T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MAHALLE VE TÜRKİYE'DE MAHALLE MUHTARLIĞI

Yüksek Lisans Tezi

Şule Nur ÖZKAN ERDOĞAN

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MAHALLE VE TÜRKİYE'DE MAHALLE MUHTARLIĞI

Yüksek Lisans Tezi

Şule Nur ÖZKAN ERDOĞAN

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MAHALLE VE TÜRKİYE'DE MAHALLE MUHTARLIĞI

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Doç. Dr. Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU	.....
Doç. Dr. Can Umut ÇİNER	.....
Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN	.....
.....	.....
.....	.....

Tez Sınav Tarihi.....18.01.2016.....

(Tez Beyan Belgesi)

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(..26...../...01...../..2016....)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Şule Nur "Özkan Erdoğan

İmzası

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **ii**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM: FİZİKSEL, TOPLUMSAL VE SİYASAL UNSURLARIYLA MAHALLE KAVRAMI **7**

I. TOPLUM BİLİMİ AÇISINDAN MAHALLE 9
A. Fiziksel Yakınlık ve Sosyal-Siyasal Etkileşim 10
B. Mahallenin Sınırları 19
II. KENT BİLİMİ AÇISINDAN MAHALLE 30
A. Kapitalizme Geçiş Sürecinde Mahalle 32
B. Şikago Okulu'na Göre Mahalle 35
C. Eleştirel Kent Kuramlarında Mahalle 39

İKİNCİ BÖLÜM: OSMANLI DEVLETİ'NDE MAHALLE VE YÖNETİMİ **46**

I. FİZİKSEL VE TOPLUMSAL UNSURLARIYLA OSMANLI MAHALLESİ 46
A. Osmanlı Mahallelerini Görünür Kılan Mekânlar 50
B. Osmanlı Mahallelerinde Toplumsal İlişkiler 60
II. OSMANLI MAHALLELERİNİN YÖNETİMİ 68
A. İlk Muhtarlık Teşkilâtına (1829) Kadar Mahalle Yönetimi 69
B. 1829 Yılı Sonrası Mahalle Yönetimi 77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE MAHALLE VE YÖNETİMİ **93**

I. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN KURULMASINDAN 2000'Lİ YILLARA MAHALLE YÖNETİMİ 93
A. Osmanlı Devleti'nden Devralınan Miras (1923-1933) 95
B. Mahalle Muhtarlıklarının Kaldırılıp Yeniden Kurulduğu Yıllar (1933-1963) 97
C. Mahalle Muhtarlıklarının Ödenek Düzenlemeleri (1963-1988) 104
D. Yerel Yönetimlere Artan İlgide Mahalle Muhtarlıkları (1988-2000) 106
II. 2000'Lİ YILLARDA MAHALLE YÖNETİMİ 117
A. Kamu Yönetimi Reformlarının Etkisi (2002-2015) 118
B. "Muhtar" ve "Muhtarlık"ların Öne Çıkarıldığı Bir Yıl (2015) 134

SONUÇ **140**

KAYNAKÇA **147**

ÖZET **166**

ABSTRACT **167**

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. 6360 Sayılı Kanundan Sonra Yerel Yönetimlerin Sayısı 125
Tablo 2. 6360 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Dağılımı..... 126
Tablo 3. 2009 ve 2014 Yıllarında Gerçekleştirilen Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Muhtar Sayıları 126

GİRİŞ

Mahalle bir yerleşim alanına verilen isim olduğu kadar çeşitli toplumsal ilişkilerin de oluşturulduğu yönetsel bir birimdir. Gündelik hayatın sürdürülmesinde fiziksel yakınlık sebebiyle yüz yüze ilişkilerin kurulduğu bu birimler farklı yaklaşımlarla ele alınabilmektedir. Mahallelerin yönetimlerine ilişkin tartışmaların da sağlıklı yürütülebilmesi ancak bu kavramların çeşitli açılardan incelenmesiyle mümkündür. Bu yüzden teze mahallenin farklı açılardan incelenilmesiyle başlanmaktadır.

Mahalleler hem köye hem de kent[1]e ait yerleşimler olsalar da görünürlüklerinin arttığı alanlar ve kavramın bir terim olarak tartışılması genel olarak kent ve kentli ile ilişkilendirilerek gerçekleşmektedir. Böylece mahallenin ele alınmasında fiziki sınırlar, çeşitli kentleşme kuramları ve mahalle ekseninde gelişen toplumsal ilişkiler incelenmesi gereken konular olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan bu birimlerin yönetimlerine ilişkin kararlar alabilmenin, alınan kararları sorgulayabilmenin ve geleceğe ilişkin önerilerde bulunabilmenin yolu öncelikle mahallelerle ilgili bahsi geçen konuları incelemek ve mahalle yönetimlerinin tarihi arka planları hakkında araştırma yapmaktan geçmektedir.

Mahallelerin fiziki sınırları vardır. Bu fiziki sınırlar nüfus sayımı, vergi toplama ve mahallenin zamanla oluşturduğu intibaya ilişkin olarak orada yaşayanların otoritelere ya da toplumun diğer kesimlerine karşı mahalle üzerinden bir kimlik oluşturmaları gibi sebeplerle ortaya çıkarılmıştır. Mahallenin sınırlarının ekonomik ve idari gerekçelerle belirlenmesi süreç içerisinde kent planları

[1] Metinde kent ve şehir kelimelerinin her ikisine de yer verilmektedir. Bu kelimelerin kullanımında, çeşitli alanların yazın dilindeki genel eğilimi gözetilmektedir. Kent kuramları ya da Osmanlı şehirleri örneklerinde olduğu gibi farklı alanlardaki genel kullanımlara sadık kalınmaktadır.

kapsamında ele alınmıştır. Ancak kent planlarının mahalleleri insandan bağımsız olarak yalnızca ekonomik ya da ideolojik kaygılarla dönüştürme çabalarına bu birimlerin toplumsal yönlerini açığa çıkartan eleştiriler yöneltilmiştir. Eleştirilerin dayanak noktasını toplum bilimsel (sosyolojik) çalışmalar oluşturmaktadır.

Toplum bilimi (sosyoloji) nin mahalleleri ele alışı yalnızca sınır tartışmalarıyla değil aynı zamanda bu birimlerin yüz yüze ilişkilerin gerçekleştirildikleri mekânlar olmaları sebebiyledir. Buradan hareketle mahalleler komşuluk ilişkileri ve aidiyet duygusu ile birlikte değerlendirilmektedir. Ayrıca fiziksel yakınlık sosyal etkileşimlere yol açabildiği gibi siyasal etkileşimleri de etkilemektedir. Ortak yaşam alanlarına ev sahipliği yapan mahalleler bu yaşam alanlarının kamusal mekân[2]lar olarak siyasete ya da yönetime ilişkin tartışmaları barındırması ya da çeşitli örgütlenmelerin oluşumunda rol almasıyla politik birimler haline dönüşebilmektedir.

Mahallelerin politik nitelikleri sınıf yapılarının yaşam alanlarına yansıdığı yerlerde daha yoğun gözlemlenebilmektedir. Öte yandan etnik[3] ya da dini ayrımlara göre oluşturulan mahallelerde farklı siyasal ve ekonomik ilişki yapılanmalarının izleri görülebilmektedir. Kendiliğinden ya da bir otorite ile oluşturulan mahallelerin bu oluşumları ve buradan geliştirilen sosyal-siyasal etkileşimleri farklı kent kuramlarına konu olmaktadır.

Mahalleleri örgütlenmenin, toplumsal hareketlerin ya da sınıf oluşumlarının mekânları olarak Marksist kavramlarla inceleyen kent kuramları olduğu gibi bu

[2] Tezde üzerinde çeşitli tartışmaların bulunduğu "kamusal alan" kavramının kullanılmasından kaçınılmaktadır. Çünkü anlamca tartışmalı bu kavramın irdelenmesi tezin sınırlarının dışında kalmaktadır. Bunun yerine mahallelerin kamuoyu oluşturabilen park, meydan ve kahvehane gibi mekânlarının anlatımında "kamusal mekân" kavramının kullanılması tercih edilmektedir. Öte yandan daha geniş anlamda düşünülecek olursa "kamusal mekân"ları içeren mahallelerin kendileri bir kamusal alan olarak ele alınabilir.

