toplumumuzda, “aynı çatı altında ibadet eden insan topluluklarının ailesiyle birlikte yerleştiği şehir kesimi”; “sınıf ve statü farklılıklarının biçim kazandığı fiziksel mekan” ve “yerel yönetimle merkezi yönetim sorumluluğundaki işlerin yürütülmesine öncülük eden kuruluş” olarak farklı açılardan tanımlanabilmektedir (Öner, 2023).

“Mahalle;

kişilerden meydana gelmiştir, ama kişilerin üstünde bir kolektivedir, bir yapıdır, mekan üzerinden kurulan bir sosyal ilişkiler ağıdır. Mahalledeki sosyal ilişki ağları mahalleli arasında hem bir dayanışmayı hem de bir toplumsal denetim ve baskıyı üretmektedir; gözetleme ve kollama birlikte mevcuttur (Şerif Mardin’in ortaya attığı ve hızla popülerleşmiş olan ‘mahalle baskısı’ kavramı) (Erman, 2010, s.172).”

İdari bir birim olarak mahalle ise 5393 sayılı Belediye Kanunu 3.maddesinde düzenlemiştir: “Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim” olarak ifade edilmektedir.

Çeşitli boyutlarıyla ele alınan tanımlarda mahalle kentsel özellikler gösteren fiziksel bir yerleşim yeri, yüz yüze ilişki dinamiğini sürdürebilen homojen bir yapı oluşturmuştur. Kavramsal olarak değerlendirildiğinde mahalleye ortak yaşam kültürü olarak değerlendirmekte olağandır. Mahalleyi yönetsel boyutuyla, taşıdığı yerleşim yerinin özelliklerine göre kırsal ve kentsel olarak da sınıflandırabilmek mümkündür.

## 4.2. Kırsal ve Kentsel Alanda Mahalle

Kırsal ve kentsel alanda mahalle kavramlarının anlaşılabilmesi için öncelikle kır ve kent kavramlarının irdelenmesi gerekmektedir. Kırsal alanlar; kent dışındaki fiziksel bir mekân olmanın ötesinde doğaya bağımlı ekonomik ilişkilerin geliştiği; teknoloji, sağlık, haberleşme, eğitim olanaklarının kısıtlı sunulduğu yerleşimlerdir. Nüfus yoğunlukları kentlerle kıyaslanmayacak ölçekte düşüktür.

Türkiye’de nüfus ve yerleşim yeri gözetilerek iki tür kırsal alan tanımı yapmak mümkündür: Yerleşim yerinin idari statüsüne göre il ve ilçe dışında kalan tüm belde ve köy yerleşimleri kırsal alan olarak adlandırılmaktadır. Nüfus ölçekli tanımda ise nüfusu yirmi bin altı tüm yerleşim yerleri kırsal alan olarak kabul edilmektedir (http-4).

Nüfus ölçeği kullanılarak hazırlanan bir diğer sınıflandırma 442 sayılı Köy Kanunu’nun birinci maddesinde yer almıştır. Buna göre nüfusu iki binin altında kalan yurtlara “köy” iki bin ve yirmi bin arasındaki yerler “kasaba” ve yirmi binden fazla nüfusa sahip olan yurtlara “kent” denilmektedir.

### 4.2.1. Kırsal Alanda (Yerleşkelerde) Mahalle

Kırsal alanda kurulan mahalleler köy bağılı ve köy mahallesi olarak isimlendirilmektedirler. Bu tür mahallelerin bünyesinde ayrı bir muhtarlık birimi kurulamamaktadır. Bir köyün muhtarı aynı zamanda küçük kırsal yerleşim yerinin de muhtarlık vazifesini yerine getirmekle görevlendirilmektedir. Bu tür mahalleler genellikle nüfusu 150 kişiye ulaşamamış yerleşim yerlerinin en yakın muhtarlığı bulunan köy idaresine bağlanması veyahut aynı gereksinimle birkaç yerleşim yerinin birleşerek bir köy idari teşkilatı kurmasıyla oluşmaktadır. Köy sınırları dahilinde kurulan mahalleler idari perspektiften köy ile bütünleşmektedir. Buradaki tüzel kişilik köy idaresine aittir ancak mahalleler de bu tüzel kişiliğin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla köy mahallesi, köy idaresinden ayrı bir yönetsel fonksiyona ve organa sahip değildir.

Bir köy idaresine bağlamayacak kadar uzak mesafede ve nüfusu 150 kişiye ulaşamayan yerlerde, köye bağılı mahalle kurulamamakla birlikte bu tür yerleşim

yerleri en yakın köy idaresiyle, köy bağılı veya köy altı yerleşim yeri olarak ilişkilendirilmektedir.

Anlaşılaçağı üzere kırsal alanlarda köy mahallesi ve köye bağılı mahalle olmak üzere iki biçimde mahalle kurulabilmektedir. Bu görünümüleriyle her iki mahallede belediye kanunu ile kentte kurulan mahalleden ayrıdır.

#### **4.2.2. Kentsel Alanda Mahalle**

Kentlerin sınırları dahilinde yoğun bir yerleşim yeri olarak kurulan mahalle, idari bir birim olmanın yanı sıra muhtarlığa haiz bir kuruluştur. Ülkemizde mahalle belediye sınırları içinde kurulur, kaldırılır ve birleştirilir. Bütün bunlara yetkili merci ise belediye meclisleridir. 1854 tarihinde ilk belediyenin kurulmasından günümüze değin mahalleler, belediye sınırları içerisinde kurulur ve kentlerin yapı taşı oluşturmaları bakımından önem taşır. Bu durumdan kaynaklı mahalleye ait yerel işler belediye kuruluşları nezdinde yürütülmektedir.

Belediye beş yılda bir seçilen organları olan ve kamu tüzel kişilik sahibi idari ve siyasi bir yerel yönetim örgütüdür. Mahalle organları, belediyenin organlarına benzer biçimde yöre halkının hür iradesiyle kadrolaştırılmaktadır. Ancak mahalleler belediyelere nazaran tüzel kişilik sahibi değillerdir ve siyasi olaylardan arındırılmışlardır.

#### **4.3. Osmanlı Mahalle Yönetimi**

Yerleşim tarihinin her döneminde kentlerin en küçük birimi olma özelliğini sürdüren mahalle, kentlerin çevresel görünüşünü meydana getiren, idari ve toplumsal özellikleriyle Osmanlı Devleti'nde mühim bir yerleşim birimi olmuştur.

Osmanlı kentlerinde mahalle, birbiriyle komşuluk ilişkisi sürdüren, kimi durumlarda birbirlerinin davranışlarından sorumlu, dayanışma duygusunu yaşatan toplulukların meydana getirdiği yer olarak da tanımlanabilmektedir (Ergenç, 1984, s.69). Osmanlı döneminde merkezi otoritenin çekirdeğini oluşturan mahalle, toplumda birlik ve beraberlik duygularını yaşatan sosyal bir alan olmanın yanında kentleşme, kent düzeni ve yönetim gibi kurumsal faaliyetlerinde öncüsü konumundadır (Şahin ve Işık, 2015, s.224).

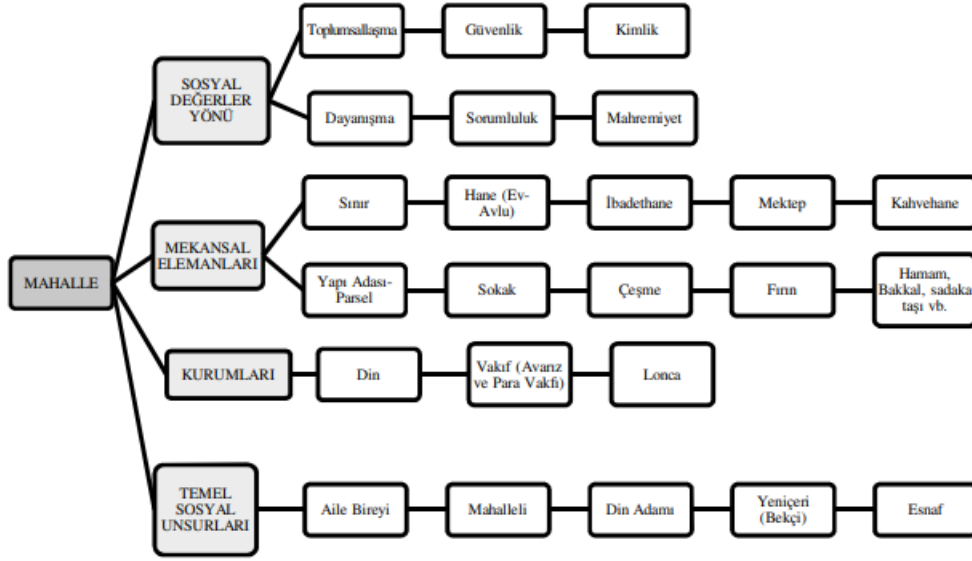
Osmanlı kentlerinde mahallenin önemi üç farklı unsurla ifade edilebilmektedir. Birincisi, her biri özelde bir aile mensubu olan mahalle sakinlerinin, dayanışma ve yardımlaşma içinde, sosyal ortamda birbirleriyle yakın ilişkiler kuran, sorumluluk sahibi küçük birer topluluk olmasıdır. İkincisi, ortak din, inanç ve dile mensup kent ve kasaba sakinlerinin bir arada yaşadıkları mekandır. Üçüncü ve son olarak da sakinlerinin vergi mükellefiyeti altında olduğu ve kayıtları kalem kalem tutulan bir yerleşim birimidir (Kıvrım, 2009, s.232).

Çeşitli milletlerin bir arada yaşadığı Osmanlı Devleti'nde etnik zenginlik çok kültürlü bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum sonucunda her millet, kendi yaşam tarzının devamlılığını sağlayabileceği, kendi ibadet ve kültürünü özgürce yaşayabileceği mahallerde birleşmiştir. Bu doğrultuda kendine has özellikleri ve kültürel ahengiyle her mahalle benzersiz kılınarak Osmanlı kent odaklarının gelişimini sağlayan bir yerleşim odağı olagelmıştır.

Osmanlı'nın mahalle anlayışı etnik ve buna bağlı dinsel farklılıklara göre şekillenmiştir. Bu farklılaşma Müslüman mahallesi ve gayrimüslim mahallesi olgusunu ortaya çıkarmıştır. Osmanlı klasik döneminde ortaya çıkan bu durum Cumhuriyet dönemine değin varlığını sürdürmüştür. Müslüman topluluğun mahalle yönetiminden “imam” sorumlu tutulmaktayken gayrimüslim halkın mahalle yönetiminden “kocabaş/papaz/haham sorumluydu (Eryılmaz, 1992, s.215).

Mahallenin idari ve dini lideri imam, sorumlu olduğu mahallenin asayişini, huzurunu, resmi duyurularını, doğum, evlenme, boşanma, ölüm, yer değiştirme, vergi toplama gibi medeni ve idari işleri yürütüp kayıtlarını tutmaktaydı. Yöre halkının beyanları da dikkate alınarak padişah beratıyla atanan imamlar kent yönetiminin en önemli amiri kadıya karşı mahalle yönetiminde öncelikli ölçüde sorumludurlar. İmamların bu rolü ilk muhtarlık kurumunun 1829 tarihinde kurulmasına kadar sürdürülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2022, s.125).

Şekil 3. Tanzimat Öncesi Osmanlı Mahallesinin Genel Yapısı



Kaynak: (Çabuk ve Demir, 2012, s.142)

19.yy'da Osmanlı döneminde yapılan modernleşme girişimlerinden etkilenen ve yeniden yapılanma sürecine dahil olan bir kurumda mahalle olmuştur. Aydınlanma hareketlerinin önündeki en büyük engel 19.yy'da yeniçeri mensuplarının nizamsız davranışları olarak atfedilmiştir. 1826 tarihinde dönem padişahı II. Mahmut tarafından Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması, güvenlik ve mahalle hizmetlerinde karışıklığa neden olmuştur. Bu karışıklıkların giderilmesi ve hizmet sunumunun devamlılığını sağlamak adına 1829 tarihinde İstanbul kentinde muhtarlık kurumu kurulmuştur. İstanbul'da başarı sağlayan muhtarlık kurumu zamanla Anadolu'da da yaygınlık kazanmıştır (Özkaya, 1974, s.447).

Muhtarlık teşkilatlanmasının İstanbul dışında kurulmasının 1833 tarihinde ilk olarak Kastamonu'da gerçekleştiği bilinmektedir. Taşra boyutunda muhtarlık kurumunun kurulmasının temel sebebi ayanların disiplinsiz davranışlarıdır. Kastamonu Taşköprü kazasında yaşamını idame ettiren halkın kaza ayanı Hacı Ömer'i şikâyeti neticesinde sancak mütesellimi ayanı sorguya çağırır. Ancak Hacı Ömer davete icabet etmemekle birlikte isyan başlatır. İsyanı sancak mütesellimi bastırır ve ayanı görevden alır. Bu tarihten itibaren boşalan ayanlık makamına atama yapılmamıştır. İstanbul özelinde uygulanan muhtarlık teşkilatı padişahında rıza göstermesiyle ülke genelinde uygulanmaya başlamıştır (Keleş, 2013, s.61).

İstanbul'un kolluk ve beledi hizmetleri 1826 tarihine kadar yeniçeri ocağı mensupları tarafından yürütülmekteydi. 1827 tarihinde ülke genelinde erkek nüfus sayımı ve kayıtları belgelendirilmiştir. Sayım sonuçları var olan sorunlara bir yenisini ekleneceğini işaret eder nitelikte gerçekleşmekteydi. İşsizlik ve başıboş nüfusun artan oranda değer kaydetmesi kent sakinlerinin güvenliğini sağlamak için “mürur tezkeresi” gerekli kılmıştır. Bu belge ile kente giriş ve çıkış yapan kimselerin kayıtları kayıt altına alınmış nispeten kent güvenliği sağlanmıştır. İmamlar bu tezkerelerin kontrolünde yetersiz kaldığından her mahalleye huzur ve güvenliğe kavuşturan muhtar tayin edilmiştir (Şahin ve Işık, 2015, s.226).

