

# KARAR VERME, UYGULAMA VE DENETLEME SÜREÇLERİNE KATILIMDA UNUTULAN BİR BİRİM: MAHALLE MUHTARLIĞI

Araş. Gör. Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN

Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
(ÖYP kadrosu: Munzur Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü)  
[sulenurozk@gmail.com](mailto:sulenurozk@gmail.com).

## ÖZ

Akademik ve siyasi alandaki değişimler yeni üretilen veya var olup da görünürlüğü artırılan kavramlardan takip edilebilmektedir. Katılım kavramının yakın dönem kamu yönetimi reform sürecinde sık sık dile getirilmesi de onu ikinci gruba dâhil etmeyi gerektirmektedir. Söz konusu reform sürecinin yerel boyutunda katılım kavramı özellikle belediyelerle ilişkilendirilerek öne çıkarılmış, yerel yönetim organı olmasa da yardımcı kuruluşlar olarak anılan mahalle muhtarlıkları gözden kaçırılmıştır. Bu yazı katılımı karar verme, uygulama ve denetleme süreçlerine katılım olarak ele almakta ve yakın dönem yerel yönetim reformları zemininde yükselmektedir. Ayrıca yerel düzeyde katılımın içinin doldurulmasının, mahallelinin belirleyeceği yöntem, araç ve kaynaklarla donatılan muhtarlıklar eliyle mümkün olabileceği teklifinde bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Katılım, mahalle, mahalle muhtarlığı, belediye, yerel yönetim reformları.

**A Forgotten Unit for Participation in Decision-Making, Practice and Control Processes: Neighborhood Authority**

## Abstract

The changes in the academic and political literature can be easily observed that new concepts are put in use or already existing concepts are used in a stronger meaning. The concept of participation have been used in the recent-introduced reforms within the field of public administration many times, so it falls in the second group. This concept has been in use concerning municipal administration within the part of local affairs of the aforesaid reforms. In doing so, neighborhood authorities which are known as supportive association have not been considered as a part of the local authority. In this study, the concept of participation is used to mean participation in decision making, practise and control processes. Also, the lack of the aforesaid reforms concerning the neighborhood authorities have been analyzed and certain proposal have been forwarded. It may well be possible to empower the local participation by enhancing the status and resources of the neighborhood authorities. Anyway, the neighborhood residents of the itself should be source of this enterprise.

**Keywords:** Participation, neighborhood, neighborhood authority, municipality, local government reforms.

## 1. “KATILIM” KAVRAMI HAKKINDA

“Her yerde olan hiçbir yerde değildir.”  
(Montaigne, 1970)

Akademik yazında kullanılan kavramlar kullandıkları dönemlere göre farklı içerikler kazanabilirler. Başka bir deyişle yazılışı aynı biçimde olan kelimelerin yüklendikleri anlamlar döneme bağlı olarak değişebilir. Oldukça dikkatli izlenmesi gereken bu süreç, bazı zamanlarda aynı kelimeye farklı anlamlar yüklemenin de ötesine geçerek o kavramın yeniden keşfedilmesi gibi bir heyecanı yansıtabilir. Bazı zamanlarda ise belirli kavramlar neredeyse her mesele ile bağdaştırılabilir/ilişki kurulabilir hale getirilebilir. Böylelikle söz konusu kavramların akademik yazındaki görünürlüğü artırılır ve her yerdeliği sağlanır. Hatta pek çok kez, bu süreç siyasi söylemlerle/politika ifadeleriyle paralel ilerler. Böyle bakıldığında bu metnin de kavrama yer veriyor oluşu yığın birikintisine bir yenisini ekleme olarak anlaşılabilir ancak metnin asıl amacı, bu kadar gösterilerek

içi boşaltılan söz konusu kavramı en basit temelde tanımlamak ve pratikte gerçekten uygulamaya sokmak için teklifte bulunmaktadır. Bundan evvel kavramın mevcut durumu üzerinde biraz daha düşünmek faydalı olabilir.

“Katılım” bir kavram olarak “kendinde” olumlu bir çağrışıma ifade etmektedir. Yani verimlilik, etkinlik ve reform gibi olumlu bir karşılığa denk düşen çağrışımlar arasında yer almaktadır fakat bu metin için asıl önemli olan katılım kavramının son dönemlerin yıldızı parlayan kavram setinde yer alıyor oluşudur. Başka bir ifade ile katılımın genel olarak sosyal bilimler alanyazınında ve özel olarak kamu yönetimi disiplininde neredeyse katılmadığı mesele yok gibidir. İçinde bulunduğumuz dönemde, disiplinin ana akım söylemlerinde öne çıkan kavramın eleştirel bakış açıları da başat rol oynadığını iddia etmek mümkündür. Örneğin Frankfurt Okulu olarak da bilinen eleştirel kuramcılarının görüşlerini Amerikan kamu yönetimi disiplinine uyarlamaya çalışan Richard C. Box ve Robert B. Denhardt’ın metinlerinde halk katılımı önemli bir tema olarak ele alınmaktadır (bkz. Box, 2005; Denhardt ve Denhardt, 2003).