[3]Örneğin Amerika'da mahalle kavramı ayrımcılık (segregation) kavramıyla birlikte düşünülmektedir. Çünkü Amerika'daki mahallelerin oluşumunda etnik unsurlar yüksek derecede belirleyiciliğe sahiptir. Konunun ayrıntısı için bakınız: A. Widestrom, **Displacing Democracy: Economic Segregation in America**, University of Pennsylvania Press, 2015.

oluşumları doğal-değiştirilemez gören ve doğal ayıklanma, rekabet, hakimiyet gibi Darwinci terimleri kullanarak çevre bilimsel (ekolojik) açıdan ele alan kuramlar da bulunmaktadır. Mahalle yönetimlerine ilişkin çıkarımların da bu kuramların mahalleleri ele alış biçimleri ve bu birimlere yükledikleri anlamlara göre değişmesi kaçınılmazdır. Bu yüzden tezde mahallerin kent bilimi açısından incelenmesinden sonra bu toplumsal birimlerin yönetimlerine ilişkin araştırmalar Türkiye özelinde gerçekleştirilmektedir.

Türk yönetim tarihinde 1829 yılı itibariyle oluşturulan muhtarlık kurumu oluşturulduğu dönem ve geçirdiği değişimler açısından farklı bir yerde bulunmaktadır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde mahallelerin köylerle aynı yasal statüde konumlandırılmasına rağmen süreç içerisinde bu birimler belediyelerin gölgesinde bırakılmıştır. Başlangıç noktası aynı olan iki muhtarlık biriminden birinin zamanla kamu tüzel kişiliği kazanırken diğerinin neden bu statüye erişemediği sorusunun cevabına ulaşmak bu tezin temel hedeflerinden biridir.

Bu doğrultuda tezde Osmanlı Devleti'nden miras alınan mahalle geleneği ve muhtarlık kurumu incelemesi gerçekleştirilmektedir. Osmanlı döneminde mahalle yapılanması mahallelinin birbirinden haberdar ve sorumlu olmasını gerektirmektedir. Mahalle ölçeğinde toplanan vergilerin bölüştürülmesi esas olmakla birlikte mahalle isimlerinin kişilerin kimliklerindeki belirleyiciliği bu sorumluluk üzerinde etkilidir. Osmanlı döneminin mahallelerinde yönetimin ve merkezi idareyle olan bağlantının din adamları eliyle gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu idarede de ortak sorumluluk etkili olmuş ve mahalle sakinleri ile mahallenin temsilcisi olan din adamları birbirlerine kefil edilmişlerdir. Osmanlı dönemindeki mahalle yönetimlerinin bir yerel yönetim organı gibi konumlandırılmasında mahallenin temsilcisi olan din

adamının, mahalle sakinlerin istekleriyle belirlenmesi, mahallenin gelirlerinin merkezden bağımsız bir sandıkta toplanıp yine mahalle için harcanması gibi unsurlar etkilidir.

Tanzimat Dönemi'yle birlikte hem vergilerin düzenli olarak toplanmasının hem de çeşitli güvenlik tedbirlerinin alınmasının sağlanması için mahalle ve köylerde muhtarlık teşkilâtları oluşturulmuştur. İlk nizamnamede yasal konumları aynı olan bu iki birimden mahallelerin bu konumlarını kaybetmeleri, ilk muhtarlıkların oluşturulmasından sonraki bir tarihte kurulmuş olan belediyelerdir. Mahallenin yerel bütçe niteliğindeki avarız sandıklarına önce devletçe el konulup sonra da bu sandıkların belediye bütçesine aktarılmasıyla mahalleler belediyelerden iş bekler duruma düşürülmüşlerdir. Bununla beraber Altıncı Belediye Dairesinin mahalleler hakkında karar alma yetkisine sahip olarak oluşturulması da mahallelerin kendi içlerinde karar alıp uygulama işleyişine son vermiştir. Böylece mahalle muhtarlıklarıyla belediyeler arasındaki ilişkilerin temelleri atılmıştır.

Bu temeller Türkiye'nin kurulmasından sonra da kendini göstermektedir. Türkiye Anayasaları'nda köy idaresi yerel yönetim organları arasında sayılırken mahallelerin idaresinden bahsedilmemektedir. Dolayısıyla köy muhtarlıkları kamu tüzel kişisi olarak belirirken; mahalle muhtarlıkları yine bir kamu tüzel kişisi olan belediye yönetimi potasında eritilmektedir. Bununla birlikte mahalle muhtarlıklarının belediye ile olan ilişkileri de ilgili mevzuatta tam olarak belirlenmemiştir

1933 yılında belediyeciliğe duyulan aşırı güven sebebiyle lağvedilen mahalle muhtarlıkları işlerin aksaması sebebiyle 1944 yılında yasal olarak yeniden düzenlenmişlerdir. Ancak bu defa da 1960 yılında demokrasinin kesintiye uğramasıyla kapatılan mahalle muhtarlıkları 1963 yılında yeniden kurulmuşlardır.

İlgili yasalarda mahalle muhtarlıklarının kuruluşlarının düzenlenmesi dışında bu kurumların merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle olan ilişkileri, görev ve yetkileri, personel ve donanımları hatta maaş ve güvence gibi öncelikli konular herhangi bir netliğe kavuşturulmamıştır. 1992 ve 1997 yıllarında hazırlanan Mahalle Kanunu tasarıları ise hem ülkenin idare geleneğindeki merkeziyetçilik eğiliminin etkisiyle hem de iktisadi ilişkilerin parçalı yapı karşısındaki isteksizliği sebebiyle kanunlaşamamıştır.

Mahalle ve mahalle muhtarlığının mevzuata ilişkin değişiklik beklentisi çeşitli reformların uygulama imkânının bulunduğu 2000'li yıllarla birlikte artmıştır. Ancak bu yıllarda da mahalle muhtarlıklarına ilişkin doğrudan herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Mahalle muhtarlıklarının belediyelerle kurduğu ilişki dikkate alınarak bu dönemdeki belediye kanunları değişiklikleri üzerinden mahalle ve mahalle muhtarlıkları incelenebilmektedir.

Bu doğrultuda bir inceleme yapan tezde öncelikle 2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun mahallelere ilişkin hükmü incelenmektedir. Kanun'da mahallelerin idari bir birim olarak değerlendirilmesi ve yönetimlerinin düzenlenmesi tek bir maddede gerçekleştirilmektedir.

Akabinde 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un büyükşehir belediyelerinin il sınırlarını il mülki sınırlarına genişleterek bu sınırlar içinde kalan köylerin mahallelere dönüştürülmesi konusu değerlendirilmektedir. Bu Kanun ile birlikte mahalle sayılarında önemli oranda bir artış gözlemlenmektedir. Ayrıca bu Kanun "köyümsü mahalle" adıyla anılabilecek yeni bir mahalle türünü oluşturması bakımından da önemlidir. Böylece

mahallelerin değişikliği yalnızca niceliksel olarak değil aynı zamanda niteliksel olarak da yaşanmaktadır.

Tezde 2015 yılı mahalle ve muhtarlıkların görünürlüklerinin arttığı yıl olarak değerlendirilmektedir. Çünkü 2015 yılı içerisinde dönemin cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Sarayında on altı kez köy ve mahalle muhtarlarıyla bir araya gelmesi, Muhtar Bilgi Sistemi'nin oluşturulması ve 19 Ekim'in Muhtar Günü olarak kabul edilmesi gibi uygulamalarla muhtar ve muhtarlık söylemlerinde bir artış yaşanmaktadır.

Tez mahalle muhtarlıklarının köy muhtarlıklarıyla aynı dönem şartlarında ve aynı statüde oluşturulmalarına rağmen neden süreç içerisinde onlar gibi yerel yönetim organı olamadıklarına ilişkin sorusunu mahalle kavramını farklı açılardan ele alarak açıklamaya koyulmaktadır. Ardından mahalle muhtarlıklarının kendi yönetim sistemi içindeki tarihi bağını kurup bu birimlerin mevcut haline ulaşana kadar uğradığı değişimleri değerlendirmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM
FİZİKSEL, TOPLUMSAL VE SİYASAL UNSURLARIYLA MAHALLE KAVRAMI

Mahalle kavramı bir yerleşim yeri ve toplumsal ilişkilerin sahnesi olarak çeşitli içeriklere sahiptir. Bu yüzden kavram çoğunlukla bir başka kavramla ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Mahalle algısı[4], mahallenin geleneği, mahallenin sınırları ve mahalle planlamaları örneklerinde olduğu gibi kavram, araştırma nesnesi yapılacağı açıklamalara göre tanım değiştirebilmektedir.