İstanbul'da yapılandırılan muhtarlık kurumu merkez tarafından tayin edilmekteydi. Uygulamanın yaygınlaşmasının ardından Anadolu da kurulan muhtarlık kurumlarında ise seçim usulleri uygulanmaktadır. Mahalle halkının güvenilir olduğuna inandığı iki kişi “birinci muhtar (muhtar-1 evvel)”, “ikinci muhtar (muhtar-1 evvel)” muhtarlık kurumuna seçilmekteydi. Bu uygulama ile yöre insanı seçilen muhtarlara kefil olmaktadır (Şahin ve Asarkaya, 2019).

Devletin ilk örgütlenme aşamasını teşkil eden mahalle, vergilerin toplanması, huzurun sağlanması gibi kamu hizmeti niteliği taşıyan görevleriyle Osmanlı kent yaşamında bir otokontrol mekanizması görevindeydi. 1829'da İstanbul'da, 1933'te ise ülke genelinde teşkilatlandırılan muhtarlık kurumu devletin merkeziyetçi otoritesini yeniden tahsis etmek üzere kurulmuştur. Mahalle ve muhtarlık kurumuna ilişkin ilk kanuni düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile yapılmıştır. Bu nizamname ile mahalle örgütünü kurumsallaştıran muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi ve bu birimlerin görevleri belirlenmiştir. 1864 tarihli nizamname elli hanelik yerleşimleri kent ve kasabalarda mahalle varsaymış ve her mahallenin köy olduğuna hüküm getirmiştir. Aynı nizamname ile mahalle ve köylerde iki muhtar seçimi, hanesi yirmiye ulaşamayan yerleşmelerde bir muhtar bulunmasına, her sınıf ve ahaliden en fazla on iki, en az üç kişiden oluşan bir ihtiyar meclisi kurulacaktır. İlgili dönemde muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerini seçebilme hakkı yalnızca yıllık elli kuruş vergi ve on sekiz yaşını tamamlamış erkeklere tanınmıştır (Şahin ve Işık, 2015, s.227).

Bu dönemde muhtarların vazifelerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Çadircı, 1970, s.414-415):

- Mahallenin asayişini sağlamak,

- Mahalleye ilk defa gelenlerin mürur tezkerelerini kontrol edip, mahalle defterine kaydederek defter nazımını bilgilendirmek,
- Mahalleye yeni gelen kimselere kefalet sistemine uygun işlem yapmak,
- Yaşamını sürdürdüğü mahalleden başka bir mahalleye gitmek isteyen kişilere mühürlü pusula düzenlemek,
- Doğan, evlenen, göç eden ve ölenlerin kayıtlarını tutmak,
- Mahalle sakinleri ile merkezi yönetim arasında iletişim sağlamak,
- Vergi dağılımını geleneksel mahalle yöneticisi imam ile hazırlamak ve toplanmasında görev almak,
- Oluşması muhtemel bir haksızlığı mahalle sakinleri adına yetkili mercilere bildirmek,
- Mahalle gelir ve gider dengesini yansıtacak defteri tutmak.

1864 tarihli nizamname ülkeyi mülki kısımlara ayırırken mahalle birimini muallakta bırakmıştır. 1871 tarihli nizamname mülki taksimatı köy, nahiye, kaza, liva ve vilayet olarak hukuki bir zemine kavuşturmuştur. Ancak nizamname mahalle yönetimlerini köy ölçüsünde bir birim haline kavuşturacak hüküm getirmemiştir (Tural, 2005, s.71-72).

1876 tarihinde yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” mahallenin görevlerine dair ayrıntılı düzenlemelerde bulunmuştur. Ancak 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı”nın kabulü mahalleye ilişkin bütün düzenlemelerin varlığını sonlandırmıştır. Buna karşın mahalle muhtarlıklarının yürüttüğü görevlerin hangi kurum veya kişiler tarafından yapılacağı düzenlenemediği için mahalle muhtarlıkları meşru bir zemini olmadan 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu’na varlıklarını muhafaza edebilmiştir (Koçberber, 2005, s.104).

## 4.4. Cumhuriyet Döneminde Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlığı

### 4.4.1. 1923- 1944 Dönemi Mahalle Yönetimi

Hukuki olarak 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu” ile iptal edilen mahalle muhtarlıkları fiili anlamda Cumhuriyetin ilan edilmesinden kısa bir süre sonra hükümetlerin izniyle varlığını devam ettirmiştir. Bu tarihlerde Cumhuriyetin köklü kanunlarından ve bugün hala geçerliliğini koruyan 442 sayılı Köy Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 442 sayılı köy kanunu yalnızca kamu tüzel kişi sıfatıyla köyleri düzenlemiş ve mahalleye ilişkin gereksinim duyulan bilgilere yer vermemiştir. 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı kanun ile mahalle, Cumhuriyet döneminde sınırlı da olsa kendi adıyla açıklanmaya başlamıştır. İlgili kanunun 8. maddesi, “*belediye sınırı içinde mahallelerin kurulması, kaldırması, birleştirilmesi, isimlerinin ve sınırlarının değiştirilmesi belediye meclisi ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin onayı ile icra edilmesine*” karar kılmıştır. 1580 sayılı kanunun 8. maddesi ışığında mahalle idari bir birim olmanın ötesinde yalnızca coğrafi bir yer olarak ifade edildiği anlaşılmaktadır (Arıkboğa, 1998, s.110-112).

1580 sayılı kanunun mahalleye ilişkin kararları mahalle sakinlerine danışmaması ve vali onayına bağlaması günümüz mahalle yönetim anlayışının ana karakterini oluşturmaktadır.

1913 tarihinden 1933’e kadar mahalle muhtarlığı kurumunu hükümetlerin hoş karşılamasının nedeni, söz konusu kurumların merkezi yönetimin uhdesindeki işleri devam ettiriyor olmasıdır (Kavruk, 2018, s.126).

1933 tarihinde 2295 sayılı “Belediye Teşkilatı Olan Yerlerdeki Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun” ile mahalle kuruluşunun fiili varlığı tamamen sona erdirilmiştir. Kurumun görevleri, belediye ve merkezi yönetim arasında paylaştırılmıştır. Mahalle kurumlarının yürüttüğü işlerinin belediye işlerinden farksız görülmesi ve basite indirgenmesi görevlerin eksik tamamlanması ve aksamalara neden olarak muhtarlık kurumunun yeniden gündeme gelmesine kaynaklık etmiştir. Başlangıçta belediyeye verilmiş olan vazifeler daha sonra aidiyet durumuna göre zabıta ve diğer resmi makamlara devredilmiştir. Mahalle muhtarlığının hem kanunen hem de fiiliyatta kaldırılmasının nedeni kanun gerekçesinde, ülke genelinde belediye kurumunun artık kuruluşunu tamamlaması gerektiği ve muhtarlık uygulamasının dünya da örneğinin bulunmaması şeklinde ifade edilmiştir (Kavruk, 2018, s.129).



1930 tarihli Belediye Kanunu kadınlara oy hakkı tanınması bakımından önemli bir adım atmıştır. Bu tarihe kadar kadınlara tanınmayan seçme ve seçilme hakkı 1580 sayılı kanunla Cumhuriyet idaresi tarafından tanınmıştır. Cumhuriyet kadınları 2349 sayılı kanun ile 1933 tarihinde köy ihtiyar heyetlerine ve muhtarlığa seçme ve seçilme hakkını elde etmişlerdir. Aynı yıl gerçekleşen muhtarlık seçimlerinde Aydın ili Karpuzlu nahiye merkezi, “Demircidere Köyü”nden, ilk kadın muhtar Gül Hanım (Esin) seçilmiştir (http-5).

**Şekil 4. İlk Kadın Muhtar**



**Kaynak: (http-5)**

Belediye, köy gibi kurumlara nispeten daha köklü bir geçmişin taşıyıcısı olan ve muhtarlar aracılığıyla merkezi yönetimle iletişimini sağlayan mahallenin varlığı, belediye kanununun (1580 sayılı) hükümleri ışığında belediye meclisinin isteğine tabi tutulmuştur. Ülkenin en küçük yönetim birimi mahalle, belediye kanunu ile yalnızca ikamet edilen bir saha haline getirilip belediyenin bir parçası kabul edilerek belediye tüzel kişiliği içerisinde konumlandırılmaya çalışılmıştır. Bu durum mahallenin yetki, görev ve sorumluluk alanları kent yönetiminin başı ve birçok mahallenin bir araya gelmesiyle oluşan belediye kurumlarına devredilmesini zaruri kılmıştır. Sunulan hizmetler artık mahalle ölçeğinde yönetim imkânı bulamayacağından kent ölçeğinde yeniden planlanmak istenmiştir.

#### 4.4.2. 1944-2000 Döneminde Mahalle Yönetimi

Muhtarlık kurumunun kaldırılmasından 11 yıl sonra mahalle yönetimindeki boşluk doldurulamadığından kaldırılmadan önceki haliyle benzer şekilde yeniden kurulmuştur. 1944 yılında onaylanıp yürürlüğe giren 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” ile günümüz mahalle biriminin temelleri atılmıştır.

Muhtarlık kurumunun kaldırılmasından sonra kurulan yeni düzenden istenilen başarı sağlanamadığı anlaşılmış olmalı ki 1943’te muhtarlık kurumunun yeniden inşa edilmesine dair verilen kanun tasarısı kabul edilmiştir (Şahin ve Asarkaya, 2019, s.28).

Kurumsal temelleri henüz içselleştirilemeyen belediye örgütü mali kaynak, personel ve yönetim tecrübesi yönünden yetersizdir. Mahalle örgütünün kaldırılıp görevlerinin ilgili birimlere paylaşılmasından sonra, halkın kamu kuruluşları aracılığıyla çözüme kavuşturulması planlanan işleri sekteye uğratmış, teknik bilgi eksikliğinden resmi belgeler zamanında hazırlanamayıp benzer aksaklıklar yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu karmaşık durum geçmişte olduğu üzere mahalle muhtarlığının tesisinin sağlanmasıyla çözüme kavuşturulmuştur. Geçmişte belediyeye devredilen mahalle işleri 4541 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce belediye nezdinde mahallelerden seçilen “mahalle birlikleri”yle yerine getirilmeye çalışılmaktaydı. Bu durumda başarısızlıkla sonuçlanması, muhtarlık kurumunu bir ara kurum olmaktan kurtararak vazgeçilemez bir unsur haline getirmiştir (Arıkboğa, 1998).

Mahalle muhtarlığı, “ihtiyar heyeti” ve “muhtar”dan oluşan organlarıyla 1944 tarihinde yürürlüğe giren 4541 sayılı kanunun sağladığı hukuki zemin ile varlığını günümüze değin sürdürmüştür. Kanunun uygulaması 1945 tarihli 3/2413 sayılı tüzüğe uygun yapılmaktadır. Yapılan düzenlemeler muhtarlık kurumuna önem verildiğini düşündürse de mahalle mevcut düzenlemelerle bir yerel yönetim birimi olmaktan yeterince uzaktır.

Muhtarlıkların mali bakımdan yetersiz ve kendine yetemeyen yapısı, 1977 tarihinde 2018 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu” ile desteklenerek güvenceye alınmaya çabalanmıştır. 2018 sayılı kanunla muhtarlara gelir kaynağı sağlamak amacıyla devletin kuruma ödenek tahsisinde bulunması kararlaştırılmıştır (Bal vd., 2012, s.29).

1984 tarihinde 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyeti Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Kanunun isminden de anlaşılacağı üzere mahalle yerel yönetim birimi kabul edilmeyerek ötekileştirilmiştir.

Yerel yönetimler 1990’lı yıllarda dünya da artan oranda değer kazanıp ilgi odağı olmaya başlaması dönem siyasi görüşlerinin etkisiyle yerel yönetimlere farklı anlamlar yüklenmesine neden olmuştur. Kökleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanan merkezîyetçi yerel yönetim geleneğinin 90’lı yılların etkisiyle yerele indirildiği anlaşılmaktadır. 1982 tarihli anayasa “Köy, Belediye ve İl” bazlı yerel yönetim teşkilatını öngördüğünden mahalle, belediye kanunu belediyenin alt yönetim birimi statüsünde düzenlenmek zorunluluğunda bırakılmıştır. 1989 tarihli “Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Ön Raporu” ile mahalle muhtarlıklarına sahip çıkılma girişimleri sürdürülerek Türk yönetim yapısında mahallenin statüsü tartışmalara konu teşkil etmiştir. Alınan kararlar doğrultusunda mahalle muhtarlıklarının belediyenin alt yönetsel birimi ve yardımcı kuruluşu olmasının gerekliliği yinelenmektedir.

#### **4.4.3. 2000’li Yıllarda Mahalle Yönetimi ve Hukuki Zemini**

Mahalle, toplumsal ve sosyal bir kurum olmanın yanında yerel yönetim yapısı içerisinde yönetsel bir birim olarak varlığını sürdürmektedir. Sosyal, siyasal, yönetsel ve mali taleplerin bir sonucu olarak mahalle 2005 tarihinde 5393 sayılı belediye kanunu ile düzenlenmiştir.

5393 sayılı kanunun birinci bölümü tanımlar kısmında Mahalle (md.3): *“Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim”* olarak izah edilmiştir.

5393 sayılı kanun “Mahalle ve Yönetimi” başlığı çerçevesinde mahalle yönetimleri ile belediye yönetimlerinin ilişkilerini 9. maddesinde ele almıştır:

“Mahalle, ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından yönetilir.”

“Belediye sınırları dahilinde mahalle kurulması, bölünmesi, birleştirilmesi, kaldırılması, isimleriyle sınırlarının saptanması ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.”

“Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, mahallenin yaşam kalite standartlarını

geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye sınırları içerisinde nüfusu 500'ün altında olan yerlerde mahalle kurulamaz.”