Katılımı doğrudan tahtından indirmeye odaklanan pek az sayıda metin bulunmaktadır. Bunlar arasında Marcus Miessen’in “Biri Katılım mı Dedi?”, “Katılımın Şiddeti” ve “Katılım Kâbusu” adlı üçlemeleri<sup>1</sup> öne çıkmaktadır. Miessen mimar olduğu için katılımı bu doğrultuda eleştirse de eserlerinde katılım hakkındaki görüşleri genel olarak sosyal bilimler için de önem kazanmaktadır. Miessen’e göre katılım ağırlıklı olarak “sahte bir nostaljik bir arzu” olarak savunulur ve katılım tarzları popülist bir biçimde kullanılabilir. Örneğin kriz durumlarındaki halkoylamaları kendi başına karar almaktan çekinen iktidarların bir aracı haline getirilmiştir. Herkese sorulan bir mesele hakkında bilgi sahibi olmaya ihtiyaç duymayan temsilcilerin bu davranışları azınlık-çoğunluk konusuna indirgenerek yansıtılır. Bu durum demokrasiyi aşındırdığı kadar tehlikelidir de (Miessen, 2013: 33-34).

Miessen için katılım bir savaş ve çatışmadır. Çünkü katılım “ortak bir şeyi paylaşma” anlamına da gelir ki bu ortak şey aslında gücü/iktidarı işaret etmektedir (Miessen, 2013: 41, 43). Dolayısıyla güç ilişkilerinin paylaşılması katılanın ona izin verilen alanın dışına çıkmamasını gerekli kılar. Başka bir deyişle katılma yalnızca katılımı sağlayanın (izin verenin) belirlediği araçlarla ve belirlediği miktarda mümkündür. Böylece hem gerekli meşruiyet zemini sağlanır hem de katılanların iktidarı (toplumsal yatıştırma, sf. 35) tamamlanır. Miessen’in katılımı ele alışı da tam bu noktada açıklığa kavuşur: size izin verilmeyene de katılmak için diretmek; katılmanız istenmeyen bölgede de bulunmak ( Miessen, 2013: 44).

Bu metinde katılım kavramı farklı yorumları da dikkate alınarak ancak en yalın haliyle kullanılacaktır: güç merkezlerinin karar verme, uygulama ve denetleme süreçlerine vatandaşın dâhil olması. Bu dâhiliyet ise hem kararları belirleyebilmeyi, hem uygulama esnasında müdahale edebilmeyi hem de sonuçları sorgulayabilmeyi içerecek biçimdedir. O yüzden iki cümle evvelinde başkası tarafından yapılmış işarete eden yani edilgen çatıya sahip (dâhil) “edilmek-edilmesi” kelimesi yerine işi doğrudan yapanı anlatmaya yarayan (dâhil) “olmak-olması” kelimesi seçilmiştir.

Metnin kapsamı gereği odağında “mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi” bulunmaktadır. Bu açıklama doğrudan yerel yönetimleri işaret ediyor gibi görünse de hukuki olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı için yerel yönetim organı sayılmayan muhtarlıklara işaret etmesi bakımından önemlidir. Ayrıca odağın muhtarlık olarak seçilmesinin birden fazla iddiayı varsaydığı da belirtilmelidir. Bunlardan ilki yüz yüze ilişkiler geliştirme ve mekânsal pratikler açısından kolay ulaşılabilirliktir. İkincisi ise mevcut durumdaki güç dağılımında daha az (hatta belki hiç) paya sahip olan bu birimlerin tam da bu sebeple katılımı olan ilişkisinin zayıf kaldığına olan inançtır. Diğer bir deyişle yerel düzeyde, vatandaşın karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerine katılımı istenirse muhtarlık birimlerinin güçlendirilmesi bir tercih olabilir. Güçlendirmenin araç, yöntem ve kaynağı ise yine vatandaşın ve mevcut durumdaki muhtarların değerlendirmeleriyle ve bu birimler üzerindeki araştırmalarla belirlenmelidir. 2002 yılı itibarıyla başlayan reform sürecinde genel olarak katılım önemli bir yer işgal ederken özel olarak yerel yönetimlerin katılımı ilişkisi belediyeler üzerinden

<sup>1</sup> Kitapların orjinalleri şöyledir: Markus, Miessen (2006), *Did Someone Say Participate: An Atlas of Spatial Practice*, MIT Press, Cambridge; (2007) *The Violence of Participation*, Sternberg Press, Berlin; (2010), *The Nightmare of Participation*, Sternberg Press, Berlin. Üçlemenin yalnızca sonuncusu Türkçe’ye çevrilmiştir: Markus, Miessen (2013), *Katılım Kâbusu*, Metis Yayınları, İstanbul, (Çev. B.Doğan).

sürdürülmüştür. Dolayısıyla mahalle ve muhtarlıklar katılım süreci reformlarında hak ettikleri ilgiyi görememişlerdir.

Reform sürecinin yerel yönetim-katılım ilişkisinden evvel genel olarak katılımı ele alış biçiminin hatırlatılmasında yarar vardır.