Kavram birden fazla alanın çalışma konusuna dahil edilebilmesi ve söz konusu alanların kendi tanımlarını geliştirmeleri sebebiyle çeşitli şekillerde açıklanabilmektedir. Sosyal bilimlerdeki alanlar arası geçişkenlikten kaynaklanan bu durum mahallenin üzerinde uzlaşı sağlanan tek bir tanımının oluşturulmasını engellemektedir.

Mahalle en genel haliyle kendinden daha büyük bir yerleşim yerinin küçük parçalarını anlatmaktadır. Bu yüzden mahallenin tanımlanmasında bir başka yerleşim yeriyle birlikte düşünülmesi eğilimi bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu (TDK) nin sözlüğünde mahalle için *"Bir şehrin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri"*[5] denilmektedir. İfadenin mahalleyi anlatmak için hem kentsel hem de kırsal yerleşim birimlerini işaret etmesi mahallenin bu birimleri oluşturan parçalar olarak düşünüldüğünü göstermektedir. Ayrıca tanım mahallenin kentsel ve

[4] Mahallenin fiziksel unsurları ve toplumsal ilişkileri sağlayan boyutu edebiyata da konu edilmiştir. Mahallelerin bu özellikleri ile oluşturdukları mahalle algısının çeşitli edebi eserlerde farklılık göstermektedir. Bununla ilgili olarak toplum bilimini edebiyatla ilişkilendirip üç farklı yazarın romanlarındaki mahalle algılarını karşılaştıran bir doktora tezi bulunmaktadır. Ayrıntısı için bakınız: G. Özkuk, **Türk Romanında Mahalle Algısı (Ahmet Mithat Efendi, Hüseyin Rahmi Gürpınar ve Halide Edip Adıvar)**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2014.

[5] Güncel Türkçe Sözlük, **Türk Dil Kurumu**, www.tdk.gov.tr, Erişim: 25.06.2015.

kırsal alanlarda bulunabileceğinden hareketle bu alanlar arasında herhangi bir ayrım gözetmeksizin yalnızca mekân üzerinden oluşturulmuştur.

Mahalle kelimesinin kökenine bakıldığındaysa Şemsettin Sami'nin Kamus-ı Türki'sinde *"bir yere yerleşmek, bir yere konmak"* manasına gelen Arapça "hall" köküne ulaşılır.[6] "Hall" kelimesini "halvet" kelimesi ile ilişkilendiren Köksal Alver'e göre mahalle "*yerleşmek, girmek, nüfuz etmek, kalbe girmek, gönle girmek*" anlamlarını içermektedir.[7] Mahalle daha somut bir biçimde yerleşme, yer yurt kurma ve ikamet etme gibi eylemleri anlatmaktadır.[8]

Mahallelerin yönetsel birim olmaları sebebiyle bu kavramların kamu yönetimi sözlüklerinde de açıklanması beklenmektedir. Ancak kamu yönetimi sözlükleri[9]nde mahallelere yer verilmemektedir. Öte yandan ilgili yazın bu yerleşim alanlarını yönetimle ilişkilendirerek kendi tanımlarını çeşitli adlandırmalarla oluşturmuştur. Bu adlandırmalardan "ara kurum" ya da "ara birim" nitelendirmeleri öne çıkmaktadır. Örneğin Yakup Bulut, Osmanlı dönemindeki mahallenin "*hem merkez hem de yerel hizmet amaçları çerçevesinde örgütlenen bir ara kurum*"[10] olduğunu dile getirirken, Cevat Geray da Osmanlı mahallelerini "*devlet için yönetilenlerle ilişkileri sağlayabilecek bir ara kurum*" [11] olarak tanımlamaktadır. Adalet Bayramoğlu

---

[6] Ş. Sami, **Kâmûs-ı Türkî**, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2014.
[7] K. Alver, **Mahalle: Toplumsal ve Mekânsal Portresi**, Hece Yayınları, Ankara, 2013, s. 19.
[8] a.k. , s. 20.
[9] Bu kapsamda "mahalle" kavramının tanımı için iki kamu yönetimi sözlüğüne bakılmıştır. Ancak her ikisinde de "mahalle" tanımlanmamaktadır. Ayrıntısı için bakınız: Ö. Bozkurt, T. Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, (Ed. Seriye Sezen), TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara, 2008.; B. Parlak, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011. Ayrıca Türkiye gerçekliğinde mahalleler gibi en küçük yerleşim yerleri olmaları bakımından ve yalnızca bir fikir vermesi amacıyla sözlüklerde "köy" ün tanımına da bakılmıştır. Bu doğrultuda bahsi geçen sözlüklerden ilkinde "köy" e yer verilerek köyün kamu tüzel kişiliğine sahip olma özelliği üzerinde durulurken; ikincisinde ise herhangi bir "köy" tanımı bulunmamaktadır.
[10] Y. Bulut, "Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 10, S. 3, Temmuz 2001, s. 33.
[11] C. Geray, "Habitat II Yaklaşırken: Kent Yönetimi için Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (Mahalle) Biriminin Önemi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 36.

Alada'ya göre de Osmanlı Devleti için mahalle "*yönetilenlerle ilişkisini sağlayabilecek toplumsal ve kurumsal olarak örgütlenmiş bir ara birim*"dir.[12]

Bu çalışma kapsamında kullanılan mahalle kavramı ise "fiziksel sınırlara ya da sembolik göstergelere [13] sahip ve bu sınırlar içinde ikamet edenler tarafından geliştirilen bir takım toplumsal ilişkileri kapsayan, yönetime ilişkin kararlarda etkili olduğu ölçüde de politik nitelik kazanan kent birimleri" ni ifade etmektedir. Tanımda mahallenin fiziki sınırları, toplumsal ilişkileri içeren boyutu ve politik niteliğinin belirtilmesi bu kavramın farklı yoğunluklarda da olsa kent ve toplum biliminin çalışma alanlarında yer aldığını göstermektedir. Bu yüzden tezin ilk bölümünde mahalle toplum bilimi ve kent bilimi açısından ele alınmaktadır. Kavramın yalnızca kentle ilişkilendirilerek kullanılmasının sebeplerine bölümün ikinci kısmında yer verilmektedir.

I. TOPLUM BİLİMİ AÇISINDAN MAHALLE

Mahalle fiziki sınırları olan yerleşim yeri olmanın ötesinde karşılıklı ilişkilerin oluşturulmasında etkili toplumsal bir birimdir. Mahalleler yaşam alanlarındaki fiziki yakınlıktan kaynaklanan yüz yüze ilişkileri geliştirmesi bakımından önemlidir. Çünkü kurulan ilişkilerde gözlemlenen çeşitli tarihi ve kültürel izler, mahallenin kendi kimliğinin oluşumunda etkili olabilmektedir.

Hilmi Ziya Ülken'in toplum bilimi sözlüğünde mahalle için *"Kasaba veya şehirler, her biri birer yerleşme birimi karakteri gösteren mahalle'lerden ibarettir... Fonksiyonları farklılaşmamış eski şehirlerde mahalle bütün toplum fonksiyonlarını*

[12] A. Bayramoğlu Alada, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, Sümer Kitabevi, İstanbul, 2008, s. 123.
[13] S. Keller, **The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective**, Random House, New York, 1968.

kendinde toplayan toplum birimidir." [14] denilmektedir. Tanımda mahalle hem yerleşim hem de toplum birimi olarak vurgulanmaktadır. Kavramın böyle bir alan sözlüğünde yer alması bu kavramın çeşitli yönleriyle toplum bilimsel açıdan ele alınabildiğini göstermektedir.

Mahallenin yerleşme anlamı yerleşilen yer ve o yere yerleşen kişilerin kültürel özellikleri ile birlikte düşünülmelidir. Çünkü bu iki etken mahallenin ortak bir davranış biçimini oluşturmasında etkisi olmaktadır.

Mahallenin var olduğu alan sınırlarıyla belirlenebilmektedir. Mahallenin sınırları ise soyut ve/veya fiziki biçimlerde oluşturulabilmektedir. Bu sınırların soyut olarak incelenmesi belirli bir mahalledeki toplumsal ilişkilerin ve o mahallenin algılanış biçimlerinin irdelenmesiyle mümkündür. Başka bir deyişle bir mahallenin içinde ikamet edenler ve dışarıda kalanlar tarafından belirlenebilen soyut sınırları bulunmaktadır. Öte yandan mahallelerin sınırlarının fiziksel açıdan ele alınması bu toplumsal birimlerin yönetimlerinin belirlenebilmesi için gereklidir. Ayrıca fiziki sınırları olan mahalleler kent planlarında bir ölçek olarak değerlendirilebilmektedirler.