“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce çıkarılan ve kısa süreliğine yürürlük fırsatı tanınan 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda da mahalle yönetimi aynen bulunmaktaydı. Cumhuriyet tarihinin ilk Belediye Kanunu'nda (1580 sayılı) da mahalle ile ilgili düzenlemeler mevcut vaziyettedir. Ancak 5393 sayılı kanundan farklı olarak mahalle kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması, isimleriyle sınırlarının saptanması ve değiştirilmesinde kaymakamlık makamı yerine il idare kurulu uhdesinde bulunmaktaydı. Ayrıca 1580 sayılı kanunda mahallelerin bölünmesi ifadesi, mahallenin ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından yönetileceği hükmü ve 500 nüfus kıstası yer almamaktadır.

5393 sayılı kanun ile belediye kuruluşları bünyesinde ilk defa “İhtisas Komisyonu” kurulmasına karar kılınmış ve ihtisas komisyonlarda mahalle muhtarının da görüşüne başvurulacağı bildirilmiştir.

5393 sayılı kanunun 24. maddesi muhtarların ihtisas komisyonlarındaki görevini şu şekilde ifade etmiştir:

“Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, üniversiteler ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, kendi görev ve faaliyet alanına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonuna oy hakkı olmaksızın katılıp görüş bildirebilir.”

5393 sayılı kanun ile belediye kuruluşları bünyesinde ilk defa “Kent Konseyi” kurulması planlanmış ve mahalle muhtarlarının temsili amaçlanmıştır. İlgili kanunun 76. maddesi bu durumu açıklar niteliktedir:

“Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, noterlerin, sendikaların, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, kamu kurum ve

kuruluşlarının siyasî partilerin ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.”

Hukuki bakımdan mahalle, tüzel kişiliğe haiz olmayan idari bir yönetsel birimdir. Bu gerekçeyle mahalle tüzel kişiliği ve mahalle adına dava açılması söz konusu değildir. Ancak bu duruma istisna olarak emlak vergisine ait değer ve bedellerin kesinleşmesi safhasında mahalle muhtarlarına, Vergi Usul Kanunu ve takdir komisyonun kararıyla dava açma hakkı tanınmıştır (Aytaç, 1995’ den aktaran Koçberber, 2005, s.106)

#### **4.4.5. Mahalle Yönetiminin Organları ve Seçimi**

Ülkemiz de mahalle idari bir birim olarak belediyeye bağlıdır. Bu anlamda mahallenin yönetimine ilişkin düzenlemeler 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almaktadır. Bununla birlikte Mahalle yönetimine ilişkin temel kanun 1944 yılında yürürlüğe giren 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanundur. İlgili kanun günümüze kadar çeşitli düzenlemelerle büyük bir değişime uğramadan ulaşmıştır. Tablo 4. de söz konusu değişikliklere genel kanaat oluşması bakımından yer verilmiştir.

Tablo 4. 4541 Sayılı Kanun'un Zaman İçinde Geçirdiği Değişimler

Değiştiren Kanunun / KHK'nin Numarası	4541 sayılı Kanun iptal edilen maddeleri	Yürürlük Tarihi	Iptal Gerekçesi
5046	17	1947	Muhtarlığın tasdikinde vali ve kaymakamları salahiyyeti kaldırılmıştır.
5671	6, 11, 12, 13, 14, 16	1950	Seçim giderlerini üstlenen belediyeler yerine belediyelere seçim için ek bütçe ayrılmıştır.
287	7, 9	1963	5,8 ve 9. Maddelerde seçilme ve azledilme gerekçelerinin tanzimiyle kaldırılmıştır
2972	5, 8, 19	1984	Mahalle yerine mahalle ve köy muhtar ile ihtiyar heyetlerinin benzeştirilerek seçilme şartları seçim çevresi ve boşalması durumunda yapılacaklara dair düzenleme yapılmıştır
KHK/698	3, 23	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının ant içerek göreve başladığı tarih	Amme hizmetlerini yerine getirmek için verilecek görevlerin Cumhurbaşkanlığınca yerine getirilmesi. Nizamname yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ihdas edilmiş olması.

Kaynak: (Karakaya, 2020, s.468)

Mahalle muhtarlığının; ihtiyar heyeti ve muhtardan oluşan organlarının seçim usulleri 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2972 sayılı kanun nezdinde planlanmaktadır.

#### 4.4.5.1. Muhtar

Ülkemizde mahalle muhtarlığı, bir muhtar ve dört azadan oluşmaktadır (4541/md.2). Muhtar mahallenin ve merkezi yönetimin işlerini yürüten onanmış bir temsilci olması sıfatıyla büyük önem sahibidir. Mahalle yönetimin verilen görevlerin büyük çoğunluğu muhtarın tek başına üstesinden gelebileceği türden işlerin bir araya gelmesiyle anlam kazanmaktadır. Bu bakımdan muhtara yüklenen sorumluluklar mahallenin muhtarlık olarak da adlandırılmasında önem taşımaktadır. Muhtar aynı zamanda merkezi yönetimin mahalle biriminde yürütme koludur (Kavruk, 2018, s.136). Muhtarın hem yerel halkın temsilcisi hem de merkezi yönetimin uydusu pozisyonunda bırakılması statü ve kimlik sorunu yaratmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 9. maddesi muhtarın; "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 yükümlü” olduğunu ifade etmektedir.

**Tablo 5. Muhtarın Tarihi Gelişimi**

<b>Dönemler</b>	<b>Açıklama</b>	<b>Organları</b>
1829-1864	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muhtarlığın Kurulma/Kurumsallaştırma süreci muhtarlık 1829’da İstanbul’da 1833’te taşrada kuruldu. Bu dönemde çeşitli ferman ve düzenlemelerle muhtarlıklar oluşturulmaya çalışıldı.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muhtar-ı Evvel</li> <li>▪ Muhtar-ı Sani</li> <li>▪ Yardımcı görevde imam</li> </ul>
1864-1913	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mahalle Muhtarlığı: köye kıyasla bir yerel yönetim birimi.</li> <li>▪ 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile köy muhtarlığı yetki görev ve organları bakımından bir yerel yönetim birimi haline geldi. Mahalleler köylere kıyas edildi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muhtar</li> <li>▪ İhtiyar Meclisi</li> </ul>
1913-1933	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mahalle Muhtarlığı hukuken kaldırıldı.</li> <li>▪ 1913 tarihli yasayla yasallığını kaybeden mahalle muhtarlığı hükümetlerin izniyle fiili olarak varlığını devam ettirdi.</li> </ul>	
1933-1944	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mahalle Muhtarlığı kesin olarak kaldırıldı. Muhtarlıklara ait görevler belediyeye jandarmaya, polise, mahalle halkına, bekçilere vs. bırakıldı.</li> </ul>	
1944 ve sonrası	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mahalle Muhtarlığı yeniden kuruldu.</li> <li>▪ Muhtar: merkezi yönetime yönelik kimi görevleri yapmakta yükümlü bir personel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mahalle Muhtarı</li> <li>▪ İhtiyar Heyeti</li> </ul>

Kaynak: Arıkboğa, 1999, s.109

#### **4.4.5.2. İhtiyar Heyeti**

İhtiyar Heyeti, mahallenin gereksinimlerinin sağlanmasında muhtara yardımcı olan bir kuruldur. Bu özelliğiyle hem muhtara yardımcı hem de danışma organıdır. Heyet seçim oylarının tasnifi sonucunda 4 asıl 4 yedek toplamda 8 üyeden oluşmaktadır (Öner,2023).

Mahalle sorumluluğundaki bazı görevler ihtiyar heyeti ve muhtar organlarının eşgüdümlü hareket etmesini gerektirmekte, diğer görevlerde ise yalnızca ihtiyar heyeti veya muhtarın işlevselliği yeterli bulunmaktadır.

#### **4.4.6. Mahalle Organlarının Seçim Usulü**

Mahalle yönetiminin organlarını oluşturan ihtiyar heyeti ve muhtarın seçim usulleri, 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair kanunda ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

4541 sayılı kanun, “kent ve kasabalarda kurulu bulunan ve Belediye kanununun 8.maddesi hükümlerine göre kurulacak mahallelerde bir muhtar ve muhtar başkanlığında bir ihtiyar heyeti bulunur” ifadesine yer vererek organların sınırını çizmiştir (md.1).

4541 sayılı kanunun 5. maddesinde mahalle muhtarının halkın özgür iradesiyle seçileceği belirtilirken, 1947 tarihinde yürürlüğe giren 5046 sayılı kanunla seçilen ihtiyar heyeti üyelerinin arasından, bir muhtar seçilmesi usulü getirilmiştir (md.1). İki dereceli seçim sistemi anlamına gelen bu durum 1963 tarihinde yürürlüğe girecek 287 sayılı kanunla terk edilmiş ve yeniden tek derece seçim usulleri uygulanmaya başlamıştır (md.5).

2972 sayılı kanun 31. maddesiyle Köy muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyeliğinde olduğu gibi mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü olmadığını belirtmiştir. Altı ay süre ile bir mahallede oturan 18 yaşını tamamlamış her Türk vatandaşı, seçilmeye engel durumu olamamak kaydıyla muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi seçilebilmektedir. Bu kimseler için okur yazar olmak yeterli gelmekle birlikte ilkokul şartı aranmamıştır (2972/1984 değişikliği md.3). İhtiyar



heyeti ve muhtar seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremez ancak siyasi parti üyeliği seçme ve seçilmeye engel değildir (Öner, 2023).

Seçimler çoğunluk sistemine göre genel oy, açık seçim esaslarına uygun, eşit, tek dereceli, gizli ve yargı denetimi altında yapılır. Oyların eşitliği durumunda seçim kurulunda kura çekilmektedir. 2972 sayılı kanun hükümlerince seçimler il genel meclisi, köy, belediye seçimleriyle birlikte 5 yılda bir yenilenir. Mahalle ihtiyar heyeti ve muhtarlığı için seçim çevresi mahalle yerleşimidir (Kavruk, 2018, s.138).

Mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda ihtiyar heyetinin birinci üyesi veyahut ihtiyar meclisi vaziyeti, yazılı usulle mahallin en büyük amirine veya ilgili seçim kuruluna bildirmek mecburiyetindedir. Her yıl haziran ayının ilk pazar günü boşalan muhtarlıklar için seçim yapılır. Seçim vuku bulana kadar muhtarlık vazifesi mahallin en büyük mülki amiri tarafından muhtar vekili tarafından yürütülür (2972/md.33).

Ülkemizde mahalli idare seçimleri 2972 sayılı kanunun 8. maddesinde yer alan hükümlere uygun beş yılda bir yapılır. Her seçim dönemi Ocak ayının birinci günüyle başlar ve Mart ayının son Pazar gününde oy kullanmayı takip eden süreçle sonlandırılır. 31 Mart 2024 tarihinde Türkiye, Mahalli İdareler Genel Seçimiyle birlikte yerel yöneticilerini 5 yıl süreyle seçmiştir. Seçim değişkenlerini anlayabilmek adına 2019 yılı seçim sonuçlarına yer vermek faydalı olacaktır. 31 Mart yerel yönetim seçimlerine göre mahalle muhtar sonuçları şu şekilde ifade edilebilir:

**Tablo 6. 2019 Muhtarlık Seçimimne İlişkin Sayısal Veriler**

<b>İLÇE SAYISI</b>	973
<b>SEÇMEN SAYISI</b>	57.058.572*
<b>MUHTARLIK SAYISI</b>	50.217
<b>SEÇİLECEK MUHTAR SAYISI</b>	50.217
<b>İLÇE MAHALLE MUHTARLIK SAYISI</b>	30.451
<b>BELDE MAHALLE MUHTARLIK SAYISI</b>	1.587
<b>KÖY MUHTARLIKLARI SAYISI</b>	18.179
<b>SANDIK SAYISI</b>	194.547

Kaynak: (<http-6>)

**Tablo 7. 2024 Muhtarlık Seçimine İlişkin Sayısal Veriler**

<b>İLÇE SAYISI</b>	973
<b>SEÇMEN SAYISI</b>	61.441.788
<b>MUHTARLIK SAYISI</b>	50.336
<b>SEÇİLECEK MUHTAR SAYISI</b>	50.336
<b>İLÇE MAHALLE MUHTARLIK SAYISI</b>	30.558
<b>BELDE MAHALLE MUHTARLIK SAYISI</b>	1.626
<b>KÖY MUHTARLIKLARI SAYISI</b>	18.152
<b>SANDIK SAYISI</b>	206.555

**Kaynak: (http-7)**

Tablo 6. ve 7. Bilgileri özelinde gerçekleşen seçimlerin mahalle ve köy muhtarlığı sayılarını büyük oranda etkilemediği anlaşılmakla birlikte belediye bünyesindeki mahalle muhtarlıklarının fark yaratacak kapsamda olmasa da giderek arttığı gözlenmiştir.

#### **4.4.7. Mahalle Muhtarlığının Görevleri**

Mahalle yönetiminin el kitabı olan 4541 sayılı kanun 3.maddesi mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetinin görevlerini ayrıntılı olarak ifade etmiştir. Ancak kanunda yer alan çoğu madde günümüzde geçerliliğini yitirmiş ya da farklı kanunlarda değişime maruz bırakılmıştır. Mahalleye atfedilen görevler incelendiğinde hemen hemen hepsinin merkezi yönetim ve mahalle arasında kalan işlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Değişen koşullar karşısında 4541 sayılı kanun büyük bir değişikliğe uğramadan varlığını günümüze değin sürdürmüştür. Bu nedenle mahalle yönetimi, yürürlükte bulunan kanunların mahalleyi vazifelendirdiği konuların sınıflandırılıp derlenmesi açısından ele alınacaktır.