## 2. 2002 SONRASI REFORMLARDA KATILIM MESELESİ

2002 tarihi Türkiye'nin reform tarihi açısından önemlidir. Çünkü bu tarihten günümüze oldukça kısa bir dönem (2015 Haziran-2015 Kasım) dışında tek parti iktidarlığında bir hükümetin yönetimi söz konusudur. Dolayısıyla böyle bir zaman aralığında yeniden yapılanma adımları daha kolay ve hızlı biçimde atılabilmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarlığındaki yönetsel reformlarda "katılım" da sıklıkla altı çizilen bir kavram olmuş ve pek çok düzenlemenin amaçları arasında yer almıştır. Bu reform dönemindeki düzenlemelerden doğrudan katılımı odağına koyanlardan başlatılacak bu anlatı yerel yönetimlere doğru özelleşecektir.

AKP, 2002 yılında, henüz 58. hükümeti kurmadan önceki seçim döneminde katılım meselesini odağına yerleştiren bir söylemi takip etmiştir. Bu söylemin esasını oluşturan ise o dönemin seçim beyannamesi olarak kabul edilebilir. Doksan üç sayfa olan beyannamede katılım kelimesinin otuz sekiz kez geçiyor olması bu kavramla kurulan ilişkinin anlaşılması açısından bir veri olarak kabul edilebilir. Beyannamede bu kadar sık tekrarlanan kavram birden fazla konuyla bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Ağırlıklı olarak katılımcı demokrasi ve halkın katılımı vurgulanırken sivil toplumun katılımına da yer verilmiştir. Bunların dışında yerel yönetimlerin politikalarının uygulanmasına katılım ya da ilköğretimde rehberlik hizmetlerinin yürütülmesinde ailelerin katılımı gibi çeşitli politikalar üzerinden de bir katılım anlayışına yer verilmiştir. Beyannamede "*kamu hizmetlerine katılım ve işbirliğinin yerel yönetimlerden başladığı*"nın kabulü dikkat çekici olup bununla ilgili düzenlemeler metnin yerel yönetimlerle ilgili başlığı altında incelenecektir. O yüzden yine beyannamede katılımı doğrudan ilişkili olarak bahsi geçen E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi yapısal düzenlemelere burada değinilebilir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2002).

2002 seçimlerinden sonra tek başına iktidar olan AKP, seçim beyannamesi ile aynı doğrultuda hazırlanan Acil Eylem Planı'nı 30 Kasım 2002 tarihinde 55 sayılı Başbakanlık Genelgesi (BG, 2002/55) ile uygulamaya koymuştur. Planın ilk adımı E-Dönüşüm Türkiye Projesi (RG, 2003: 25269)'dir. Bu proje daha önceden yürütülen e-devlet, e-Türkiye gibi parçalı projeleri tek bir çatıda toplanması ihtiyacından doğmuştur. Projenin sayılan yedi amacı arasında "Vatandaşın bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla, kamusal alandaki karar alma süreçlerine katılımı sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi" de bulunmaktadır. Dolayısıyla seçim beyannamesinde vurgulanan "katılım" kavramı Acil Eylem Planı ile tekrar ele alınmış ve E-Dönüşüm Türkiye Projesi ile uygulamanın ilk adımı atılmıştır.

Bununla birlikte e-devlet kapsamında Merkezi Nüfus İdare Sistemi (MERNİS), Vergi İdareleri Otomasyon Projesi (VEDOP), E-Devlet Kapısı ve E-Okul gibi çeşitli projeler hayata geçirilmiştir. Farklı alanlardaki projeler birbirlerinden farklı amaçlara hizmet etse de katılımın sağlanması noktasında kesişmektedirler. Elbette katılım vergilerin ödenmesinden velilerin okulla olan diyaloglarının geliştirilmesine kadar çeşitlilik gösteren projelerde farklı anlamları yüklenmektedir.

Daha evvel belirtildiği üzere seçim beyannamesinde katılımın sağlanmasına yönelik olarak E-Dönüşüm Türkiye Projesi dışında bilgi edinme hakkının getirileceğinden de bahsedilmektedir. Bu doğrultuda 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (RG, 2003: 25269) çıkarılmıştır. Amacı, "*Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek*" olarak belirtilen Kanun, bir Bilgi Değerlendirme Kurulunun oluşturulmasını da öngörür. Kurul yapılacak itirazlarla ilgili olarak karar almakla sorumlu tutulmuştur.

Kanun'un halkın katılımını denetim üzerinden yapılandığı söylenebilir. Yani Kanun, bu metnin katılımı karar verme, uygulama ve denetim süreçlerine katılım olarak güç ilişkileri üzerinden oluşturduğu

tanımının denetim kısmına işaret etmektedir. Bu yüzden Kanun'un katılım politikası açısından kapsama dâhil edilmesinde bir sakınca yoktur. Bu ilişki bağlamında yine kapsama dâhil edilebilecek bir düzenleme de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun kurulmasıdır. Bu kurum yasal dayanağını öncelikle 2010 yılındaki anayasa değişikliğini belirleyecek olan halk oylamasında bir hak olarak düzenlenmekle bulur. Daha sonra ise 6328 sayılı Kanun (RG, 2012: 28338) ile Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun'un amacında "*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere...*" denilmektedir. Amaçta belirtilen "*idarenin faaliyetlerini incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunma*" vatandaşın katılımını sağlamak açısından önemli olsa da kurumun yaptırımının olmaması katılımın sonuç vermesi açısından etkinliğini zayıflatmaktadır.