Mahallenin toplum bilimi açısından tartışılabilmesi yakınlık esasına göre oluşturulan bu yerleşim alanlarındaki ilişkilerin kültürel özelliklere göre geliştirilmesi sebebiyledir.

A. Fiziksel Yakınlık ve Sosyal-Siyasal Etkileşim

Mahallenin sakinlerince geliştirilen karşılıklı ilişkiler ve diğer mahalleler hakkındaki kanaatlerin oluşturulması bu yönetsel birimlerin birkaç özelliğiyle

[13]H. Z. Ülken, **Sosyoloji Sözlüğü**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1969.

açıklanabilmektedir. Mahallelerin fiziki yakınlık esasına göre kurulmalarından hareketle bir takım sosyal etkileşimleri de belirledikleri söylenebilir. Bunun dışında herhangi bir mahallenin kişide uyandırdığı aidiyet duygusu kadar sahiplenilmesi durumu da mahallenin sınırları dışındaki alanın ve/veya kişinin yabancı addedilmesiyle ilişkilendirilebilmektedir.

Mahallerde oturanlarının fiziki yakınlıklarından kaynaklanan yüz yüze ilişki kurma biçimleri bulunmaktadır. Bu yüz yüze ilişkilerin bazen isteyerek bazen de tesadüfi biçimde kurulduğu gerçeği mahalleleri toplum biliminin en dar açısından (mikrososyolojik) da inceleme nesnesi haline getirebilmektedir. Böylece tartışmanın esas boyutunu oluşturan fiziksel yakınlığın sosyal ve siyasal ilişkileri nasıl etkilediği meselesi komşuluk ilişkileri, yabancı kavramı ve halka açık yaşam alanları tartışmaları etrafında şekillenmektedir.

Tartışmanın oturulan yerin yakınlığının sosyal etkileşimle olan doğrudan ilişkisini, mahalledeki yüz yüze ilişkilerin komşuluk etrafında şekillendirildiğinden hareketle komşu ve komşuluk kavramlarının incelenerek başlatılması gerekmektedir. Komşuluk ilişkisi konutların fiziki yakınlıkları sebebiyle yüzlere aşina olunmasından sık ve/veya planlı görüşmelere kadar çeşitlilik gösterebilen bir ilişkidir. Komşuluk çeşitli karşılaşmaların yaşandığı alanlarda yalnızca selamlaşma yoluyla bile kurulabilmektedir. Bu ilişki türünün oluşturulmasındaki ilk adım olan selamlaşmada komşuya ait etnik, dini, mesleki, medeni durum gibi özelliklerin bilinmesi gerekmemektedir. Selamlaşma yoluyla iletişime yol açan tek unsur fiziki yakınlıktır. Bununla ilgili olarak Lewis Mumford şöyle demektedir:[15]

> "Komşular ortak köken ya da ortak amaçlarla birleştirilmiş değil; konut yakınlıklarına göre birleştirilmiş insanlardır. Bu yakınlık birbirlerini görerek birbirlerini fark etmelerini ve birbirleriyle doğrudan iletişime geçerek,

[15] L. Mumford, **The Urban Prospect**, Harcourt, Brace&World, Inc., New York, 1968, s. 59.

> birbirleriyle orta vadede ilişki kurarak ya da birbirleri hakkındaki söylentiler yoluyla bilgi sahibi yapar...Komşuluk yalnızca yerel birliktelik gerçeğine dayanır. Bu ilişkide zorlama yoktur ve gerçek olmak için karmaşık olması gerekmez: bir selam, arkadaşça bir kelime, tanıdık bir yüz, dile getirilen bir isim..."

Aktarımdan da anlaşılacağı üzere oturulan yerin yakınlığı ile sosyal ilişkiler arasında bağ kuran Mumford, fiziki yakınlığın sosyal etkileşime sebep olacağını dile getirmektedir. Fiziksel mesafeyi birinin komşusunu duyması ve komşuları tarafından duyulması, onları evine girip çıkarken veya yolda yürürken görmesi olarak tanımlayan Suzanne Keller için çeşitli fiziksel planlamalarla fiziksel yakınlığın arttırılabilmesi mümkündür.

Keller'e göre fiziksel planlamacıların mahallelinin sosyal ilişkilerini değiştirmek için denediği iki yol bulunmaktadır: ilki fiziksel mesafeyi azaltmak ve ikincisi işlevsel mesafeyi azaltmak.[16] Keller'in işlevsel mesafeden kastettiği ise sosyal etkileşimin gelişimidir. Ancak kentlerdeki nüfusun artması sebebiyle kalabalıklaşan ve çeşitlenen mahallelerde artan fiziki yakınlıklar kadar sosyal ilişkilerin gelişmediği yönünde iddialar da bulunmaktadır.[17] Bu yüzden Keller aynı çalışmasında mesafenin azaltılmasının işlevsel mesafenin azaltılmasında bir ön şart olduğu iddiasının ise son dönemde yapılan araştırmalarla çürütülmeye başlatıldığından bahsetmektedir.

Mahallelerin toplum bilimsel açıdan ele alınarak bahsi geçen kavramlar etrafında tartışılabilmesi kentin temel araştırma nesnesi olarak seçildiği dönemle iç içe geçiş bir biçimde gelişen "kent sosyolojisi" çalışmalarıyla mümkün hale gelmektedir. Kentlerin ve kent ortamında yaşamanın insanların sosyal davranışlarına

[16] Keller, a.g.e., s. 74-76.
[17] L. Wirth, "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 76-106.

nasıl yansıdığını esas sorunsalı olarak belirleyen bu çalışmalar çeşitli çözümlemelerde bulunmaktadırlar.

Aynı zamanda kent kuramcısı da olan Louis Wirth'in çözümlemelerinde kentte yaşayan insanlar arasındaki ilişkilerin yüz yüze olsa bile gayrişahsi ve yüzeysel sürdürüldüğü iddia edilmektedir. Bu iddialar geleneksel mahallelerin tek katlı konut yapılanmalarından farklı olarak genel kent görüntüsünde çok katlı apartmanlar olarak ortaya çıkan meskenler fiziksel yakınlığı arttırmış olsa da aynı oranda sosyal yakınlığı arttıramadıklarıyla birlikte düşünülmelidir.

Wirth'in "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme" makalesinde kent hayatındaki insanların daha önceki yaşantılarından farklı olarak parçalı kimliklere sahip olduklarından bahsedilmektedir. [18] Wirth'e göre insanların başkalarıyla kurdukları ilişkiler belli bir rol altında şekillenmektedir. Dolayısıyla "mahalle pratiği herkesi kendi rolünü oynamak için bir maskenin[19] altında durmaya zorlayan bir değerler ve davranışlar sistemine katılmayı içermektedir."[20]

Bu durumda mahallelerin yalnızca nüfusça yoğunlaşması değil kendilerine özgü toplumsal ilişkilere sahip olmasının da etkisi bulunmaktadır. Pierre Mayol'un mahalle için "*Toplumsal bir varlık olarak ötekiyle kurulan, özel bir muameleyi gerektiren bir ilişkinin uzamıdır. İnsanın evinden çıkması, sokakta yürümesi anında keyfi olmayan kültürel bir eylem ortaya koymasıdır: İkamet edeni, kendinden önce de*

[18] Wirth, a.g.e.
[19] Richard Sennett "Kamusal İnsanın Çöküşü" kitabında maske takmayı uygarlığın esası olarak nitelendirip maskeyi "duruma özgü davranış ve sosyal roller" olarak tanımlar. Maskenin kişisel duyguların örtülmesinde ve toplumsallaşmaktaki etkisinden söz eder. Ayrıntısı için bakınız: R. Sennett, **Kamusal İnsanın Çöküşü**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2010.
[20] P. Mayol, M. De Certeau, L. Giard, **Gündelik Hayatın Keşfi-II Konut Mutfak İşleri**, Dost Kitabevi, Ankara, 2009, s. 39.

var olan bir toplumsal işaretler ağına (komşuluk, yerlerin görünümü vb.) sokar"[21] ifadesi her mahallenin kendine özgü bir kültür durağı olmasını açıklar niteliktedir.