4541 sayılı kanuna göre Mahalle ihtiyar heyeti ve muhtara verilen yetki ve sorumlulukları konularına göre şu başlıklar altında toplayabiliriz (Gökuş vd., 2013, s,36):

- Nüfus hizmetleriyle ilgili görevler,
- Askerlikle ilgili görevler,
- Tapu kadastroyla ilgili görevler,
- Vergilerle ilgili görevler,
- Tebligat kanunu ile ilgili görevler,

- Seçimlerle ilgili görevler,
- Adli yargıyla ilgili görevler,
- Kollukla ilgili görevler,
- Ulusal savunma yükümlülüğü ile ilgili görevler
- Seferberlik işleri ile ilgili görevler,
- Sağlık sistemleri ile ilgili görevler,
- Milli eğitimle ilgili görevler,
- Sosyal güvenlik işleriyle ilgili görevler,
- Vakıf arazilerinin satışı ile ilgili görevler,
- Tarım ve hayvancılıkla ilgili görevler,
- Diğer görevler.

#### **4.4.8. Mahalle Muhtarının Görevleri**

Mahalle yönetiminin ihtiyar heyeti ve muhtar olarak iki organı mevcuttur. Kanunlarla ihtiyar heyetlerine birçok görev tanımlanmasına karşın pratikte mevcut görevlerin uygulayıcısının muhtar olduğu görülmektedir. 4541 sayılı kanunda muhtarlara verilen görevler geniş bir alan kapsasa da sınırlı ölçüde yerine getirilebilmektedir. İhtiyar heyeti üyelerine vazifeleri karşılığında bir ödeme yapılmamaktadır (Eryılmaz, 2021, s.223).

Mahalle muhtarlarının başlıca görevleri şunlardır (Koçberber, 2005, s.107-108):

- Nüfus cüzdanı örneği ve ikametgâh belgesi vermek,
- Mahallede şüpheli ve kimliği belirsiz, şüpheye mahal verecek bir kişi görürse durumu zabıtaya bildirmek,
- Yeşil kart almak maksadıyla başvuruda bulunanların formunu onamak,
- Sefer ve görev emirlerini ilgililere bildirmek,
- Tehlike yaratabilecek bulaşıcı ve salgın hastalıkları resmi mercilere bildirmek,

- Askerlik yoklama memurlarınca talep edilen bilgileri paylaşmak; askerlik şubesi davet pusulalarını teslim alarak ilgililere bildirmek; askere sevk cetvellerini bildirmek; askere sevki gelen ancak bulunamayanlarla ilgili bilgi vermek,
- Kadastro ilanlarını halka ilan etmek,
- Sandık seçmen listelerini ilan etmek; İlçe seçim kurulu başkanı tarafından verilen vazifeleri yerine getirmek,
- Vergi memurlarına bilgi vermek,
- Sigortaya sahip ölen kişinin yakınlarının geçiminin sigorta sahibi aracılığıyla karşılandığını bildiren haberi vermek; yaşlılık ve malullük maaşı alanların sağ olduğunu ispatlayan yoklama belgelerini onamak,
- Eğitim yılı başında öğrenim yaşı gelen çocukların kimliklerini gösteren çizelgeyi hazırlamak; nüfus cüzdanı sahibi olmayan çocukların yaşlarının tahmini ve tespitinde bulunmak,
- Tebligatın imkânsızlığında, tebliğe yetkili memurun hazırlayacağı mazbatayı imzalamak; tebliğ imkansızlığı veya tebliğin kabul edilmemesi halinde evrakı teslim almak,
- Günün belirli saatlerinde bulunacağı çalışma yerini belirleyip mahalle sakinlerine bildirmek.

#### **4.4.8.1. 5393 Sayılı Kanun Kaynaklı Görevler**

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla diğer kanunlara ilaveten mahalle muhtarına yeni görevler ihdas edilmiştir. Bunları (Koçberber, 2005, s.110):

- Mahallelerin yaşam kalitesini iyileştirmek,
- Mahalle halkının gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek,
- Konusu mahalleyi ilgilendiren konularda görüş bildirmek,
- Mahallenin belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla iletişimi sağlamak,

- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği sağlamak,

Belediyenin mahalleye karşı görevleri:

- Bütçe imkanları dahilinde mahalle ve muhtarlığın ihtiyaç ve sorunları için gerekli destek ve yardımı sağlamak,
- Kararlarında, mahallenin ihtiyaçlarını ve isteklerini göz önünde bulunduracak biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmak, olarak açıklanmıştır.

Belediyeye verilen bu görevlerin belediye yönetiminin iradesine bırakıldığı söylemek mümkündür. Görevler sıralanırken imkanları dahilinde, destek ve yardım gibi ucu açık bırakılan ifadeler bu çıkarımı destekler niteliktedir.

#### **4.4.9. Mahalle Muhtarı ve İhtiyar Heyetinin Özlük Hakları**

Mahalle muhtarlıklarının kamuya özgü hizmetleri icrai nitelikte gerçekleştirememesinin önündeki en büyük engel tüzel kişilik ve özerk bir bütçeye sahip olmamalarıdır. Ancak istisnai olarak mahalle muhtarları 4541 sayılı kanun ile gerçekleştirdikleri kamu hizmetleri ve resmi evraklar için İl İdare Kurulunca tespit edilen ölçüde ücretlendirilirler. Muhtarlıklar elde ettikleri bu gelirlerle haftanın belirli günleri bulunmak üzere görevlendirildikleri bürolarının, aydınlatma ve ısıtma gibi temel ihtiyaçlarını karşılar (Yılmaz ve Mecek, 2019, s.789).

1977 tarihinde yürürlüğe giren 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu”, devlet memuru aylığı için belirlenen katsayının 3000 gösterge rakamıyla çarpılması neticesinde bulunacak aylık ücret muhtarlara ödenek verilmektedir. Ödeneklerin her ayın 15’inde mahallenin bağlı olduğu il özel idaresi tarafından verileceği de hüküm altına alınmıştır. Bu durum ile mahalle muhtarları memurluk konuma yaklaştırılmıştır. Mahalle muhtarlıklarına sağlanan ödeneğin miktarı düşük olmasına karşın son dönemde muhtarlık seçimlerinde yaşanan rekabetin 4541 sayılı kanundan kaynaklanan hizmet ücret tarifesiyle kaynaklandığı söylenebilmektedir (Koçberber, 2005, s.108).

Muhtarların aksine ihtiyar heyeti üyelerine ödenek ve aylık bağlanmaz. Heyet üyelerinin hizmet yükümlülükleri gönüllülük esasına dayanmaktadır.

#### 4.4.10. 6360 Sayılı Büyükşehir Kanununun Mahalle Yönetimi Üzerindeki Etkisi

2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı “*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” 30 Mart 2014 yerel seçimlerini takip eden süreçte uygulanmaya başlamıştır. 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 14 il büyükşehir statüsü kazanmıştır. Söz konusu iller; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun’dur. Bu illerde bulunan köyler tüzel kişiliklerini kaybederek bağlı oldukları il ya da ilçe merkezlerine mahalle olarak bağlanmıştır.

6360 sayılı kanunun işlevsellik kazanması sonrasında mahalle ve köy miktarlarındaki değişim 2014 seçimlerinden sonra seçilen muhtar sayısı üzerinden anlaşılabilir. 2009 yerel yönetim seçim sonuçlarına göre 34.275 köy muhtarı sayısı 2014 seçimiyle 18.143 olmuşken; 2009’da 18.607 olan mahalle muhtarı sayısı 2014’te 31.635 olmuştur (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014, s.17).

**Tablo 8. 2009 ve 2014 Yıllarında Gerçekleştirilen Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Muhtar Sayıları**

	2009	2014
Köy Muhtarı	34.275	18.143
Mahalle Muhtarı	18.607	31.635

**Kaynak: (2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu)**

6360 sayılı kanun ile anayasa kaynaklı bir değişim gidilmeden il özel idaresi, köy ve belde idarelerinin kaldırılması Anayasaya aykırılık iddialarını güçlendirerek eleştirilerin odağı olmuştur. Köyden mahalleye dönüşen yerlerdeki halk, mahalle kimliğine uyum sağlayamayıp kırsal alışkanlıklarını sürdürmeye devam etmiştir. Bu bakımdan mahalleye dönüşüm yalnızca ismen gerçekleşebilmektedir. Ayriyeten yöre halkı mahalle idaresinin kurulmasıyla mali yükümlülük altına girdiğini düşünerek 6360 sayılı kanunun yeniliklerini olumsuz karşılamıştır (Yılmaz, 2023, s.51).

6360 sayılı kanunun köyleri mahalleye dönüştürmesinin genel açıdan 3 sonucu bulunmaktadır. Bunlar tüzel kişilik kaybı, mali kayıp ve yeni yükümlülüklerden oluşmaktadır.

6360 sayılı kanunla ülkenin kırsal tabanında yaşayan halk köy idaresiyken ödemek zorunda olmadığı vergi mükellefiyeti altına girmiştir. Kentte yaşayan halka kıyasla daha düşük gelir seviyesine sahip yeni mahalle sakinleri mali açıdan güçlüklerle karşı karşıya bırakıldığı bilinmektedir.

BŞB' lere yeni kanunla genişleyen sınırlarının yol bakım, onarım, yapım ve tarım ile hayvancılığın destekleyici girişimlerde bulunabilmesi konularında yetki verilmiştir. Yol yapım ve onarımını klasik belediye faaliyet alanını oluşturmaktayken tarım ve hayvancılık belediyelere yeni bir fonksiyon kazandırmıştır (Tarkan, 2016, s.85-86).

Tüzel kişilikleri kaldırılan köy yönetimleriyle ilgili meclis tartışmalarında bir geçiş süreci belirlenmiş ve 6360'ın yürürlük tarihinden itibaren emlak vergisi, belediye harç, vergi ve katılım paylarının 5 yıl süreyle eski köy idarelerinden alınmaması kararlaştırılmıştır. Bu yerlerde içme ve kullanım suyu üzerinden alınacak ücretin yine 5 yıl süreyi ve en düşük tarifinin %25'ini geçmemek kaydıyla düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Mevcut düzenlemeyle BŞB' ler daha düşük ücret tarifesi üzerinden kırsal alanlara daha fazla hizmet götürme zaruretinde bırakılmıştır (Öztürk, 2019, s.141).

#### **4.4.5. Köy ile Mahalle Muhtarlıklarının Kıyaslanması**

Muhtarlık kuruluşları halka en yakın katılım mekanizması vazifesiyle yönetsel bir birim olarak ülkede iki ayrı yapı için kullanılmaktadır. Bunlardan ilki geleneksel Osmanlı yönetim sisteminden günümüze ulaşan mahalle birimidir. İkinci ise mevcut anayasanın 127. maddesinin kamu tüzel kişisi olarak tanıttığı köydür. Dolayısıyla muhtarlık kurumu genel mevzuatta bir, uygulama aşamasında mahalle ve köy olmak üzere iki yapı inşa etmektedir. Kanun koyucu köylere tüzel kişilik tanıdığından belediye yönetiminin bir parçasını oluşturan mahalleye yönetimine tanımamıştır. Bu durum mahallenin yerel yönetim olup olamayacağı konusunda tartışmaların önünü açmıştır (Acar ve Koç, 2016, s.179). Bir dönem tamamen varlığına son verilen mahalle muhtarlığının süreç boyunca belirsizliğini koruduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Köy tüzel kişiliğinin başı ve yöneticisi köy muhtarıdır. Köy muhtarı resmi kurum ve mahkeme gibi yerlerde köy tüzel kişiliğini temsil edebilir. Mahalle yönetimi tüzel kişiliğe haiz olmadığından mahalle muhtarının temsil yetkisi bulunmamaktadır (Dik, 2014, s.91).

Köy derneği köy idaresinin karar organıdır ve halk tarafından seçilmektedir. Mahalle yönetiminin ise böyle bir organı bulunmamaktadır. Söz konusu benzerlik ihtiyar heyetlerinde de karşımıza çıkmaktadır. Köy ihtiyar heyeti hem karar hem denetleme organıyken mahalle ihtiyar heyeti yalnızca mahalle muhtarının yardımcısı konumundadır (Demirkaya ve Koç, 2017, s.130-131). Köy, ihtiyar heyeti tabii üyeler ve halk nezdinde seçimle belirlenen üyelerden oluşmaktadır. Seçimle belirlenen ihtiyar heyeti üye sayısı nüfus kriterine göre belirlenir. Nüfusu 1000' e kadar ulaşan köylerde 8 kişi, nüfusu 2000'e kadar olan köylerde 10 kişi, nüfusu 2000'i aşan köylerde 12 kişi seçimle belirlenmektedir. Köy imamı ve köy öğretmeni, ihtiyar heyetinin tabii üyesidir. Mahalle ihtiyar heyeti ise 4'ü asıl 4'ü yedek toplam 8 üyeden meydana gelmektedir.

Mahalle ve belediye muhtarlıklarının kendileri gibi 5 yıl süreyle vazifelendirilen ihtiyar heyetiyle birlikte, merkezi yönetime yardımcı olma vazifeleri bulunmaktadır. 6360 sayılı kanun neticesinde köyden mahalleye dönüşen muhtarların vazife yüklerinde değişiklik meydana gelmiştir:

**Tablo 9. 6360 Öncesi ve Sonrası Genel Olarak Muhtarların Yaptığı İşler**

<b>Genel Olarak Yönetime Katılım ve Mali Açından Muhtarların Yaptığı İşler</b>	<b>6360 Öncesi</b>	<b>6360 Sonrası</b>
Köy /Belde adına karar alabilme	Var	Yok
Bütçe yapma	Var	Yok
İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak	Var	Yok
Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek	Var	Yok
Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;	Var	Yok
Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir.	Var	Yok
İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak	Var	Yok
Su Faturası, Sulama organizasyonu	Var	Yok
Posta tebligat işlemleri	Var	Var
Güvenlik kuvvetlerine yardım	Var	Var
Askerlik işlemleri	Var	Zayıf
Nüfus Müdürlüğü işlemleri	Var	Var
Seçmen Listesi vb. İşlemler	Var	Var
TEDAŞ (Elektrik aboneliği vs.)	Var	Zayıf

Kaynak: (Demirkaya ve Koç, 2017, s. 134)



#### **4.4.6. Mahalle Yönetiminin Sorunları**

Halka en yakın ve en küçük yönetsel birim olarak organları köylere benzer biçimde seçilen mahalle yönetiminin statüsüyle ilgili Osmanlı tarihinde herhangi bir karmaşıklık bulunmazken günümüz mahalle yönetimlerinin nerede ve nasıl konumlanması gerektiğine dair genel bir kanaat oluşmamaktadır. Kentsel yaşam alanlarında artan nüfus ve taleplere bağlı olarak kimlik karmaşası, sosyal, idari ve mali alanlarda pek çok sorunu bulunmaktadır. Söz konusu alanlardaki sorunları ortadan kaldırmaya yönelik 2014 tarihinde hazırlanan “Muhtarlık Kanun Taslağı” öneriler getirmiştir. Yetki ve görev belirsizliği; mahallelerin kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması; ilçe ve il belediyeleriyle ilişkiler taslakta ifade edilen sorunlardır. Ancak “Türkiye Muhtarlar Federasyonu” tarafından hazırlanan bu taslak yerel yönetim yapısı içinde mahallenin konuma dair çözüm üretebilecek bir öneride bulunamamıştır. Taslak köy yönetimi üzerinden ihtiyar heyetlerinin kuruluş, görev ve görevden alınma meselelerinden bahsetmektedir. Nitekim köylere tanınan tüzel kişilik mahalle özeline indirgenememiştir (Karakaya, 2020, s.472-473).