Vatandaşların şikâyet ve önerilerinin değerlendirilmesiyle ilgili olarak Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)'nin kurulması da katılım şiarıyla ilişkilendirilebilir. 2006 yılında BİMER'e ilişkin genelgede (RG, 2006: 26055) doğrudan kamu yönetimi alanyazına atıf yapılmaktadır. Genelgeye göre bu alanyazında "yönetişim" ve "yönetime katılma" kavramları ön plandadır. Bu kavramlar teknik olmakla birlikte aynı zamanda birer değeri de ifade ederler. Hayata geçirilebilmeleri ise ancak vatandaşların şikâyet, talep, görüş ve önerilerini iletebilmeleri ve en hızlı biçimde karşılık alabilmeleri ile mümkündür. Ayrıca demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için de vazgeçilmezdir (RG, 2006: 26055). Genelgedeki bu açıklamalara göre demokrasi ile yönetime katılma ve yönetişim arasında doğrudan bir bağ kurulduğu söylenebilir. Katılmanın kamu yönetimi alanyazınında son dönemlerde öne çıkarılan ilkelerden biri olarak ve vatandaşları yönetimle ilgili süreçlere dâhil etmenin karşılığında kullanıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı da 2002 yılı sonrasındaki reform sürecinin bir parçası olarak katılım kapsamında değerlendirilebilir, ancak bu hakkın getirilmesinde gerekçe olarak Türkiye'den Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine giden başvuru sayısının azaltılması gösterilmiştir. Buna rağmen bu hak, alınan kararlara itiraz edebilmekle ilgili olarak kişileri tek başlarına harekete geçirecek düzeneği (mekanizmayı) sağlamaktadır. Dolayısıyla bireysel katılımın bir boyutunu yansıtmaya açısından değerlendirilebilir.

Bireysel katılımın örgütlü hale dönüştürülmesi sivil toplum örgütleri üzerinden de incelenebilir. Bu yüzden söz konusu dönemde sivil toplum örgütleriyle ilişkili mevzuatın temel değişikliklerini hatırlatmakta fayda vardır. Bunlar arasında 2004 yılında çıkarılan 5253 sayılı Dernekler Kanunu (RG, 2004: 25649) ile 2008 yılında çıkarılan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu (RG, 2008: 26800) başı çeker. Kanunların her ikisinde de iç denetim ilkesi benimsenmesi önemlidir. Bunun dışında yeni dernekler kanunu ile birlikte çocuk derneklerinin kurulabilmesi mümkün hale getirilmiştir. Derneklerin diğer sivil toplum örgütleri ile platform oluşturabilmesinin de önü açılmıştır. Vakıfların ise şube açabilmeleri, mal edinebilmeleri ve bu mallar üzerinde tasarruf yetkisine sahip olmaları ayrıca uluslararası işbirliği yapabilmeleri mümkündür. Hatta bu hak yabancıların kurduğu vakıflar için de geçerlidir. Yabancı meselesi ve bu kanunların yönetmelikleriyle olan ilişkileri konu ile ilgilenenlerin farklı açılardan eleştirilerine yol açmıştır. Söz konusu mevzuat değişiklikleri katılımın örgütlü biçimine ilişkin olarak da başka bir çalışmada ele alınabilecek niteliktedir.

Buraya kadar 2002 yılı sonrasının yönetsel reformlarından doğrudan katılımı ilişkilendirilebilecek olanları hatırlatılmıştır. Bu hatırlatma yerel yönetimleri de kapsayacak biçimde genişletilmezse eksik kalacaktır. Çünkü AKP'nin ilk seçim beyannamesinden bu yana yönetime katılımın hayata geçirilmesinde en önemli atf yerel yönetimlere yapılmıştır. Bu yüzden, yerel yönetim düzeyinde vatandaşın yönetime katılımını sağlama amacıyla yapılan düzenlemelere de bakılması gerekmektedir. Böylece halka en yakın düzeyde bulunan mahalle muhtarlıklarının, vatandaşın katılımını sağlama amacını gerçekleştirebilecek biçimde güçlendirilmediği ortaya çıkacaktır. Hatta yalnızca bu amaçla değil, herhangi başka bir amaçla da bu birimlere kökten biçimde dokunulmadığı gösterilecektir.

### 3. YEREL YÖNETİM REFORMLARINDA KATILIM

AKP hükümetleri yerel yönetimi doğrudan belediyeler üzerinden ele alma eğilimindedirler. Başka bir deyişle AKP hükümetleri süresince, Türkiye'nin yerel yönetim birimlerini oluşturan il özel idaresi, belediye ve köy arasında üzerinde en çok durulan belediyeler olmuştur. Bu, mevzuat değişikliklerinden siyasi söylemlere kadar etkisini hissettiren bir tespit olarak düşünülebilir. Böyle bir tespit, katılımın yerel yönetimler üzerinden sağlanması gerektiğine ilişkin açıklamalarla birlikte düşünüldüğünde belediye ve katılım ilişkisine daha yakından bakılmasını gerekli kılar.