Wirth'in kentlerin karmaşası ve kalabalıklığı içinde gittikçe yalnızlaştırdığı ve patolojik bir sorun olarak gördüğü insanı komşuluk ve akrabalık bağları da koruyamamaktadır. Çünkü Wirth'e göre bu kavramlara kentte yer yoktur. Ancak Anthony Giddens Wirth'e yönelttiği eleştirisinde şöyle demektedir:[22]

> "Wirth çağcıl kentlerin kişisellikten uzak oluşlarını da abartmaktadır. Yakın arkadaşlık ya da akrabalık bağları içeren topluluklar çağcıl kent toplumlarında onun sandığından daha süreklidir...Daha da önemlisi yakın akrabalıklar ile kişisel bağların bulunduğu semtler kent yaşamı tarafından etkin olarak yaratılmaktadır"

Giddens'ın eleştirisindeki yakın arkadaşlık ya da akrabalık bağlarını içeren toplulukların kent içindeki sürekliliği yalnızca iletişim yoluyla kurulabileceği gibi aynı yaşam alanlarında ikametin gerçekleştirilmesiyle de sağlanabilmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında özellikle sonradan var edilen yakın ilişkilerin oluşturulma biçimleri iki yönlü gerçekleşebilmektedir. İlki böyle ilişkilerin oturulan mahalle veya semtlerin komşuluk bağları üzerinden başlatılması ve diğeri söz konusu yaşam alanlarının bu ilişkilere göre seçilmesidir. Sonuçta "yabancılar dünyası" olan kentin kişisel ilişkileri desteklemesinde[23] mahalle birimleri de başat rol oynamaktadır.

Mahallenin "yabancı" kavramıyla ilişkisi farklı şekillerde kurulabilmektedir. İlk akla gelen şekliyle mahalle "sınırların dışarıdan ayrılıp içeride bütünlük sağlanmasıyla oluşan bir mekân"[24] olarak ele alındığında bu sınırların dışında kalan kişi yabancıdır. Ancak yabancıyı ötekileştiren asıl etken mahallenin içindeki

---

[21] Mayol, Certeau, Giard, a.g.e., s. 35.
[22] A. Giddens, **Sosyoloji**, (Haz. Cemal Güzel), Ayraç Yayınları, 2005, s. 567.
[23] a.k. , s. 567.
[24] Schoer'den aktaran E. Zengin, "Mekân Kuramı Çerçevesinden Yade Kara'nın Eseri: Selam Berlin", **Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C. 30, S. 1, Haziran 2013, s. 293.

bütünlükte bulunmayışıdır. Mahallenin kendine özgü dil ve davranış biçimiyle sakinleri tarafından sürdürülen toplumsal kuralları mahalledeki bütünlüğün oluşturulmasında önem taşımayan unsurlardır. Bu bütünlükten habersiz ve bu özgül iletişime sahip olmayan herhangi birinin yabancı olarak belirmesi kaçınılmazdır.

Zygmunt Bauman'n çözümlemelerinde fiziksel yakınlıkla toplumsal yakınlığın birlikteliğinden bahsederek biyolojik olarak insan olanın dünyasının iki bölüme ayrıldığını söylemektedir. Bu iki bölümden ilki "komşular dünyası" iken ikincini "yaratıklar dünyası" oluşturmaktadır. Bauman'ın yaratıklar dünyası diyerek anlatmaya çalıştığı ise komşuluk ilişkilerinin dışında kalan yabancılardan ibarettir. Bauman için komşuluk gerçekliği düşmanlık ve sevginin ya da çatışma ve dayanışmanın birlikte bulunabilmesi açısından çeşitlenebilmektedir. Bu çeşitliliklerin içinde yabancı ya kovulması gereken biri olarak belirmekte ya bu yabancıya geçici bir konuk olarak katlanılmakta ya da yabancının komşuluğa aday olmasından dolayı komşu gibi davranması beklenmektedir.[25] Bütün hallerde yabancının komşu ile ilişkilendirilmesi belli bir zihin yapısında ve belli bir mekânda gerçekleşmektedir.

Bauman'a göre kent planlamalarının kentlerde homojenliği sağlamaya yönelik planları başarısız olmuştur. Çünkü bu planlara göre oluşturulan kentler sakinlerinin ve ziyaretçilerinin etkileşimleriyle farklılıkların yaşatıldığı mekânlar olarak ortaya çıkmışlardır.[26] Bauman'ın gerek komşuluk üzerinden kurduğu gerekse kent planlarının farklılaştıkları mekânlar olarak tanımladığı alanlar mahallelerden başka yerler değildir. Ancak yine de mahallenin yabancı kavramının oluşumunda ya yok edilişindeki etkisini yalnızca fiziki sınırlarla ya da mahallenin özgüllüğüyle

[25] Z. Bauman, **Postmodern Etik**, (Çev. A. Türker), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2011, s. 184-203.
[26] Z. Bauman, **Parçalanmış Hayat**, (Çev. İ. Türkmen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

açıklamaya çalışmak indirgemeci bir yaklaşım olarak değerlendirilebileceğinden diğer ilişki biçimlerini de incelemek gerekmektedir.

Mahallenin yabancı kavramıyla kurulabilen asıl toplum bilimsel ilişkisi aitlik çevresinde açıklanabilmektedir. Mahallelerin bir yere ait olma hissiyle oranın sahiplenilmesindeki etkisi yabancı kavramının oluşumunu açıklayan unsurlardan biridir. Böylece mahallelerin aitlik hissiyle aynı anda "yabancı" oluşumunu da sağlayan yönü sorgulanmaya açılmaktadır. Bu sorgulama toplum bilimsel bir kavram olarak çeşitli tartışmalarda karşılaşılan yabancı/yabancılık gibi kavramların mahalle özelindeki görünümünü ortaya çıkarması açısından önemlidir.

Kent artan nüfus hareketliliğinin de görünür olduğu yer olarak değerlendirildiğinde mahallelere ait hissetmenin zorlaştığı söylenebilmektedir. Bu yüzden yabancı kavramının daha küçük düzeyde oluşturulan farklı aidiyet grupları (kurs, sosyal faaliyet ya da spor toplulukları gibi) arasında ya da daha büyük düzeydeki ilişkiler (farklı kentler ya da ülkeler arası) için kullanılabildiği gözden kaçırılmamalıdır.

Mahallenin çeşitli sosyal etkileşimlerin zemininde bulunmasında fiziksel yakınlık sebebiyle oluşturulan komşuluklar etkili olurken mahallelerdeki halka açık yaşam alanlarının bu komşuluk ilişkisini desteklediği söylenebilmektedir. Halka açık yaşam alanlarının fiziki biçimi, büyüklüğü, yoğunluğu, konumu ya da oluşturulma amacı çeşitlilik gösterse de bu alanların bir aradalığı sağlama özelliği sabit kalmaktadır.

Bu alanların farklı yaş gruplarından ya da mahallenin sakin geçirgenliğine bağlı olarak değişebilen karmaşık yapısından kaynaklı farklı kesimden insanların temas halinde bulundurabilmesi sosyal etkileşimle birlikte siyasal etkileşime de yol

açabilmektedir. Özellikle çeşitli ortak özelliklerle (etnik, dini, sınıfsal) oluşturulmuş mahallelerin içindeki halka açık yaşam alanlarında mahalle sakinlerinin çeşitli siyasal fikirlerini tartışabilmeleri, çeşitli örgütlü faaliyetler için karar almaları mümkündür.

Mahallenin çeşitli tartışmalarda "politik bir birim"[27] olarak ele alınması ve kimi ülkelerde var olan mahalle birliklerinin siyasal ve hukuksal durumlarının sorgulanması mahallelerin kendi ölçeklerinde siyasal bir anlamı barındırması sebebiyledir. Mahallelerin politik niteliklerinin tartışılma zemini ve bu birimlerden beklenen siyasal davranışlar farklı siyasal hedefleri amaçlamaları bakımından farklılık göstermektedir.