##### **4.4.6.1. Nüfus Sorunu**

Türkiye’de 2000’li yılların başında AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) hükümetinin tek başına bir erken seçimle ülke yönetiminin başına gelmesi beraberinde bir dizi reform çalışmasını da getirmiştir. Başta belediye ve il özel idareleri olmak üzere pek çok sorun çağın gerekliliklerine uyarlanırken mahalle yönetimleri bu çalışma alanlarının dışında değerlendirilmiştir. Mahalle yönetimlerine karşı takınılan ilgisiz duruş reform döneminde de geçmişten farklı ele alınmamıştır. Mahalle yönetimlerine karşı takınılan bu tavır sorunların katlanarak artmasına neden olmuştur. Sorunların başlıcasını ekonomik ve sosyal gerekçelerle taçlandırılmış BŞB’lerde artan dengesiz nüfus dağılımı oluşturmuştur. Nüfus ve mahalle sayaları eşgüdümlü ilerletilemediğinden mevcut mahalle yapılarında ciddi oranda nüfusa bağlı sorunlar yaşanmaktadır.

İş kollarının çeşitliliğine bağlı olarak artan değerlerde nüfuslanan mahalleler Osmanlı mahalle yönetim anlayışından uzaklaşarak farklı işlev ve nüfusa sahip olmuşlardır. Osmanlı yönetim sistemini büyük ölçüde biçimlendiren 1864 tarihli Nizamname de köy ve mahalle eşit statüde düzenlenmiştir. 1864 Nizamnamesi

mahalle yönetim birimlerine nüfus kriteri getirmiştir. O halde, “kent ve kasabalarda en az 50 haneli yerleşimler bir mahalle olup her bir mahallemin köy hükmünde” olduğu belirtilmiştir (Seyyitdanlıoğlu, 1996, s.71).

Cumhuriyet döneminde Osmanlı’dan farklı görünüm kazanan mahalle kentlerin cazibe merkezi haline dönüşmesiyle önü alınamaz bir nüfus artışına ev sahipliği yapmıştır. Mevcut durum karşısında yöneticiler yalnızca mahalle sınırlarında değişikliğine gitmiş ancak nüfus ölçeğinde planlama sağlamamıştır. 6360 sayılı kanunla mahalle nüfus kriterlerinde sınırlı bir düzenlemeye gidilmiştir. Mahalle yönetimi kurulabilmesi için asgari nüfus 500 olarak belirlenip, en yüksek sınırdan bahsedilmemiştir. Nüfus noktasında 6360 sayılı kanunun bıraktığı boşluğu “Mahalle Muhtar ve İhtiyar Meclisi Taslağı” 500’ün altında ve 5000’in üzerinde mahalle nüfusu olmaması gerektiği hükmüyle tamamlamaya çalışmıştır (Karakaya, 2020, s.475). Mahalle nüfusu üst sınırı için ilgili mevzuatta bir düzenleme yapılmamış olması, kentsel alanlarda nüfus birikintisine neden olmaktadır. Üst sınırın belirlenememesi, farklı değer ve ölçekte mahalle yapılarının varlık kazanmasına ve karışıklığa neden olmaktadır. Kentsel alanlarda dengeli nüfus dağılımı mevcut yapı bakımından mümkün kılınmadığından yönetimde aksamalar meydana gelebilmektedir. Nüfusu yüz binleri bulan bir mahalle ile asgari sınırı denk düşen bir mahallenin aynı kanun metinleri çerçevesinde değerlendiriliyor olması başlı başına sorun teşkil etmekle birlikte revize edilmesi elzemdir.

**Tablo 10. Türkiye' nin En Yüksek Nüfuslu On Mahallesi**

<b>İl/İlçe/Mahalle</b>	<b>Nüfus</b>
Diyarbakır (Bağlar/Bağlar Bel. /Bağcılar Mah.)	151459
İstanbul (Beylikdüzü/Beylikdüzü Bel. /Adnan Kahveci Mah.)	110619
İstanbul (Başakşehir/Başakşehir Bel. /Kayabaşı Mah.)	108455
İstanbul (Küçükçekmece/Küçükçekmece Bel. /Atakent Mah.)	102743
Diyarbakır (Kayapınar/Kayapınar Bel. /Fırat Mah.)	91279
Kayseri (Talas/Talas Bel. / Mevlana Mah.)	89802
İstanbul (Maltepe/Maltepe Bel. /Zümrütevler Mah.)	87241

**Tablo 10. Devamı**

Ankara (Altındağ/Altındağ Bel. /Karapürçek Mah.)	83893
İstanbul (Bahçelievler/Bahçelievler Bel. /Zafer Mah.)	80897
İstanbul (Küçükçekmece/Küçükçekmece Bel. /Halkalı Merkez Mah.)	80017

**Kaynak: (http-7)**

#### **4.4.6.2.Kimlik Sorunu**

Kentsel alanlar geleneksel olarak mahallelerin bir paydada toplanmasıyla meydana gelmektedir. Mahallelerde kentin bir parçası sıfatıyla diğer yerel yönetim kuruluşlarında olduğu üzere seçimle iş başına gelmektedir. Bu noktada mahalle yönetimleri yerel yönetim kurumlarıyla bağdaştırıldığına ulaşılabilmektedir. Muhtarlık kurumunun köylere benzerliği ve işlevleri mahalleleri yerel yönetim kuruluşlarına artan düzeyde yaklaştırmaktadır. Ancak mahalle yönetimlerinin sahip olduğu yetkilerin zaman içerisinde farklı kurum ve kişilere devredilmesi mahalle yapılarının merkezi yönetimin bir parçası haline gelmesine neden olmuştur. Bu farklılaşma mahalle yönetimlerinin merkez ve yerel yönetimler arasında aracı bir kurum sıfatıyla nitelendirilmesine yol açmıştır (Bulut, 2001, s.34).

Mahalle ve köy muhtarları sunacakları hizmet karşılığında merkezi idare tarafından aylık alırlar. Köy muhtarlarının aksine mahalle muhtarının temsil görevi, tüzel kişiliği, ayrı bir bütçesi ve personeli bulunmamaktadır. Bu bağlamda yönetim faktörünün kuruluş biçimi köylerle benzerlik taşısa da mahallenin tanınma sorunu yaşadığı bir gerçektir (Kavruk, 2018, s.174). 5 yılda bir yenilenen seçimlerde muhtar seçilene kadar yerel yönetim özellikleri taşıyan mahalle, seçim sonrası merkezi yönetimin kendisine verdiği vazifeleri karşılamakla yükümlü bir hiyerarşik birim haline gelmektedir.

Devlet idaresinin eşgüdümlü parçalarını sağlayan kente paydaş uygulamaları ile mahalle merkezin yereldeki gözü kulağı kabul edilen bir yapıdadır.

Mahalle, günümüzde kente eşgüdümlü bir yapı taşıdığından devlet idaresinin parçası gibi hareket kazanırken bir bakımdan statüsü belirsiz bir idari yapılanmanın parçası vazifesiyle devamlılık taşıyan temsil sorununa kaynaklık etmektedir. Varlığını belediyeye bağlı kanunlarla belirleme çabasına girişen mahalle, kimlik kriziyle

karşılaşmaktadır. Nitekim bu vaziyet 6360 sayılı kanunun işlevselleştirilmesi neticesinde artış göstermiştir.

#### 4.4.6.3. 6360 Sayılı Kanun'dan Kaynaklanan Sorunlar

Globalleşmenin geniş düzeydeki kurum ve yönetimlere etkisi ülkemizde 2000'li yılların başında reform sürecinin etkisiyle belirginlik kazanmıştır. Yönetim paradigmasında yeniden yapılanma süreci 2012 yılında kabul edilip, 2014 yılında yerel yönetim seçiminin ardından uygulanmaya başlanan 6360 sayılı kanunla farklı bir boyut kazanmıştır (Dönmez, 2018, s.37). 6360 sayılı kanun ile BŞB'nin sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiş olup belediye ve il özel idarelerinin statüsü değişime uğramıştır. Ülkemizde bu statü değişimi yeni olmayıp daha önce 5216 sayılı kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde gerçekleşmişti. Ancak 6360 sayılı kanun ile 14 ilin BŞB statüsü kazanmış olması diğer dönemlerde olduğu gibi yumuşak bir geçiş süreciyle pekiştirilememiştir.

**Tablo 11. 6360 Sayılı Kanun ile Tüzel Kişiliği Sonlanan Köy Sayıları**

İL	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY	İL	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY
AYDIN	150	340	490	ANTALYA	52	487	539
BALIKESİR	93	799	892	BURSA	73	586	659
DENİZLİ	60	299	359	DIYARBAKIR	480	323	803
HATAY	215	147	362	ERZURUM	618	348	966
MALATYA	292	203	495	ESKİŞEHİR	156	215	371
MARDİN	327	260	587	GAZİANTEP	257	182	439
MANİSA	132	648	780	İSTANBUL	-	151	151
K.MARAŞ	178	299	477	İZMİR	54	543	597
MUĞLA	25	371	396	KAYSERİ	274	121	395
TEKİRDAĞ	120	137	257	KOCAELİ	-	232	232
TRABZON	212	265	477	KONYA	288	296	584
ŞANLIURFA	1135	17	1152	MERSİN	80	429	509
VAN	558	22	580	SAKARYA	18	410	428
ADANA	152	315	467	SAMSUN	137	809	946
ANKARA	274	398	672	ORDU	99	384	483
ANTALYA	52	487	539	TOPLAM	6509	10036	16545

**Kaynak: (Dik, 2014, s.85)**

Tablo 11'de sunulan veriler çerçevesinde, tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim kuruluşlarının mahalleye dönüşümüyle sayılarında azalma görülürken, mahalle sayısında önlemez bir artış ve kentsel sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır.

#### 4.4.7. Uluslararası Metinlerde Mahalle ve Yönetimi

Dünya genelinde 1990'lar yerel yönetimlerin artan değerde önem kazandığı ve gündeme geldiği yıllardır. Dönemin siyasal düşünce sistemi “yerellik”, “yönetişim”, “katılımcılık” ve “sürdürülebilirlik” kavramlarına işlevsellik kazandırma noktasında erkili olmuştur. Buna bağlı olarak yerelleşme olgusuna can verecek konferans ve metinler ihdas edilerek; *1984 Rio Konferansı ve Deklarasyonu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartları, 1972 Stockholm Konferansı, 1996 Habitat II İstanbul Kent Zirvesi* gerçekleştirilmiştir (Kavruk, 2018, s.191).

Bu tarihten sonra plan ve programı işlevselleştirilen yönetim hareketleri, yerel ve merkezi yönetimlerin modern şartlara mutabık, etkin ve hızlı uygulanabilirliğini pekiştirmiştir. Hizmet sunumunda verimlilik asıllı kullanımlar, personel yeterliliği, hantal yönetimlerinin terk edilişi kentlerin en küçük yönetim birimi mahallenin de algılanış biçimini sosyal ve politik bakımından etkilediği göz ardı edilemeyecek bir gerçektir.

Yerel yönetimler, Avrupa ülkelerinde halka katılımı destekleyen, halkın yüz yüze ilişkilerini kuvvetlendiren kuruluşlar olarak algılandığından optimal ölçekte geliştirilmek istenmiştir. Avrupa Yerel Özerklik Şartları da bu bakımdan önem teşkil etmektedir. Temelini “yerel özerklik” kavramının şekillendirdiği AYYÖŞ, ülkemizde 1985 tarihinde imzaya açılmış ve 1988 tarihinde kısmi çekincelerle imzalanmıştır ([http-9](http://9)). Türkiye'nin üniter devlet odağında birlik ve beraberlik söylemleri çekincelerin ana temasını oluşturmaktadır. AYYÖŞ'ün 4.maddesinde yer alan, “*kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı*” hükmü belediye uhdesinde kapsamı çizilen mahalle yönetimlerini ön plana çıkarmaktadır. AYYÖŞ geniş ölçekte yerel yönetim kuruluşlarının katılımcı, özerk, demokratik, hemşerilik bilinçli ilkelerinin çerçevesini çizdiğinden doğrudan mahalle nezdinde kapsamlı açıklamalara yer vermemiştir. Nitekim şartların etkin ilişkili halk katılımı ve halka dönük yönetim açısından mahalle faaliyetlerini etkinleştirme gücüne sahip oluşu ifade edilebilmektedir (Erdagöz, 2012, s.89).