Belediye-katılım ilişkisinin bağları 2002 yılından evvelki süreçte Yerel Gündem 21 üzerinden kurulmuştur. Gündem 21 (UN, 1992) metnindeki ilkelerin yerel düzeyde uygulanmasını düzenleyen dört maddesi,<sup>2</sup> 1997 yılında Türkiye'de Bursa Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği yapılarak hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Akabinde pilot uygulamalara Bursa dışındaki belediyeler de dâhil edilmiştir. Katılımla doğrudan ilişkilendirilebilecek "Kent Konseyi" uygulaması da bu sürecin bir yansıması olarak farklı isimlerle varlık göstermiştir. İkinci AKP hükümeti döneminde ise 2005 yılındaki 5393 sayılı Belediye Kanunu (RG, 2005: 25874) ile tek bir isim altında birleştirilerek yasal nitelik kazanmıştır. Kanuna göre kent konseyi "*kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır*" (md. 76). Kent konseyine ilişkin çıkarılan yönetmeliğin (RG, 2016: 26313) son haline göre ise kent konseyi, -mahallin en büyük idari amiri/temsilcisi; -belediye başkanı/temsilcisi; - illerde valiler ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenen kamu kurum ve kuruluşu temsilcilerinden en fazla 10 kişi; - belde teşkilatı olan siyasi parti temsilcileri; -kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, noterlerin, baroların vakıf ve derneklerin temsilcisi; -kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi; - üniversitelerden en fazla 2 kişiden oluşan temsilci (üniversite sayısı birden çoksa her üniversiteden 1 temsilci) ve son olarak mahalle sayısı 20'ye kadar olan yerlerde mahalle muhtarları, diğer yerlerde ise üst sınır 20 olmak üzere belediye başkanının çağrısıyla toplanan muhtarların yüzde 30'undan oluşur. Konseyin kararlarının bağlayıcılığının olmaması ve herhangi bir sebepten herhangi bir örgütte yer almayan vatandaşların konseyde söz hakkının bulunmaması gibi sebeplerle kent konseyleri belirli güç kümeleri arasındaki ilişkilere hapsolmuş durumdadır. Konseylerin belediye kararlarını doğrudan etkileyebilecek bir konumda olmaması alanyazında çeşitli örnekler üzerinden "kararlara değil etkinliklere katılım" olarak değerlendirilmiştir (Özkan Erdoğan, 2015: 34).

Kent konseyleri dışında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (RG, 2005: 25745)'nda meclis toplantılarının halka açık yapılacağı da belirtilmiştir. Bu süreçte yerel yönetim organlarındaki halka açık toplantıların da katılımı ilişkilendirilmesi mümkündür. Vatandaşın bilgi edinmesi ve alınan kararlardan haberdar olmasına yönelik maddenin ne derece işletildiği başka araştırma ve çalışmaların odak noktası olabilecek niteliktedir.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde katılımı meclis toplantılarını halka açma ya da konsey oluşturma gibi ilk akla gelen oluşların dışında da değerlendirebilmek mümkündür. Örneğin Türkiye'nin de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı (RG, 1992: 21364) gereğince yerel yönetimlerin sınırlarındaki değişikliklerde halk oylamasına gidilmesi gerekmektedir. Bu maddenin vatandaş katılımını doğrudan sağlama amacı taşıdığı kuşkusuzdur. Öyleyse hem katılım şiarının sık sık dile getirilmesi bakımından hem de söz konusu Şart'a taraf olmanın gereği olarak yerel yönetimlerin sınır değişikliğinde halk oylamasına gidilmesi beklenmektedir ancak ne 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG, 2004: 25531)'nda ne 2008

<sup>2</sup> Bu dört madde Gündem 21 metninin 28 bölümünü oluşturan "Yerel Otoritelerin Gündem 21'i Desteklemekteki Öncelikleri" başlığı altında yer almaktadır. Buna göre maddeler sırası ile şöyledir: 1) Her bir ülkedeki yerel yönetimlerin kendi halkları ile katılımcı bir süreç sonucunda üzerinde uzlaşılan bir "Yerel Gündem 21" oluşturmaları; 2) Yerel yönetimlerin birbirleriyle olan işbirliğini artırma amacına yönelik olarak uluslararası topluluğun katılımcı süreci desteklemesi; 3) Yerel otoriteler arasındaki deneyimleri ve bilgi alışverişini güçlendirmek için şehir birliklerinin temsilcileri ve diğer yerel otoriteler arasındaki eşgüdüm ve işbirliğini arttırmak; 4) Her ülkedeki yerel yönetim otoritelerinin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin katılımını sağlayacak kontrol(gözlem) programlarını uygulamaları ve desteklemeleri.

tarihli Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG, 2004: 26824)'da ne de 2012 tarihli On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG, 2012: 28489)'da böyle bir oylamaya gidilmiştir. Bilhassa 2012 tarihli Kanun'la yerel yönetimler üzerinde kökten değişiklikler yapılmış ve büyükşehir kurulan illerdeki ilçelere bağlı köy ve belde belediyelerinin kamu tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır. Bu mülki sınırlar içinde kalan belde belediyeleri tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine bağlanırken köyler ise mahallelere dönüştürülmüştür. Söz konusu illerdeki il özel idarelerinin de kamu tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (md. 1). Böyle kökten yapılandırılmaların karar aşamasında ise vatandaşın katılımını sağlayacak herhangi bir sistem/yönteme başvurulmamıştır.