Örneğin Milton Kotler'e göre mahallelerin politik olarak bağımsız yapılandırılmamalarının ardında merkezi iş bölgelerindeki yayılmacı (emperyal) gücün ekonomik ve politik amaçlarını gerçekleştirebilmek amacıyla mahalleri kontrol edebilme arzuları vardır. Bu yüzden mahalle ölçeğinde kurumsallaşmış yapılanmaların esas hedefi mahallelerin şehir merkezindeki güç tarafından sömürülmelerini engellemek için politik özerkliğe sahip mahalle idarelerinin oluşturulması olmalıdır.[28]

Mahallelerin politik birimler olmaları çevre bilimsel yaklaşımın kurucularından Robert Ezra Park'a göre de şehir merkezindeki güçle ilişkilendirilerek anlatılmaktadır. Park mahallenin öncelikle politik merkez olarak şekillendiğini

[27] M. Kotler, **Government: The Local Foundations of Political Life**, The Bobbs- Merrill Company, USA, 1969, s. 39; R. E. Park, "The City: Suggestions for the Investigaiton of Human Behavior in the Urban Environment", **The City**, R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie, The University of Chicago Press, Chicago, 1967.
[28] Kotler, a.g.e., s. 14-40.

akabinde yerel yönetimlerin ortaya çıkışıyla bu gücünü yitirdiğini iddia etmektedir. Çünkü mahallenin yitirdiği güç artık şehir merkezinde bulunmaktadır.[29]

Mahallelerin politik birimler oldukları kentleri Marksist açıdan ele alan kuramlarca da vurgulanmıştır. Bu vurgu en çok mekânsal örgütlenme kapsamında sınıf mücadelesiyle bütünleşecek toplumsal hareketlerin mahalle temelinde örgütlenmesi üzerine yapılmaktadır. Başka bir deyişle sosyalist bir toplumun kurulabilmesi ancak üretim alanındaki mücadelenin bu alana sıkıştırılmaktan kurtarılıp yeniden üretimin sağlandığı mekânlara ve gündelik yaşama genişletilmesiyle mümkündür.[30] David Harvey şehrin nasıl örgütlenmesi gerektiği sorusunu tartışırken yaptığı bir alıntıyla mahalle örgütlerinden şöyle bahsetmektedir:[31]

> "İşçi sınıfından temellenen ve sınıfa özgü meseleleri ele alan bir mahalle örgütü (örneğin işçilere ait bir merkez), emek örgütü sıfatını bir sendika kadar hak eder. Hatta işçi sınıfı içinde sadece bir iş kolunun çıkarlarını savunan bir sendika emek örgütü sıfatını işsiz veya evsizlere yardım eden bir mahalle örgütünden daha az hak eder."

Mahallenin politik bir birim olarak ortaya çıkarak sendikalarla birlikte anılmasının esas koşulu politik örgütlülüktür. Yani mahalleler, sınırlarında meydana gelen çeşitli sosyal etkileşimlerin de desteğiyle belli amaçları gerçekleştirmek için örgütlenebilirlerse politik birimler olarak var olabilirler.

Marksist kent kuramı mahalleleri örgütlülük açısından doğrudan politik birimler olarak değerlendirirken bu değerlendirmelerine dolaylı yoldan kentsel yenilemeyi de dahil etmektedir. Kentsel yenileme planlarında kentlerin

---

[29] Park, a.g.e., s. 67.
[30] H. T. Şengül, "Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı", **Pragsis Dergisi**, S. 2, 2001, s. 16.
[31] B. Fletcher, F. Gapasin, **Solidarity Divided: the Crisis in Organized Labor and a New Path Toward Social Justice,** Berkeley, CA: University of California Press, 2008, s.174'ten aktaran D. Harvey, **Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru**, Metis Yayınları, İstanbul, 2012, s. 194.

dönüştürülmesinin ekonomik boyutları toplum bilimsel yönleriyle vurgulanmıştır. Bu doğrultuda fiziksel değişime uğrayan mahallelerin mekâna bağlı oluşturdukları geleneksel ve tarihi bağlarının yok edildiği ve bunun mahalle grupları üzerindeki etkisi dile getirilmektedir. Gayrimenkul rantları için gerçekleştirilen bu müdahalelerle mahallelerin gündelik yaşantısı tahrip edilirken ortak alanlar da yozlaştırılmaktadır. Böylece tam itaatkâr olmayan söz konusu mahalle grupları ya taşınmaya mecbur edilerek ya da ortak alanların kaybı sebebiyle güç kaybetmektedirler.[32]

B. Mahallenin Sınırları

Mahallenin sınırlarının belirlenmesi genel olarak yönetim birimlerinin görev ve yetki alanlarında herhangi bir belirsizliğe ya da karmaşaya yol açmamak için önemlidir. Bu sınırların belirlenmesinde kent planlamalarının da farklı dönemlerde ortaya çıkan görüşleri bulunmaktadır. Ancak belirli bir yerleşim yerine mahalle adını verebilmek için yalnızca yönetim birimlerinin kararları ya da kent plancılarının fikirleri yeterli değildir. Çünkü mahalle fiziki bir yerleşim yeri olmanın ötesinde, oluşturulmasının arkasındaki sebeplerle başlayan ve sakinlerince sürdürülen toplumsal ilişkilerin bütünüdür.

Mahallenin sınırlarının belirlenmesinde çeşitli fiziksel mekânlar ya da toplumsal ilişkiler etkili olabildiği gibi bu sınırların kültürlere göre de farklı biçimlerde oluşturulduğu bilinmektedir. Örneğin, "Selçuklu Dönemi'nde mahallelerin kesin hatlarla sınırlandırılmadığı, Arap ve İran kentlerinde olduğu gibi mahallelerin

[32] Harvey, 2012, s. 130-131.

bir duvarla bölünmediği bilinmektedir."[33] Mahallelerin bir ibadethane, tekke ya da zaviyeler esas alınarak belirlenmesi geleneği Osmanlı'da da aynen devam etmiştir. Bu geleneğe sahip Osmanlı Devleti'nde mahallelerin etrafında sınırları belirlemek için kullanılan yüksek duvarlara rastlanmamaktadır.[34]

Mahallenin sınırlarının belirlenmesi konusu çeşitli uluslararası yazınlar da tartışılmaktadır. Örneğin Amerikan mahalleleri üzerinden değerlendirmelerde bulunan Kotler, mahallenin fiziki sınırlarının tespiti için en mantıklı yolun insanlara sorulması gerektiğini çünkü bu sınırların onlar tarafından belirlendiğini (çetelerin mahalle sınırlarındaki çimleri işaretlemesi, köpek gezdirenlerin kendi mahallelerinin dışına nadiren çıkmaları gibi) aktarmaktadır. [35] Kotler'in aktarımında mahalle sakinlerinin kendilerini mahallelerine ait hissetmelerinden ve mahallelerini sahiplenmelerinden kaynaklanan bir durum söz konusudur. Bu fikre göre toplum bilimsel ilişkiler mahallenin fiziki sınırlarının belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Toplum bilimsel ilişkilerin belirlediği sınırları doğal sınırlar olarak kabul eden Kotler'e göre bu doğal sınırlar kabul edilebilir nitelikteyken; sonradan inşa edilen yapay sınırlar işlerlik kazanmaktan uzaktır. Bu iddiasını Amerika'daki Hyde Park'ın içinde bulunan Chicago Üniversitesi'nin, çevresindeki siyahi mahallelerden korunmak amacıyla oluşturduğu yapay sınırların saldırılara davetiye çıkardığını söyleyerek örneklendirir. Ayrıca Kotler mahallelerin belirlenmesinde ve mahalle tasvirlerinde parklardan yararlanılması gerekliliği üzerinde de durmaktadır. Kotler'in

[33] O. Eravşar, "Ortaçağ Anadolu Kentleri", erişim: http://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=374858, 18.12.2015.
[34] Alada, a.g.e., s. 144.
[35] Kotler, a.g.e., s. 64-65.

parkların mahallelerdeki belirleyici fiziksel mekânlar oldukları konusundaki görüşleri genel yazınla uyum içindedir.[36]

Mahallelerin sınırlarının sembolik göstergelere, belirgin coğrafik özelliklere ya da herkesçe bilinen yapılara göre kendiliğinden oluşması ve kültürlere göre çeşitlilik göstermesi kentlerin sanayileşmeye başlamasıyla birlikte değişime uğramıştır. Mahallelerin sınırlarını belirleyen bu unsurlar sanayi faaliyetlerinin başlamasıyla eş zamanlı olarak söz konusu faaliyetlerin devamlılığını sağlayacak biçimde yeniden tanımlanmıştır. "Aynı dönemde kent planlamalarının da piyasa mekânizması içinde ve liberalist mülkiyet anlayışına uygun olarak gerçekleşen sanayileşmenin ortaya çıkardığı sanayi kentinin sorunlarına tepki olarak geliştiği söylenebilir."[37] Başka bir deyişle burjuvazinin kentteki sermayenin sürekliliği için kent ve kent planlamasına ilgisi arttıkça kent planlamaları da çeşitli ütopik kent fikirleri ile tartışmaya açılmıştır.

Geleneksel bağlara sahip insanın görmezden gelinerek yalnızca sermaye odaklı yapılandırılma eğilimindeki kentler çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Modern dönemindeki kent planlamalarının kişilerin çıkarlarına hizmet edecek biçimde oluşturulduğu için sağlıklı olmadıkları ve kamu yararının sağlanabilmesi adına bu sürece bir müdahalenin gerektiği bu eleştirilerden biridir.[38] Kamu yararı amacını gerçekleştirme niyetiyle insanı odağa koyduğu iddiasındaki kent planlamalarının bu söylemleri önem kazanınca planların mahallelerle ilişkisi kurulmaya başlanmıştır.