Birleşmiş Milletler (BM), 1992 tarihinde Brezilya'nın Rio de Janerio kentinde BM Çevre ve Kalkınma Konferansı ile 21. yüzyılın eylem planlarını hazırlamıştır. Bu konferansın çıktılarında birini “sürdürülebilir kalkınma” ve “çevre sorunları” hedeflerine ulaştırılmaya yönelik Gündem 21 (Agenda 21) oluşturmaktadır. Gündem

21 planını değerli kılan sürdürülebilir kalkınma kavramının hedefleri neticesinde insan haklarını önceleyen, katılımcı, hesap verebilir, demokrasi ve yerel yönetim kavramlarıyla pekiştirilmiş yerel eylem planlarıdır. Bu bakımdan aynı şemsiye altında toplanma şansı yakalayan kavramlara “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” yakıştırılması yapılabilmektedir (http-10). Demokrasi bilincinin yerleşmesine olanak tanıyan katılımcılık mekanizması ve hemşehrilik bilinci Gündem 21’in temel paydasını oluşturması bakımından önem taşımaktadır. Mevcut plan ile hedeflenen şey halkın aktif rol sergilediği, çok etkileşimli uzlaşının yerel ve merkezi yönetim ortak çerçevesinde eritilerek sürekliliğin sağlanmasıdır. 4 bölüm ve 40 ana başlık kazandırılan Gündem 21 eylem planının 28. Bölümü, “*Gündem 21’in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri*” başlığı ile yerel yönetim kurumlarının kılavuzluğunda bir sistem tasarlanmaktadır. Bu noktada yerel aktör ve örgütlerin sorun tespiti çağrısı sistemin esas belirleyici faktörüdür (Görün, 2006, s.169).

Mahalle kadranında yerel katılımın sağlanması Gündem 21 planının bir uzvuna hareket kazandırır niteliktedir. Bilindiği üzere plan, halk ile yöneticilerin ortak paydada eritilerek bir bütünü oluşturmasını talep etmektedir. Bu bakımdan kent yönetim aktörü mahalle hakkında plan “*birinci basamak yerel yönetim*” birimi sıfatıyla temsil ve işlevsel katılımıcılığı öngörülerini içermektedir (Özkan Erdoğan, 2016, s.110).

Planın en önemli noktasını ölçeklendirilmiş mahalleler çerçevesinde geliştirilmesi talep edilen katılım modelleri oluşturmaktadır. Taleplere cevap verebilecek ilk uygulamaların temsilcisi Antalya Kent Konseyi, Antalya BŞB başkanı ve Antalya Mimarlar Odasının ortak kanaatiyle 1997 tarihinde kuruluşunu gerçekleştirmesi bakımından önemlidir. Antalya Kent konseyi uygulamaları, Gündem 21 eylem planının beklentilerini çevre dahilinde problemlili alanların tespiti ve çözümünü noktasında planlar getirmiştir. Ancak kent konseyine sürekli katılımı teşvik edecek düzeyde getirilen planların ne düzeyde başarı sağladığı konusunda net bilgiye erişilmemektedir. Bu durumun temel dayanak noktasını üye profil ve bilgi düzeyindeki eksiklikler sağlamaktadır (Atvur, 2010, s.235-240). Yine, Yerel Gündem 21 uygulamaları kapsamında bahsedilebilecek projelerden birini Bursa kenti sağlamıştır. Proje başlangıcını takip eden ilk günden itibaren katılımcı teşvikleri ve doygun bir zeminde harmanlanmış içeriğiyle önem kazanan örneklerden olmuştur. “*Avrupa Topluluğunun Yerel Yönetim ve Demokrasinin Güçlendirilmesi Projesi (MED-DEM)*”

Bursa BŞB'si ve *Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME)*'nin katkılarıyla 1994 tarihinde geliştirilmiştir. Proje, uzun dönemde çok boyutlu kapsayıcı özellikleriyle sürdürülebilirlik kavramı üzerinden geliştirilmeye çalışılmıştır. Projenin öncelikli faaliyet alanını yaşlı, genç, çocuk ve engelliler oluşturmaktadır. Mevcut vaziyetiyle mahallelerin ortak ihtiyaçlarının tespiti, derlenmesi ve yerel hizmetlerinin zamanında sağlanması noktasında hedeflenen talepler faydalı bulunmaktadır. Farklı ölçeklerde geliştirdiği ilişkiler sistemi, çok aktörlülük, halk odaklı çalışma ve sürekliliği yaygınlaştırılması açısından Bursa Gündem 21 Projesi'nin, Türkiye'ye katılımçılık ve yerelleşme kültürünün gelişmesinde katkıda bulunulacağı öngörülmektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009, s.67).

Gündem 21'e can damarı olan ilkelerin kapsamı 1996 tarihinde tezahür eden "Habitat II İstanbul Kent Zirvesi"nde yeniden gündeme alınmıştır. Zirve, kentsel ve kırsal yaşam alanlarında sürdürülebilir kalkınmanın ne şekilde gerçekleşeceği ve mesken sorunları üzerinde tartışmalara ev sahipliği yapmıştır. Kendisinden önce gerçekleşen konferans ve metinlere nispeten daha derin arayışlarda bulunan Habitat II Zirvesi, uluslararası arenada ortaklık ve cinsiyet ayrımcılıkları gözetmeksizin eşitlik konusunun ana odağı olmasıyla büyük yankı uyandırmıştır (Birleşmiş Milletler, 1999). Zirvenin sonunda ortak görüşle kabul gören "İstanbul Deklarasyonu (Bildirisi)", yerel katılımı artırıcı tedbirler kapsamında güçlü mahalleri destekler söylemlerde bulunmuştur. Habitat II Zirvesi'nin en mühim sonuçlarından birini her bölgenin kendi Gündem 21 planını hazırlayıp uygulaması tavsiyesi oluşturmaktadır (Kavruk, 2018, 193).

Yaşanabilirlik ilkesine boyut, insan odaklı kentlerde sosyal hayat sahalarının birlikte düşünülmesi zirvede önem taşımaktadır. Söz konusu ilkenin sağlandığı kısımlarda mahallelerle bağlantılı birimlerin eşgüdümlü ilişkilerde olması önemlidir. Diğer bakımdan katılımcı bir düşünsel altyapıya kanaat getirilmesi, yerellik açısından mahallenin önemi ve iş birliği esaslarının temelini açıklayacaktır.

#### **4.4.8. Muhtarlıklara Artan İlgi**

Mahalleler kent yaşamı ve yerleşiminin en küçük yapı taşını, muhtarlarda toplulukların bu seviyedeki hukuki ve yönetsel tabanını oluşturur. Ocak 2015 tarihinde bu yönetsel tabanın arka planını güçlendirmek maksadıyla kamuoyunun gündemine Cumhurbaşkanının "Muhtarlar Günü" toplantısı yerleştirilmiştir. 406 Köy ve 17 İlden

muhtarların katılımıyla 17 Ocak 2015 tarihinde ilk kez Cumhurbaşkanı Külliyesinde bir toplantı gerçekleştirilmiştir (http-11). Nitekim gerçekleştirilecek toplantı ile muhtarlıkların sorunları duyarlı bir farkındalıkla ele alınmak istenmesi dikkat çekmektedir.

Toplantının ana başlıklarının benzerlik taşıdığı muhtarlar ve vaziyetlerine ilişik konuşmalar Cumhurbaşkanlığının sitesinde hali hazırda mevcuttur. Genel bir kanıyla yıl içerisinde devamlılık gösteren toplantılarının ortak paydası, en küçük yönetim birimi olarak demokrasi kültürünün mahallelerde başladığı, ülke mevcudiyetindeki her konu da muhtarlık kurumlarına ihtiyaç hasıl olduğu yönündedir. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın söylemleri çizgisinde muhtarların; ülke huzur ve güvenliğinin tasdik edilmesi, uluslararası politikalara yönlendirici olmaları ve ekonomik büyümenin baş aktör oldukları anlaşılmaktadır (http-11).

Yerel demokrasinin en eski neferi mahallerin temsilcisi muhtarlıklar ilk haliyle 1839 tarihinde düzenlendiği bilinmektedir. Muhtarların eski tarihlerde padişahın taşradaki uzantısı, uygulayıcı konumda olduğu tarafımızca yapılan araştırmalar neticesinde saptanmıştır. 2015'ten itibaren planlanan muhtarlar toplantılarında da muhtarların geçmişteki rolünün geliştirilecek şekilde tahsis edilmesi Cumhurbaşkanı tarafından talep edilmektedir. Ülkenin en üst yetkili amiri ile en küçük mülki amirinin uyumlaştırılması bakımından talepler önemli bir adımdır.

Cumhurbaşkanlığı makamında altıncısı düzenlenen muhtarlık toplantılarında Erdoğan, kendisi "Türkiye Muhtarı" olarak nitelendirmiştir (http-12). Bir yerel yönetim birimi olarak göreceğimiz muhtar ile Cumhurbaşkanının bağdaştırılması adımı söylem ehemmiyet taşımaktadır. Nitekim söylemden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı ülke genelinde yerel temsilci sıfatıyla görevlendirilen muhtarla farklı bir iş yapmamaktadır ve demokrasinin çekirdeği anlamında bir öze sahiplik yapmaktadır.

Muhtarlık toplantılarında, muhtarların görev ve sorumluluklarına yeni bir boyut kazandırılacak "Muhtarlık Bilgi Sistemi" tanıtılmıştır. Bu gelişmeye paralel açıdan, 19 Ekim 2015 tarihinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce, "Muhtar Talepleri" Başbakanlık (2015/8) genelgesi yayınlanmıştır. Bugünden itibaren 19 Ekim, muhtarlar günü olarak ihdas edilmiştir.



### Şekil 5. Birinci Muhtarlar Toplantısı



**Kaynak: (http-11)**

Mahalle yönetimlerinin iyileştirilmesi yönünde “muhtarlar günü” tahsisi pozitif bir gelişmedir. Ancak mahalle yönetimlerinin temel problemleri düşünüldüğünde uygulamanın simgesel bir aksiyon olduğunun da ifade etmek faydalı olacaktır (Akpınar, 2017, s.109).

#### **4.4.8. Yakın Dönem Mahalle Uygulama Örnekleri**

Merkezi ve yerel yönetimler arasında kurulan anlamlı ilişki ve yönetim alanında ortaya çıkan reform ihtiyacı idari bir olarak mahalleyi de etkilemektedir. Bilindiği üzere yerel yönetimler, sosyal-ekonomik kazanımlarına göre kimi zaman yoksunluk durumundaki yapılarına varlıklarını idame ettirebilecek seviye de yeniden işlev kazandırabilmektedir. Ancak bu durum kimi zaman yönetimdeki tikanıklar, mali yoksunluk ve doğal felaketlerden sağlanamamaktadır. Bu gibi durumlarda kurumlar imkanları dahilinde ihtiyaçlarını iyileştirme projeleri geliştirme yöntemlerini izlemektedir.

Örneğin; Denizli ilinin Tavas ilçesine bağlı Sofular Mahallesi’nde mali kaynak yetersizliğinden, imece usulü yardım kampanyası başlatılması. Mahalle muhtarı, Sunay Sulacı ve ekip arkadaşları, başta güvenlik ihtiyaçları olmak koşuluyla, tamir,

tadilat ve yangın gereçlerinin bakım ve onarım için mahalle sakinlerinin desteklerini bütçe noksanlığından talep etmiştir (http-13).

Mahalleyi kapsayan bir diğer proje ise Garanti BBVA ve Doğal Hayatı Koruma Vakfı (WWF) desteğiyle yürütülen “Mahalle Afet Risk ve Kaynak Çalışmaları Projesi”dir. Muğla’nın Ula ilçesinde yürütülmesi planlanan proje, geçmiş yıllarda can ve mal kayıplarına neden olan orman yangınlarını önlemeye yönelik geliştirilmiştir. Bölgede bulunan 16 mahallenin olası bir orman yangınına karşı etkili olması için kapasite artırıcı hedefler belirlenmiştir. Mahalleden oluşan yerel halkın bilinçlendirilmesi, eğitilmesi ve gerekli kurumların iş birliği bu nokta da önemlidir.

Sürdürülebilir yeşil enerji ve sıfır atık kullanımını kapsamında Yaşar Üniversitesi, Mimarlık Bölümü, Doç. Dr. Ebru Alakavuk’un önderliğinde Bilimsel Araştırma Projesi (BAP) geliştirilmiştir. Proje, yeşil ve temiz bir çevre kapsamında “Sürdürülebilir Akıllı Mahalle Modeli” yaygınlaştırmayı hedeflemektedir. Projenin kazanımlarının aynı zamanda, *Bornova Belediyesi, Yaşar Üniversitesi, Enerji Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (ENSİA), Almanya’dan Heidelberg Belediyesi’nin* ortaklığını sağladığı, Avrupa Birliği destekli Bornberg Projesi’nde kullanılacak olması idari ve yerleşim yeri olarak mahalleye değer kazandırmaktadır (http-14).

## 5.SONUÇ VE ÖNERİLER

### 5.1. Sonuçlar

Sosyal ve idari kimliği çok eskilere dayanan yerel yönetim kültürü, organik bir bütünleşme neticesinde günümüze Osmanlı Devleti'nden ulaşmıştır. Tanzimat'la birlikte çağdaş ve uygar kabul edilen batılı devletlerin örnek alınması klasik Türk yönetim kurumlarının varlığını sona erdirerek modern kurumlarının varlık kazanmasına neden olmuştur. Bir bütünün yapı taşlarını oluşturan “İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy” teşkilatlanması bu modern yapının günümüze ulaşmış parçalarıdır. Mevcut teşkilatlanma merkeziyetçi vaziyetiyle Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren sosyal, ekonomik, kültürel ve yönetsel farklılıklarıyla yerel yönetim reform hareketlerinin baş aktörü olarak kentsel ve kırsal yaşam alanında varlığını sürdürmektedir.