Katılımı belediye öncelikli sürdürülen yerel yönetim reformları üzerinden inceleyebilmek mümkündür ancak bu noktada vatandaşın yüz yüze ilişkiler geliştirdiği mahalle muhtarlıklarını da gözden kaçırmamak gerekir. Çünkü her ne kadar kamu tüzel kişiliğine sahip olmasalar da seçimle belirlenen bir yönetime sahip olan mahalleler katılımın etkinleştirilmesi için de önemli bir konuma sahiptirler.

#### 4. MAHALLE MUHTARLIĞI İSTENEN KATILIMI SAĞLAYAMAZ MI?

2002 sonrası reformların yerel düzeyinde, katılımın sağlanabilmesinde öncelik belediyelere verilmiştir. Kent konseyi gibi katılımı sağlamaya yönelik düzenekler (mekanizmalar) belediye bünyesinde oluşturulmuştur. Böylece daha küçük ölçekli yerleşim alanları olan köy ve mahalleler üzerinden bir katılım gözden kaçırılmıştır. Mahalleler kentlerin en küçük yerleşim alanları olarak nitelenecekse kentin yönetimine ilişkin söz hakkına sahip birimler olarak da düşünölmelidir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında mahallelere yönelik niceliksel ve niteliksel dönüşümler yaşanırken bu birimlerin kendilerine ait bir kanunlarının hala olmadığı gerçeği dikkate alınmamıştır. Kanunun olmamasının yarattığı sıkıntılar diğer kanunlardaki mahalleye ya da muhtarlığa yönelik ifadelerle giderilmeye çalışılmıştır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu mahalleyi “*Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim*” olarak tanımladıktan sonra 9. maddesinde “Mahalle ve yönetimi” başlığına yer verir. Bu başlık altında ise mahallenin kurulması/kaldırılması ya da sınırlarının tespitine ilişkin hükümlerle mahalle muhtarının görevi belirtilmektedir. Kanunun “*Belediye (...) kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur (...)*” hükmü önemlidir. Çünkü hükme göre, belediyenin söz konusu istekleri hayata geçirmek gibi bir görevi olmamakla birlikte aksi durumda davranmasının sonucuyla ilgili olarak da bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca mahalle ve muhtarlığına ilişkin tanımlamaların da bir belediye kanununun maddesi olarak ele alınması bu birimin yasa koyucu tarafından “belediyeye yardımcı bir birim” olarak düşünüldüğünü göstermektedir.

Temel hukuki ifadesini bu madde ile somutlaştıran mahalle ve muhtarları kent konseylerinde ve belediye meclislerinin ihtisas komisyonlarında görüş bildirebilirler. Mahalle düzeyindeki katılımın belediyeye yansıtılması ancak bu sınırlı düzenek içerisinde ve yasa koyucu tarafından belirlenen kurallar kapsamında mümkündür. Yaptırımdan uzak görüş bildirme işlevinin etkinliği de elbette tartışmalıdır.

Daha evvel de bahsedildiği üzere 2002'den sonraki AKP hükümetleri reformlarında mahalle muhtarlıklarına ilişkin köklü düzenlemeler yer almamaktadır. Mahalle muhtarlarının kuruluşuna ilişkin 1944 tarihli Kanun (RG, 1944: 5682) pek çok kez değiştirilmesine rağmen hala yürürlüktedir. Ayrıca mahalle muhtarlarının yasal konumu ve bu birimlerin belediye ya da merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ile olan ilişkisi hukuki belirsizliğini korumaktadır. Bu süreçte muhtarlarla ilgili en belirgin düzenlemeler ise maaşlarının iyileştirilmesidir.<sup>3</sup>

2015 yılı ise tüm reform sürecinde muhtarların öne çıktığı bir yıl olarak ele alınabilir. Çünkü bu yıl içinde cumhurbaşkanı yaklaşık 50 bin muhtarla bir araya gelme niyetinde olduğunu dile getirmiş ve kısa

<sup>3</sup> AKP hükümetleri dönemindeki muhtar maaşlarına ilişkin düzenlemelerin ayrıntılı bilgisi için bkz. Ş. Özkan Erdoğan, *Mahalle ve Türkiye'de Mahalle Muhtarlığı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, s. 123-124.

aralıklarla toplantılara başlamıştır.<sup>4</sup> Muhtarların görünür kılınması ve gündemde olmaları açısından önemli olan bu toplantılar katılım açısından eleştiriye açıktır. Çünkü toplantılar Cumhurbaşkanı'nın muhtarlara hitabı şeklinde tek yönlü olarak gerçekleşmektedir. Başka bir deyişle muhtarların da konuşmaya doğrudan dahil olabildikleri yani müzakereci bir ortamdan uzaktır.