---

[36] Kotler gibi Keller ve Jacobs da parklarla ilgili benzer söylemlerde bulunmaktadırlar. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Keller, "The Urban Neighborhood...", s. 88-89; J. Jacobs, **Büyük Amerikan Şehirlerinin Ölümü ve Yaşamı**, (Çev. Bülent Doğan), Metis Yayıncılık, 2011.

[37] İ. Tekeli, "Bir Modernite Projesi Olarak Türkiye'de Kent Planlaması", **Ege Mimarlık Dergisi**, S. 16, 1995, s. 52.

[38] a.k.

1933 yılında Atina'da toplanan Milletlerarası Modern Mimari Kongresi (CIAM) incelenen otuz üç Avrupa kentinden hareketle bir takım saptamalarda bulunmuşlardır. Kongrede tartışılan konular ve çözüm önerileri 1941 yılında Paris'te Atina Anlaşması adı altında yayımlanarak kamuoyuna açıklanmıştır. Antlaşmanın temel saptaması toplumsal gelişmenin mevcut kentlerle sağlanamayacağı ve kökten değişikliklere ihtiyaç duyulduğudur. Anlaşmaya göre şehircilik güneş, yeşillik ve mekân unsurlarıyla ele alınmalıdır.[39] Başka bir deyişle ikamet alanlarının güneş ışığından en iyi şekilde faydalanılacak ve yeşil alanlarla temas edebilecek şekilde oluşturulması gerekmektedir. Böylece şehirlerde gözlemlenen yeşil alanların eksikliği ve güneş ışığından mahrum kalan konut oluşumları engellenmiş olacaktır.

Şehirciliğin unsurları arasında sayılan mekânın mahalle ölçeğinde ele alınarak doğrudan mesken mahalleleri kurulması önerisi anlaşmanın öne çıkan maddeleri arasındadır. İsminden de anlaşılacağı gibi mesken mahalleleri yalnızca oturmaya tahsis edilecek ve endüstri-ticaret merkezleri ya da eğlence-dinlenme alanları bu mahallelerden ayrı konumlandırılacaktır. Yalnız bu alanların mesken mahallelerine uzaklığı en az olacak biçimde belirlenmelidir. Çünkü mevcut kentlerdeki en büyük sorunlardan biri işçi nüfusunun hareketliliği adı altında bahsedilen işe gidip gelme süresinin ve ücretinin fazlalığı ile bu durumun psikolojik etkileridir.

Anlaşma mesken mahallelerinin nerede kurulacakları ile ilgili olarak da çeşitli şartlar belirlemektedir. Buna göre, mesken mahalleleri şehirlerin en iyi yerlerinde iklim ve şehrin fiziki yapısına uygun olarak, güneş alabilen biçimde yeşil alanların içerisinde kurulmalıdır. Anlaşmada mesken mahallelerindeki sakinlerin beslenme ve gıda alışverişi gibi temel; sağlık gibi daha ani nitelikte ortaya çıkabilecek

[39] İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, **Atina Anlaşması**, Ankara, 1969, s. 36.

ihtiyaçlarını karşılayacak mecburi alanların da bu mahallelerle bağlantılı şekilde yapılandırılmaları gerekliliği üstünde durulmaktadır.

Atina Anlaşması yaptığı kent planlarında insanı odağa yerleştirerek ekonomik durum gözetmeksizin herkesin eşit şartlarda yaşam alanlarından yararlanması gerekliliği üzerinde durmuştur. Bunu yaparken genel olarak bölge ölçeğinden bahsetse de özeldeki planlamaların mahalle ölçeğinde gerçekleşeceği açıktır. Ayrıca anlaşma çeşitli ülke kentlerindeki saptamalardan yola çıkarak en yoğun mahallelerin en az elverişli şartlar altında bulunan bölgelerde yer almasını eleştirmektedir.[40]

Anlaşmada bu eleştiri dumanların kapladığı, aşırı rutubetli ve sivrisinek yataklarında olması sebepleriyle iskân edilmemiş yerlerin işçi mahalleleri olarak yapılandırılmasına izin veren belediye örneklerine yöneltilmektedir. Bu mahallelerin yeniden planlanması tüm kentlerin yeniden planlanmasının altında gerçekleştirilecek ve böylece kent gelişimlerinin dengeli ve adaletli biçimde sağlanması mümkün olacaktır.

Mahalle ile planlama arasındaki ilişki şehirlerin farklı dönemlerde[41] farklı düşüncelerle yeniden planlanmasından beri var olan bir ilişkidir. Şehirlerin planlanması ise modern anlamdaki görünürlüğüne bahsi geçen Atina Anlaşması ile kavuşmuştur. Modern kent planları kentleri yalnızca işlerlikleriyle değerlendirdiği için insanların çeşitli faaliyetlerini birbirlerinden ayırma eğilimindedir. Dolayısıyla mahalleler modern planlama tartışmalarında yalnızca ikamet yerleri olarak

[40] Atina Anlaşması, a.g.e., s. 36, Madde: 13.

[41] İngiltere'nin 17. yüzyıldaki mahallelerinin toplumdaki yerine ilişkin bir çözümlemenin sonucunda öneri olarak Londra halkının tek bir topluluğun oluşturduğu mahallelerin yerine daha yararlı ve heterojen mahalleleri oluşturabileceği görüşü ortaya atılmaktadır. Ayrıntısı için bakınız: J. Boulton, **Neighborhood and Society: A London Suburb in the Seventeenty Century**, Cambridge University Press, New York, 2005. Bunun dışında Haussman'ın 1850'lerle birlikte Paris'teki düzenlemelerinin mahalleleri toplumsal sınıflara göre ayırmasına "quartiers ekoloji" adı altında bir eleştiriyi de Sennett yapmaktadır. Bakınız: R. Sennett, **Kamusal İnsanın Çöküşü**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2010.

değerlendirilmiş ve mahallenin yalnızca ona özgü olan toplumsal değerleri göz ardı edilmiştir.

Harvey modern planlamanın zirveye ulaştığı dönem için *"Evlerin ve kentlerin açık açık 'içinde yaşanacak makineler' olarak düşünülebildiği bir dönemdir"*[42] diyerek modern planlamanın yalnızca işlevsel olmasına dikkat çekmektedir. Ancak meskenlerin bile makine olarak düşünüldüğü bu dönemde modern mimari planlar ve ideal kent planları gerçekleştirilebilirse ideal düzenin de sağlanabileceğine inanılmaktadır. Bu inancın ardında tam olarak dünya savaşlarından sonra şehirlerin yeniden inşa edilmesi ve özellikle konut sorunlarına çözüm bulunması anlayışı yatmaktadır. Robert Fishmann'a göre *"Kentlerin köktenci bir şekilde yeniden yapılanması fikri salt kentsel bunalımı değil, bunun yanı sıra toplumsal bunalımları da çözeceği umudundan esinlenmektedir."*[43]

CIAM'ın gerçekleştirilmesinden hemen önce bu alanda öne çıkan isimlerden Clarence Perry Amerika'daki mahallelerin nasıl planlaması gerektiği ile ilgili fikirlerini New York Bölge Planlama Komitesi'nde dile getirmiştir. Perry'e göre mahallelerin oluşturulmasında mahallenin anayollarla belirlenmiş sınırlarının olması, bölgenin en az % 10'unun park ve dinlenme alanlarından oluşması, okul ve diğer idari binaların merkezde yer alması ve yürüme uzaklığının gözetilmesi gibi çeşitli koşullar önem taşımaktadır. [44] Perry'nin yalnızca yerleşim yerleri olarak değerlendirerek bütün mahalle yapıları için aynı düzeni öngörmesi bu birimlerin kendileri olarak ortaya çıkmasına izin vermemektedir.

---

[42] D. Harvey, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 1999, s. 46.
[43] R. Fishmann, "20. Yüzyılda Kent Ütopyaları: Ebenezer Howard, Frank Llyod Wright, Le Corbusier", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 108.
[44] M. Pacione, **Urban Problems**, Routledge, Londan and New York, 1990, s. 107-108.