Dünden bugüne yapısal değişikliklere maruz bırakılan Türk yerel yönetim idareleri liyakat, bilgi, personel, katılım noksanlıklarıyla yerli ve yabancı uzman raporlarında yer edinmiştir. Bu durum Cumhuriyetin kuruluş yıllarından 1960'lara değin plansız her biri birbirinden bağımsız ancak benzer nitelikteki belgelerle teoride varlığını sürdürüp pratikte başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1960'lardan itibaren hükümet programları kapsamına dahil edilen ve planlı dönemde ilerletilmek istenilen reform düşüncesi DPD, DPT, TODAİE gibi öncü kurumların hazırladığı planlar doğrultusunda ilerletilmek istenilmiştir. Ancak Türkiye'nin katı merkeziyetçi yapısı ve bürokratik kimliği buna engel oluşturmuş ve dönemlerinde büyük yankı uyandıran KAYA, MEHTAP vb. plan ve projelerin uygulanamamasının temel gerekçesini oluşturmuştur. 1980-90 yıllarına gelindiğinde Türk reform düşüncesinin AB uyum çevresinde şekillendiğini ve buna yönelik kriterlere odaklandığından başta belediye olmak üzere yerel yönetimlere özerklik tanınmaya çalışıldığı ancak uygulamada sorunlarla karşılaştığı anlaşılmaktadır. 2000'li yılların başlarında ise anayasa tarafından kademelendirilen “İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy” yönetimleri başta olmak üzere yerele konumlandırılmış yeni kanuni düzenlemeler reform hareketlerine hız kazandıran gelişmelerdendir.

Türkiye yerel yönetim geleneğinde reform kentlerle eşgüdümlü önem kazanan bir kavram olmuştur. Bu kapsamda artan nüfus ve yetersiz altyapı hizmetlerinin

giderilmesi amacıyla BŞB'si kurulmuştur. Günümüzde 30 BŞB, teşkilatı bulunmaktadır. Bunlardan 14'ü, 2012 tarihinde kabul edilip Mart 2014 yerel yönetimler seçimleriyle uygulanan 6360 sayılı kanunla kurulmuştur. 6360 sayılı kanun ile “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van” illerinde öncesinde bulunan il özel idaresi, köy ve belde tüzel kişiliği sona erdirilerek il sınırları mülki sınırla eşitlenmiştir. Yerel yönetim yapılarının ana aktörü kentlerde meydana gelen bu hızlı ve planlı olduğu düşünülen dönüşüm “mahalle” ve “köy” karmaşasına neden olmuştur.

Mevzuat ve yaşantı bakımından mahalle ve köy birbirinden farklılık gösteren yerleşim yerleridir. Her iki yerleşim yerini muhtarlıkların yönetmesi benzer özellik taşıdığı kanaati oluşturmakta ise de köyler tüzel kişilik sahibi olmaları ve muhtarlarının görevleri bakımından mahallelerden ayrılmaktadır.

Mahalle, birincil ilişkilerin şekillendiği kırsal ve kentsel alanda en küçük yerleşim ve yönetim birimini açıklayabilmek için Türkiye’de kullanılan bir kavramdır. Yönetim yapısının çekirdeği, ana unsuru kabul edilen mahalle yönetimleri, ülke genelinde muhtarlık kurumlarıyla sağlanmaktadır. Muhtarlık kurumu ilk olarak 1829 tarihinde teşkilatlandırılmaya başlanmıştır. Osmanlı Devleti’nin merkezileşme eğiliminin yansıması olarak açıklanan bu durum Yeniçeri Ocağı’nın kapatılmasıyla yakından ilişkilendirilmektedir. Dönemin aksayan asayiş ve vergi tahsilatı muhtarlık kurumuyla yeniden sağlanmak istenmiştir. Bu bakımdan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle ilk ve son olarak köylerle denk konumlandırılarak yerel yönetim organı kabul edilmiştir. 1864 tarihli Nizamnameye kıyasla uzun süre yürürlükte kalan 1871 tarihli Nizamname mahalle ve köy muhtarlıklarını denk konumunu sona erdirerek güçlü muhtarlıklar kurmuştur. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte süreç içerisinde farklılaşmış köy muhtarlığı mahallenin aksine yerel yönetim organı kabul edilmektedir. Mahalle muhtarlıklarının yerel yönetimler yapısında yer almayıp belediye yapısının bir parçası kabul edilmesi yerel yönetim mevzuatı açısından önem verilen konulardan olamamıştır.

Cumhuriyet tarihi süresince hiçbir anayasa da yerel yönetim organı sıfatıyla yer alamayan mahalle muhtarlıklarının statüsü ilgili kanuni metinlerde de netleştirilememiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu mahallenin sınırları ve isimlerinin belirlenme usullerine dair açıklamalara sınırlı ölçüde de olsa yer verilmiştir. Nitekim ilgili kanun dışında mahalleler özelinde bir bilgi bulunmamaktadır. Muhtarlıklarla

eşgüdümlü statü kazanan mahalleler 1933 ve 1960 tarihlerinde yürürlükten kaldırılarak kesintiye uğramıştır.

1944 tarihinde yürürlüğe giren 4541 sayılı kanun mahalle yönetiminin el kitabı özelliğiyle bugün dahi yürürlükte bulunmaktadır. Ancak ilgili kanun mahallenin yerel kimliği ve yönetim statüsünü oluşturmakta eksik kalmıştır. Mahalle muhtarlıkları, ödenek ve seçim üzerinden 1977 ve 1984 tarihlerinde yönetim sistemi içerisinde yeniden gündeme gelerek düzenlenmiştir. Nitekim mevcut düzenlemelerde mahalle yönetimlerinin sorunlarına ilaç olamayıp sürekli yenilendiğinden eleştirilerin odağı olmuştur.

1992 tarihinde uluslararası yerelleşme hareketlerinin çekici gücüyle mahalleler yeniden ilgi odağı olmuştur. Bu kapsamda “Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Tasarı mahallenin kimliği ve ne olduğuna dair net bir kanaat geliştirilemeyip mahalle muhtarlıklarını temsili sağlanan bir kuruluş olarak nitelendirmiştir. Mali yapıdaki karmaşık ilişkiler ve Türkiye’nin merkezîyetçi yönetim eğilimi tasarının kanunlaşmamasına neden olmuştur.

Yerel yönetim reform paketleri kapsamında 2000’li yıllarda hazırlanan mevzuatlar çerçevesinde mahalle mevzuatını ve organlarını yapılandıracak doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Söz konusu reformların belediye tüzel kişiliği üzerinden yürütülmesi mahalle kurumlarının belediyenin gölgesinde kalmasına yol açmıştır. 6360 sayılı kanunla önemi artan mahalle yönetimlerinin sayısı ve niteliği zaman içerisinde farklılıklara maruz bırakılmıştır. 14 ilin 6360 sayılı kanunla BŞB ilan edilmesi köylerden dönüşen mahallerin uyum sorunları “kırsal mahalle” kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kentlerin ana unsurunu işaret eden mahallelerin şekilsel değişimi mevzuat eksikliğinin neden olduğu sorunlara bir yenisini eklemiştir. Bununla beraber eski köy yeni mahalle birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması mahallelerinin etkililiği tartışmalarının kapısını aralamıştır.

Sonuç olarak bir kolektivite unsuru taşıyan ve çok yönlü yönetsel bir birim olma özelliğiyle mahallenin yerel yönetimler arasında kimlik, statü ve yönetim kargaşasının tartışmaya neden olmayacak biçimde içinin yeniden doldurulması gerekmektedir. Bunu yaparken de mahalle yönetiminin tarihsel süreçten kaynaklanan yönetsel rollerinin günümüz kent yönetiminde etkinleştirilmesinin gerekliliği ve halk katılımı göz önünde bulundurulmalıdır.

## 5.2.Öneriler

Belli dönemlerde ihtiyaç duyulan gereksinimler doğrultusunda ülke yöneticilerinin hukuki ve işlevsel değişimlere başvurması olağandır. Özellikle yetkili makamlar, belirlenen kullanım süresini tamamlamış kurumların işlevlerini yerine getirdiği kanaatiyle varlıklarını sonlandırabilir. İdari yapı çerçevesinde görev ve statüsü değişimi, bilgi ve enformasyon süreçleri bu nokta da etkili kalemlerdendir. Kentlerin vazgeçilmez unsuru, mahalle ve muhtarlıkları içinde bu durum geçerlidir.

Belediye mevzuatında bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenen mahallenin yoksunlukları yönetimde aksama ve krizlere neden olmaktadır. Mahallenin optimal düzeyde verimliliğini ve hizmet sunumu devam ettirebilmesi güncel bir mevzuat, mali bir altyapı ve yeterli düzeyde personelin varlığına bağlıdır. Bu bakımdan gereksinim duyulan ana bileşenlerin koordineli bir birleştirmeye bir arada tutulması önemlidir.

Mahalle yönetimlerinin 4541 sayılı mevzuatının günün koşullarına göre güncellenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Mevcut durumuyla pek çok maddesi yok hükmüne getirilen 4541 sayılı kanun bugünün gereksinimlerine cevap verme de yetersizdir. Güncel bir mevzuat hazırlanırken tarihsel arka plandan faydalanılmalı ve her alanda donanımlı yerel nitelikteki işlerin yenilendiği bir düzen tasarlanmalıdır.

Mahallelerin BŞB'lere entegre edilmesi büyük önem taşımaktadır. 2014 yerel seçimlerinden sonra 14 ilde kaldırılan il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin yerini mahalle yönetimlerine bırakması bu önemi giderek artırmaktadır. Mevcut vaziyetiyle göz ardı edilemeyecek büyüklükte nüfusu barındıran mahallelerin sorunlarını ve konumunu görmezden gelmek anlamsızdır. Eski köy/yeni mahallelerin merkeze olan uzaklıkları ve tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinin yönetimde ve hizmet sunumunda aksiliklere neden olurken makro ölçekte faydalı bulunduğu araştırma bulgularında saptanmıştır. Bu bakımdan mahalle sakinlerinin görüşleri ve katılımları dikkate alınarak, mahalle yönetimlerini belediyenin bir alt kademesi konuma getirecek yeni bir sistem geliştirmek uyum ve yönetim farklılıkları açısından fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Yine mahalleler kurulurken dikkat edilmesi gereken hususlar kapsamında öncelik verilmesi gereken konulardan birini nüfus kriteri oluşturmalıdır. Günümüzde mahallelerin kurulabilmesi için gerekli tutulan alt barem 5393 sayılı kanun nezdinde 500 kabul edilmiştir. Etkin, verimli ve sürdürülebilir bir mahalle yönetimi bu sınırın

nüfus, coğrafi konum ve mekânsal farklılıklarla birlikte yeniden ihdas edilmesine gereklilik arz etmektedir.

Mahalle yönetimi, Türkiye tarihi süresince temsil ve statü belirsizliğinden kaynaklı problemlerle karşı karşıya getirilmiştir. Merkezi ve yerel yönetim temsilcisi sıfatıyla, kırsal ve kentsel alanda hizmet sorumluluğu taşıyan mahallenin mevcut vaziyeti korunarak kamu tüzel kişiliği kazandırılması onu temsil edilebilir bir birim haline getirecektir. Kazandırılacak tüzel kişilikle mahalle yerelde devlet tüzel kişiliğinin görevlisi olmanın yanı sıra sorumlu tutulduğu mahalle için de çalışan bir yönetim birimi olacaktır.

Yukarıda bahsedilen önerilerin uygulanabilirliği sağlandığında etkin, verimli ve hizmet odaklı yerel talepler mahalle ölçeğinde başarılı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (1), 119-146.
- Akbaş, H. E., Bozkurt, S., ve Yazıcı, K. (2018). Osmanlı Devleti'nde lonca teşkilatı yapısı ve yönetim düşüncesi ile karşılaştırılması. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, (09), 165-202.
- Akgün, H. ve Erbay, Y. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da yerel yönetimler*. İstanbul: Akademik Yayıncılık.
- Alan, M. (2020). *Yerel yönetim reformu sonrası yerel yönetim mali tablo verilerinin analizi ile yönetim karar ve stratejik planlara etkileri: Bursa uygulamaları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Altıntaş, A.M. (2010). The world of Ottoman guilds: the issue of monopoly. *History Studies*, 2/3 (1), 11-23.
- Altunok, M. (2011). Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin temelleri üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Anbarlı Bozatatay, Ş., ve Demir, K.A. (2014). Osmanlı adli ve idari sisteminde kadılık: kurumsal bir değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(10), 71-89.
- Arıkboğa, E. (1998). *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arıkboğa, E. (1999). Yerel yönetim açısından mahalle muhtarlığına bir bakış. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), 103-125.
- Argunhan, B. (2022). İstanbul Şehremaneti (1855-1858). *Kırıkkale Hukuk Mecmuası*, 2 (1), 149-180.
- Atlun, M., Sayer, A. ve Barutçu, A. (2013). Kamu görevlileri etik kurulu kararları ışığında kamuda görülen etik dışı davranışlar ve yolsuzluklar. *Sayıştay Dergisi*, (91), 33-55.
- Atvur, S. (2010). Yerel gündem 21 ve çevre: Antalya kent konseyi örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33 (2), 231-241.
- Aydiner, T. (2020). Toplumcu belediyeçilik deneyimi (1973-1980): Denizli örneği. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (39), 353-368.
- Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153-179.