2015 yılının bir diğer özelliği bu yıl içerisinde, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından "Muhtar Talepleri" konulu bir genelge (MİGM, 2015) yayımlanmış olmasıdır. Genelgede muhtarlıkların katılım ve demokrasi ile bağı kurularak önemleri vurgulanmış ve elektronik bir sistem olan "Muhtar Bilgi Sistemi" tanıtılmıştır. Ayrıca aynı yılın iki genel seçime de tanıklık etmesi sebebiyle muhtarların AKP'nin seçim sürecinde de öne çıkarıldığı görülür. Hatta dönemin başbakanı tarafından 19 Ekim'in "Muhtarlar Günü" olarak ilan edildiği duyurulmuştur (Özkan Erdoğan, 2016).

19 Ekim'i "Muhtarlar Günü" ilan eden genelgede (RG, 2015: 29507) "*Muhtarlarımız, bir yandan köy ve mahalle sakinlerinin devlet kurumlarıyla ilişkilerinde aracı bir rol oynarken, diğer yandan da çağdaş kamu yönetimi anlayışının en temel gereksinimlerinden biri olan katılımcılığın sağlanmasında önemli bir görevi yerine getirmektedirler*" ifadesi birkaç açıdan önemlidir. İlki muhtarların ve onların temsiliyle muhtarlığın devlet kurumları ve yöre sakinleri arasındaki konumunun "aracı" olarak ele alınmasıdır. Bu birimlerden özellikle mahalle muhtarlığının söz konusu aracı rolü daha evvel bahsedildiği üzere belirsizliğini korumaktadır. Diğer bir deyişle bu birimler belediyenin hiyerarşik olarak altında olmadığı gibi diğer devlet kurumlarıyla da nasıl bir bağlantısının olduğu net değildir. İkincisi ise muhtarlığın katılımcılığın sağlanmasında önemli bir göreve sahip olduğunun belirtilmesidir ancak mevcut durumda muhtarlıklardan beklenen yalnızca kendilerine iletilen istek/talep/şikâyet ya da görüşleri görece üst mercie iletmeleridir. Çünkü Muhtar Bilgi Sistemi'nin il genelinde yürütülmesinde de hem valiler hem de belediye başkanları sorumlu tutulmaktadır. Bu durum mahalle muhtarlıklarının yerel ve merkezi idareye yardımcı olarak düşünülmesi açısından anlaşılabilir niteliktedir (Özkan Erdoğan, 2016: 135).

## 5. SONUÇ YERİNE

Katılım kavramı yeni üretilmiş bir kavram değildir. Yalnızca son dönemlerde etkinlik, verimlilik gibi kavramlarla aynı kaderi paylaşmış ve başka bir meşruluk zemininde yeniden görünür kılınmıştır. Dolayısıyla kavram yeniden altı çizildiği dönemdeki diğer değişkenlerle birlikte düşünülerek ele alınmalıdır. Böylece kavramın putlaştırılmasının da önüne geçilmesi sağlanabilir. Bu bakış açısı kavramı değersiz ya da gereksiz ilan ediyor değildir. Yalnızca kavrama neden bu kadar önem atfedildiğinin altında yatan sebepleri gözden kaçırmamanın bir yolu olarak anlaşılmalıdır.

Bu metnin kavrama yüklediği anlamda katılım, karar verme, uygulama ve denetleme süreçlerine vatandaşın dâhil olmasını ifade etmektedir. Bu dâhil olma süreci gücü elinde bulunduranların (yasa koyucular olarak düşünülebilir) sınırları çizdiği, kuralları ve araçları belirlediği bir düzeneği kastetmemektedir. Başka bir deyişle katılımın hayata geçirilebilmesinde kimin neye katılacağı sorusu çıkış noktasını oluşturmaktadır. Böylece gerçek bir katılımı esas aktörü katılanlar oluşturabilir. Gücün paylaşılmasına işaret eden bu sistemde katılım araçları ve yöntemleri de katılanlar tarafından belirlenmeli ve her aşamada sürece müdahale mümkün hale getirilmelidir. Yani katılımın "etkin"liği ancak süreci etkileyebildiği ve değiştirebildiği ölçüde mümkündür.

2002 sonrası reform sürecinde bu kavram oldukça sık dile getirilmiştir. Pek çok yasal düzenlemelerin bu amacı gerçekleştirme amacıyla olduğunun altı çizilmiştir. Kavramın özellikle yerel yönetimlerle ilişkilendirilerek hayata geçirilebileceği vurgulanmıştır. Bu amaca uygun olarak ise yerel yönetim birimleri arasında belediyeler üzerinde durulma eğilimi vardır. Kent konseyleri bunun en güzel örneğidir. Tüm bu süreçte mahalle ve muhtarlıkları gözden kaçırılmaktadır. Çünkü bu birimlerin niceliksel ve niteliksel değişimleri gerçekleştirilirken yetersiz mevzuatına dokunulmamıştır.