- Bal, P., Aygöl, A., Uysal, A. T. Ve Oğuz, A. (2012). Muhtarların sosyal-ekonomik özellikleri ve mahalle-kentsel sorunlara yaklaşımları (Isparta örneği). *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (2), 17-40.
- Bayartan, M. (2005). Osmanlı şehrinde bir idare birim: mahalle. *İÜ Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, (13), 94-106.
- Bayartan, M. (2008). Osmanlı şehirlerinde vakıflar ve vakıf sisteminin şehre kattığı değerler. *Osmanlı Bilimi Araştırmaları*, 10 (1), 157-75.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. (2009). Yerel yönetimler, katılımcılık ve kentsel yönetim. Ankara.
- Birleşmiş Milletler. (1999). Habitat gündemi ve İstanbul deklarasyonu. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- Bostan, M. K. (2017). Osmanlıda vakıfların yeri ve önemi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 2(7), 119-128.
- Buluş, A. (2009). Sivil toplum kuruluşlarına tarihsel bir örnek: Osmanlı vakıfları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(16), 20-36.
- Bulut, Y. (2001). Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (3), 32-51
- Çabuk, S. ve Demir, K. (2012). Osmanlı kentlerinde mahallelerin mekansallaştırılabilmesi için bir yöntem denemesi: Kayseri örneği. *Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi (TAKSAD)*, 1(3), 135-153.
- Çadircı, M. (1970). Türkiye’de muhtarlık teşkilâtının kurulması üzerine bir inceleme. *Bellekten*, 34 (135), 409-420.
- Çınar, V. (2018). *Kalkınma planlarının mantığı ve uygulama etkinliği bakımından 1980 öncesi ve sonrasının mukayeseli bir analizi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çıvgın, İ. (2015). Mısır eski krallığı (MÖ. 2700-2200) devrindeki ticari ağların Mısır uygarlığı ile Nübye/Sudan devletleşmesi üzerindeki etkileri. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 34(58), 371-424.
- Çiftelinar, R. (2006). Yeni il özel idaresi yasası’na eleştirel bir bakış. *Yasama Dergisi*, (2), 123-145.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.
- Çolak, Ç. D. (2019). XI. kalkınma planında yeni kamu yönetişimi paradigmasından izler. *Ombudsman Akademik*, 6 (11), 39-71.
- Coşkun, B. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi* (448), 13-47.
- Demirkaya, Y. Ve Koç, M. (2017). 6360 sayılı kanun ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde değişimin katılım açısından muhtarlığa etkisi: Menteşe ve Seydikemer ilçeleri üzerinden bir değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 124-149.
- Dik, E. (2014). 6360 sayılı kanun bağlamında köylerin mahalleye çevrilmesi sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38 (1), 75-102.

- Dikme, H. (2012). *Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Uygulamaları*. İstanbul: Yalın Yayıncılık.
- Doğan, K.C. (2019). Osmanlı devleti klasik çağında kadılık kurumu ve fonksiyonları. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(4), 34-40.
- Dönmez, D. (2018). *Türkiye'de büyükşehir yönetimleri ve büyükşehirlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin model arayışları üzerine bir inceleme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DPT (1963). Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- DPT (1968). İkinci beş yıllık kalkınma planı (1968-1972). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1979). Dördüncü beş yıllık kalkınma planı (1979-1983). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1989). Beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1990). Altıncı beş yıllık kalkınma planı (1990-1994). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (2007). Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16 (2), 31-48.
- Erdagöz, Ö. (2012). Mahalle yönetimi ve geleceği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (1), 59-101.
- Ergenç, Ö. (1984). Osmanlı şehrindeki “mahalle”nin işlev ve nitelikleri üzerine. *Osmanlı Araştırmaları*, 04 (04), 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 Dergisi*, (2), 170-195.
- Ertan, B. (2002). Yerel yönetim kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (1), 22-30.
- Eryılmaz, B. (1992). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde demokrasi geleneği ve değişim ihtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (3), 6-20.
- Eryılmaz, B. (2021). *Kamu yönetimi, düşünceler – yapılar – fonksiyonlar – politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Göçoğlu, V., Kurt, İ. D., ve Öktem, M. K. (2019). İdari reformun yüz yılı: Türk kamu yönetimi reformlarının karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 5 (10), 39-79.
- Göküş, M., Bayrakçı, E. ve Alptürker, H. (2013). Mahalle yönetimi ve mahalle muhtarlarının vatandaşlar tarafından değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (2) 31-45.

- Görün, M. (2006). Yerel demokrasi ve katılım: İzmir, Konya ve Ağrı il genel meclis üyeleri üzerinde bir araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4 (2), 159-184.
- Gözübüyük, Ş. (1983). *Yönetim hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi, ademi merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29.
- Güven, A. ve Dülger, B. (2017). Osmanlı'dan günümüze yerel hizmet sunan klasik kurumların dönüşümü. *Enderun*, 1 (1), 44-53.
- Güven, A. (2023). Türkiye'de yerel yönetimlerin modernleşmesinde Türk anayasalarının rolü. *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives*, 11 (1), 14-27.
- Halaçoğlu, Y. (2014). *XIV-XVII. yüzyıllarda Osmanlılarda devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. (7). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Işık, H. (2009). bir kamu hizmeti birimi olarak vakıfların Osmanlı toplum yaşamındaki rolü. akademik bakış, *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, (16), 1-10.
- İnalçık, H. (2017). *Devlet-i aliyye: Osmanlı imparatorluğu üzerine araştırmalar-1*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-1960 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karakaya, S. (2020). Mahalle yönetimi ve temel sorunları. *Van Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (50), 461-486.
- Kaya, S. (2011). İl özel idarelerinin değişimi ve dönüşümü: İstanbul il özel idaresi örneği. *Dış Denetim Dergisi*, (4), 27-37.
- Kavruk, H. (2018). *Mahalle yerleşimi ve yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Kavruk, H. (2024). Kırsal ve kentsel alanda mahalle: köylerde, kent ve kasabalarda, büyükşehirlerde mahalle kavramı. *SDE Akademi Dergisi*, 4 (1), 121-147.
- Keleş, E. (2013). Menteşe sancağında muhtarlık teşkilatının kurulması. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22 (1), 59-79.
- Keleş, R. (1995). Yerel yönetimler özerklik şartı karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), 3-19.
- Keleş, R. (2019). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İzmir: Cem Yayınevi.
- Kılınç, M. (2012). Türkiye'de mesleki teknik eğitimi şekillendiren eğitim kurumlarından ahilik, gedik, lonca, Enderun Mektebi'nin tarihi gelişimleri. *Vocational Education*, 7 (4), 63-73.
- Kıvrım, İ. (2009). Osmanlı mahallesinde gündelik hayat (17. yüzyılda Gaziantep örneği). *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (1), 231 – 255.
- Kızılboğa Özasan, R. ve Alıcı, O. (2014). Kalkınma planlarında yerel yönetimler ve yapılan reformlar çerçevesinde mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11 (26), 315-342.

- Koçak, S. ve Ekşi, A. (2010) Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye'de yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.
- Koçak, S. Y., ve Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (20), 61-92.
- Koçberber, S. (2005). Yeni belediye yasası ile mahalle yönetimi. *Sayıştay Dergisi* (56), 103-114.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teori ve Türkiye*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*. İstanbul: Beta Basım.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- Mamur Işıkcı, Y. (2017). Türkiye'de idari reform çalışmalarının tarihsel perspektif açısından değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.
- Oktay, T. (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 71-131.
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye'de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5 (2), 171-223.
- Olğaç, İ., ve Doğan, M. (2023). Türkiye'deki 30 büyükşehir'in perspektifinden İstanbul'un şehirselleşme nüfusunun tespiti (1980-2022). *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14 (2), 89-107.
- Ortaylı, İ. ve Küçükkaya, İ. (2017). *Cumhuriyetin ilk yüzyılı (1923 – 2023)*. İstanbul: Kronik Kitap.
- Ortaylı, İ. (2020). *Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri (1840-1880)* (4). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Öner, Ş. (2020). Yerel yönetim yaklaşımları açısından on birinci kalkınma planı (2019-2023). *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 (43), 383-410.
- Öner, Ş. (2023). *Gelenekselden moderne yerel yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Önver, Ş. B. (2019). Altıncı Daire-i Belediye ve günümüz belediye hizmetleriyle karşılaştırılması. *Takvim-I Vekayi*, 7 (1), 37-72.
- Özkan, D. G., Çiğdem, A., ve Dedeoğlu Özkan, S. (2017). Etkileşim yeri olarak mahallenin sosyal hayattaki işlevleri: Tamzara mahallesi örneği. *Kesit Akademi Dergisi*, (12), 427-437.
- Özkan Erdoğan, Ş. N. (2016). *Mahalle ve Türkiye'de mahalle muhtarlığı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özkaya, Y. (1974). XVIII'nci yüzyılda çıkarılan adalet-nâmelere göre türkiye'nin iç durumu. *Bellekten*, 38 (151), 445-492.

- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan cumhuriyet'e anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175.
- Öztürk, K. (2019). Yerel yönetim reformunda yerelleşme–merkezileşme dikotomisi: 6360 sayılı yasa örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 133-148.
- Öztürk, R.H. (2018). Osmanlı iktisat zihniyetinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve vakıflar. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(4), 37-48.
- Parlak, B. ve Ökmen. M. (2010). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler: ilkeler, yaklaşımlar ve mevzuat. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pustu, Y. (2006). Küreselleşme sürecinde kent “antik site”den dünya kentine”. *Sayıştay Dergisi* (60), 129-151.
- Sami, Ş. (2017). *Kâmûs-ı türki (latin harfleriyle)*. (Çev: R. Gündoğdu, N. Adıgüzel ve E.F. Önal). İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık.
- Şahin, M., ve Işık, E. (2015). Osmanlı'dan cumhuriyete mahalle yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 221-230.
- Şahin, Y., ve Asarkaya, S. (2019). Mahalle muhtarlığı kurumunun tarihi gelişimi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (3), 23-32.
- Şaylan, G. (2000). Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş: kritik ve reform önerileri, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (3), 46-71.
- Sevinç, H. (2014). Değişim ve kurumsal yapılandırma süreci: merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi (mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (35), 730–747.
- Şentürk, A. (2015). 5018 sayılı kanun ile Türk kamu yönetiminde performans yönetimi uygulamaları. *Strategic Public Management Journal*, 1 (2), 107-112.
- Seyyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (2), 67-81.
- Şinik, B. (2012). *Türkiye'nin yönetim yapısı ve kamu personeli ders notları*. İstanbul: Türkmen Yayınevi.
- T.C. Resmî Gazete (2003). Bilgi edinme kanunu, 25269, R.G. 24/10/2003, KN. 4982, KT. 9/10/2003.
- T.C. Resmî Gazete (2004). Büyükşehir belediyesi kanunu, 25531, R.G.23/7/2004, KN. 5216, K.T. 10/7/2004.
- T.C. Resmî Gazete (2005a). Belediye kanunu, 25874, R.G. 13/7/2005, KN.5393 KT.3/7/2005.
- T.C. Resmî Gazete (2005b). İl özel idaresi kanunu, 25745, R.G. 4/3/2005, KN. 5302, K.T.22/2/2005.
- T.C. Resmî Gazete (2012a). Kamu denetçiliği kurumu kanunu, KN. 6328 K.T. 14/6/2012, R.G.29/6/2012, Sayı: 28338.

- T.C. Resmî Gazete (2012b). On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun, KN.6360, R.G. 6.12.2012, Sayı:28489.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel yönetimlerde demokrasi ve Türkiye’de belediyeciliğin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (16), Haziran 1983, 3-22.
- Tekeli, İ. (2011). *Kent, kentli hakları, kentleşme ve kentsel dönüşüm*. (1) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toprak, D. (2008). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu'nun 24 ocak 1980 kararları ışığında değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13 (2), 313-333.
- Tortop, N., Özer, M.A., Aykaç, B. Yayman, H. (2014). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleri ve 1876 idare-i umumiye-i vilayat talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14 (1), 71-91.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2022). *Mahallî İdareler Teori – Uygulama – Maliye*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve dünyada yerel yönetimler: kısa bir tarihçe. *Aydınlanma 1923: Bağımsız Kemalist Düşün Dergisi*. 8(51), 31-38.
- Ünal, F. (2015). Tanzimattan cumhuriyete Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (30), 241248.
- Yayman, H. (2008). Türkiye’nin idari reform tarihi. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2019). Türkiye’de mahalle yönetimlerinin tarihsel gelişimi ve hukuki statüsü. *İdealkent*, 10 (27), 769-799.
- Yılmaz, R. (2023). *6360 sayılı kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerleşmelerdeki hizmet değişimi: Çarşamba örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Karabük: Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

http-1

<https://www.etimolojiturkce.com/kelime/belediye> (Erişim tarihi: 30.06.2024)

http-2

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 31.07.2024)

http-3:

<https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 21.07.2024)

http-4

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/02/20150221-12-1.pdf> (Erişim Tarihi: 01.08.2024)

http-5

<https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/gul-esin-ubbul-1901-1970-turkiyenin-ilk-kadin-muhtari/?pdf=3641> (Erişim Tarihi: 01.09.2024)

http-6

[https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31\\_Mart\\_2019\\_Mahalli\\_Idareler\\_Genel\\_Secimi\\_Secim\\_Istatistikleri\\_Bulteni.pdf](https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31_Mart_2019_Mahalli_Idareler_Genel_Secimi_Secim_Istatistikleri_Bulteni.pdf) (Erişim Tarihi: 08.08.2024)

http-7

[https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31%20MART%202024%20MAHALL%C4%B0%20%C4%B0DARELER%20B%C3%9CLTEN%C4%B0\\_portal.pdf](https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31%20MART%202024%20MAHALL%C4%B0%20%C4%B0DARELER%20B%C3%9CLTEN%C4%B0_portal.pdf) (Erişim Tarihi: 24.08.2024)

http-8

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr> (Erişim Tarihi: 17.08.2024)

http-9

[https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122\\_tur.pdf](https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf) (Erişim Tarihi: 15.08.2024)

http-10

[http://arsiv.uclg-mewa.org/doc/rio-20\\_GrSon.pdf](http://arsiv.uclg-mewa.org/doc/rio-20_GrSon.pdf) (Erişim Tarihi: 14.09.2024)

http-11

<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/2745/cumhurbaskani-erdogan-muhtarlarasenslendi-buyuk-devlet-olma-vizyonu-yerelden-baslar> (Erişim Tarihi: 15.09.2024)

http-12

<https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/30100/altinci-muhtarlar-toplantisinda-yaptiklari-konusma> (Erişim Tarihi: 17.09.2024)

http-13

<https://www.denizli24haber.com/haber/mahalleli-birlik-oldu-kampanya-baslatti-61958> (Erişim Tarihi: 17.09.2024)

http-14

<https://haber.yasar.edu.tr/cevre-iklim/akilli-ve-surdurulebilir-mahalle-modeli.html> (Erişim Tarihi: 21.09.2024)