---

<sup>4</sup> Bu toplantılara hala devam edilmektedir. En son toplantı (38. toplantı) 1 Haziran 2017 tarihinde, 12 ilden (Adana, Adıyaman, Ankara, Balıkesir, Çorum, Düzce, Hatay, Mersin, Ordu, Şanlıurfa, Samsun, Sivas) gelen köy ve mahalle muhtarı ile Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde gerçekleştirilmiştir.

Hâlbuki bu birimlerin hem halka en yakın yerde ve daha küçük bir ölçekte bulunmaları hem de seçimle belirlenen bir yönetime de sahip oldukları düşünülürse “katılım” kavramı ile bağının kurulması belediyeden daha kolaydır. Katılımda vatandaşın yaşadığı yer hakkında karar verebilmesi ve alınan karara dâhil edilmesi birbirlerinden farklı süreçlere işaret eder. Benzer biçimde alınan kararlara desteği ya da itirazı ile eşitler arasındaki tartışma/uzlaşma/zıtlama süreçleri de farklı düzenekleri gerektirir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde katılımın hayata geçirilmesinde mahalle muhtarlıklarından yararlanılabilir. Bunun için ise ilk olarak sürecin esas aktörlerini oluşturan yöre sakinleri ve mahalle muhtarlarının talepleri ve ihtiyaçlarıyla oluşturulacak bir mevzuat değişikliğine ihtiyaç vardır. Böylece amaç, yöntem, araç ve kaynakları doğrudan belirlenmiş sistemde mahalle muhtarlıklarının belediyeler ve diğer devlet kurumları ile olan ilişkileri de netleştirilmiş olacaktır. Bu boyutta bir çalışma ise kararlı, planlı ve uzun süreli araştırmaları ve bir araya gelme süreçlerini gerektirmektedir. Hepsinden evvel ise katılım konusundaki kararlılığı ortaya koyacaktır.

## KAYNAKÇA

AK Parti Seçim Beyannamesi (2002),

[https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DİJİTAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SİYASİ%20PARTİ%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002/200304063%20AK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002%200000\\_0000.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DİJİTAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SİYASİ%20PARTİ%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002/200304063%20AK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002%200000_0000.pdf) (08.10.2016).

Başbakanlık Genelgesi, 27 Şubat 2013 tarihli ve 2003/12 sayılı E-Dönüşüm Türkiye Projesi konulu, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/documents/1/mevzuatlar/basbakanlikgenelge\\_2003-12.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/documents/1/mevzuatlar/basbakanlikgenelge_2003-12.pdf) (10.10.2016).

Başbakanlık Genelgesi, 30 Kasım 2002 tarihli ve 2002/55 sayılı Acil Eylem Planına İlişkin, [http://akgul.bilkent.edu.tr/DPT-BTD/mevzuat/29\\_2002\\_55\\_AEP.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/DPT-BTD/mevzuat/29_2002_55_AEP.pdf) (05.10.2016).

Box, Richard C. (2005), *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpe, London.

Denhardt, Janet V.- Denhardt, Robert B. (2003), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, New York.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi, 20.02.2015 tarihli ve 2015/8 numaralı Muhtar Talepleri konulu, <http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/2015-8-Muhtar-Talepleri-Genelgesi.pdf> (11.10.2016).

Montaigne, Michel (1970), Denemeler, <http://vivo-book.com/blog/Kitab/Montaigne%20-%20Denemeler.pdf> (08.10.2016).

Özkan Erdoğan, Şulenur (2015), “Katılım: Kimin Katılımı? Neye Katılımı?”, B. Övgün (Ed.), *AKP Nasıl Yönetti?*, Nika Yayınevi, Ankara, s. 11-52.

Özkan Erdoğan, Şulenur (2016), *Mahalle ve Türkiye’de Mahalle Muhtarlığı*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Resmi Gazete, 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 10.4.1944, S. 5682.

Resmi Gazete, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 24.10.2003, S. 25269.

Resmi Gazete, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.7.2004, S. 25531.

Resmi Gazete, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 23.11.2004, S. 25649.

Resmi Gazete, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4.3.2005, S. 25745.

Resmi Gazete, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4.3.2005, S. 25745.

Resmi Gazete, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 3.7.2005, S. 25874.

Resmi Gazete, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu, 27.2.2008, S. 26800.

Resmi Gazete, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.3.2008, S. 26824.

Resmi Gazete, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.6.2012, S. 28338.

Resmi Gazete, 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012, S. 28489.

Resmi Gazete, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3.10.1992, S. 21364.

Resmi Gazete, Başbakanlık Genelgesi, Konu: Muhtarlar Günü, No: 2015/11, 19.10.2015, S. 29507.

Resmi Gazete, Başbakanlık İletişim Merkezi Hakkında Genelge, 20.01.2006, S. 26055.

Resmi Gazete, Kent Konseyi Yönetmeliği, 08.10.2016, S. 26313.

Resmi Gazete, Kent Konseyi Yönetmeliği, 8.10.2016, S. 26313.

United Nations (1992), *Agenda 21*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (11.10.2016).