Kent planlarındaki modernizmin etkisi postmodernizmin kendisine yönelttiği, yapılar ve kentlerin kendilerine özgü ulusal bir kimlik sergilemeyişine yönelik kültürel kaygı olan kimlik kaybı yarattığı ve ulusallığının sorgulanmasının dışında, hiç bir yere sığdırılamayan kimliksiz çevreler oluşturduğu eleştirileriyle hafiflemiştir. [45] Postmodernizm kent planlamalarındaki etkisini küresel boyutlu kimlik hareketlerinin patlak verdiği 1960'lı yıllarla birlikte arttırmıştır. Modernizm eleştirisinin 1960'lı yıllarla birlikte canlanan yapısı 1980'li yıllarda kısmen sistematik hale gelmiştir.[46]

Korkut Tuna, planlama hareketlerini üç aşamaya ayırarak incelediği çalışmasında 1975'ten sonraki dönemde mahalli analizler ve mikro konuların ele alınmasından bahsetmektedir. Tuna'ya göre bu dönemde mali desteğin kaldırılmasıyla yeni sorunlara bulunan çözüm yolları farklılığa uğramıştır. Yeni mahallelerin oluşturulması yerine mevcut mahallelerde bir takım düzenlemelere gidilmesi bu dönem Avrupa ülkelerinin değişen devlet politikalarına bir örnek teşkil etmektedir.[47] Bu dönem mahallelere ilişkin planlama çalışmalarıyla ilgili olarak ise Tuna şunları aktarmaktadır:[48]

> "Bu dönemde araştırmacıların mahalli olana döndükleri ve mahalleleri, toplumsallaşmayı ve hayat tarzını ele aldıkları araştırmalarda; şehrin genel işlevleri ve genel hareketlilik yapılarını birbirlerinden ayırmaksızın, kentsel hadiseyi bir dizi işleve indiren toptancı ele alışlara karşı çıktıkları ileri sürülmektedir. Bu dönem araştırmacılarına göre analizler derinleştikçe şehirlerin her bakımdan farklı olduğu anlaşılır. Hatta aynı şehirlerde bile her şey birbirinden farklıdır. Mahalleler, sosyal örgütlenme birbirine benzemez."

---

[45] E. Karakurt, "Kentsel Mekânı Düzenleme Önerileri: Modern Kent Planlama Anlayışı ve Postmodern Kent Planlama Anlayışı", **Erciyes Üniversitesi, İİBF Dergisi**, S. 26, 2006, s. 9.

[46] Modernizm eleştirisinin 1950'li yıllarda başladığı, 1960'lı yıllarda canlandığı ve 1980'li yıllarda da kısmen sistematikleştiği bilgisi için bakınız: M. Karakaş, "Modern Bütünleşmeden Postmodern Farklılaşmaya Kentte Toplumsal Etkileşim",**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 12, S. 2, 2003, s. 29.

[47] K. Tuna, **Toplum Açıklama Girişimi Olarak: Şehir Teorileri**, İz Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 170.

[48] a.k. , s. 179-171.

Aktarımdan da anlaşılacağı üzere postmodernizmin kent planlamalarındaki etkisinin arttığı 80'li yıllarda kentlerin bir bütün olarak değerlendirilmesi yönteminde kırılmalar yaşanmıştır. Kent planlamalarındaki bu değişimle birlikte kentlerin tek tip olarak ve yalnızca işlevsellikleri gözetilerek düzenlenmesi anlayışı azalma eğilimine girmiştir. Böylece daha esnek yapılı mahalle oluşumlarının önü açılmıştır.

Ancak postmodernizmin söylemlerine uygun olarak mahallelerin mahalle olmaktan dolayı toplumsal birimler olmalarından bağımsız olarak değerlendirilmesi mümkündür. Bir şehrin parçaları olarak değil yalnızca mahalle olarak ele alınması postmodernizmin kent planlama anlayışıyla ters düşmemektedir. Bu durum iki boyutlu ele alınmayı gerektirmektedir. İlki parçalı yapının özgül konumu[49] mahalle planlamalarında öznenin mahalle olmasından dolayı bu birimlerin önem kazanmasıdır. İkincisi ise postmodernizmin mahalleleri kentin bir parçası olduğu gerçeğinden koparma tehlikesidir. Her iki boyut da 21. yüzyılın mahalle ölçeğindeki planlarında göz önünde bulundurulmalıdır.

Akademik alandaki modernizm ve postmodernizmin kentsel planlamaya yaklaşımı tartışmaları devam ederken kent ve mahalle planlarında insan odaklı oluşturulan kimi projeler hayata geçirilmiştir. Kent planlamasında ve konut üretiminde insan odaklı bakış açısını yansıtan yakın dönemli bir çalışma katılım ilkesiyle ilişkilendirilerek "Ankara Tarihi Kent Merkezi İyileştirme Projesi" olarak Türkiye'de oluşturulmuştur. Proje kapsamında konut mahallesi adıyla seçilen mahalle İstiklal Mahallesi'dir. Mahalleden bahsedilirken konut mahallesi isminin seçilmesi yaşam alanlarının işlevsel ayrımlarını yansıtması açısından önemlidir. Bu

[49] "Parçanın özgüllüğü" kavramı için bakınız: O. Işık, "Modernizm Kenti/ Postmodernizm Kenti", **Birikim Dergisi**, S. 53, s. 27-34.

mahallenin seçilmesinde ise mahalleye koruma statüsü getirilmesi ve kimi yapıların tescil altına alınmasıyla çoğu ev sahibinin mahalleyi terk etmesi etkili olmuştur.[50]

Bu bilinçle başlatılan projenin amacı Ankara'nın tarihi kent merkezinde yer alan İstiklal Mahallesi'nin iyileştirilmesi olarak belirtilmektedir. Amacın gerçekleştirilebilmesinde katılım süreci toplumsal değişim süreci olarak ele alınmaktadır. Projenin mahalle ölçeğinde mahalle sakinlerinin katılımıyla yürütülmüş olması mahallelinin planlama sürecine katılımı sağlandığında yaşanılan yere ilişkin ön kabullerin değiştirildiğini göstermesi açısından önemlidir. Örneğin mahalledeki, mahallenin yıkılacağı sebebiyle oluşan duyarsızlık bir süre sonra yerini 'sokaklardaki çöp, boş araziler, araba park yerine dönüştürülen yıkılmış konut birimleri, güvenlik, fakirlik, yetersiz meydan ve oyun alanları' gibi çözümü mümkün olan konulara bırakmıştır.[51]

Tartışmaların katılım ilkesini de içerecek biçimde genişletilmesi ise kavramın görünürlülüğünün arttırılmasıyla birlikte olmuştur. Bu doğrultuda Şehir ve Bölge Planlama kürsüsündeki bazı akademisyenlerin mahalle ve muhtarlık ilişkisini katılım birimi olarak İstanbul özelinde incelediği çalışmalara da rastlanmaktadır. Çalışmada mahalle ölçeğinin uzun vadede uygun büyüklüklerde düzenlenmesi ve kısa vadede ilköğretim kurumlarının planlanmış hizmet alanlarının birer mahalle olarak kabul edilebileceği, ayrıca katılım ilkesinin geliştirilmesi için merkez-yerel ilişkilerinin gözden geçirilmesinin gerekliliği gibi sonuçlara varılmıştır.[52]

Söz konusu örnekte de görüldüğü üzere özellikle 20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte görünürlüğü arttırılan katılım kavramının bir yönü aynı dönemde

[50] A. Ataöv, "İnsancıl Bakış Açısıyla Konut Üretimi: 'Diğer Aktörler' Meselesi", **Planlama Dergisi**, C. 23, S. 2, s. 77-80.
[51] Ataöv, a.g.e., s. 81.
[52] A. Ökten, B. Şengezer, S. Hökelek, "Muhtarlık ve Mahalle: İstanbul'da Mahalleye Bir Katılım Birimi Olarak", **Mimarlık Dergisi**, S. 313, 2003.

mahallelerin yeniden düzenlenmesi aşamalarında planlamayla ilişkilendirilmektedir. Düzenlenmesi istenilen mahallenin hangi sebeplerde bu düzenlemeye tabi tutulduğunun belirlenmesinden sonra planlama süreçlerine mahalle halkının katılımı sağlanmaktadır. Bunun bir örneği İngiltere'de mahalle gelişim planları (neighborhood development plans) olarak bilinen ve İngiltere hükümetlerinin özellikle 2010 yılı sonrasındaki yerelleşme politikalarıyla birlikte değerlendirdiği planlardır. Mahalle gelişim planlarında mahallelerin toplumsal ilişki yapılarının gözetilerek halk odaklı katılımın sağlanması esas alınmaktadır.[53]

Mahalle planlamalarının katılım kavramından hareketle yeniden gözden geçirilmesine yönelik çabalar kavramın yeniden gündeme çıkarılmasıyla toplum bilimsel araştırmalarla da desteklenmiştir. 1999-2001 yılları arasında on bir şehir ve yirmi iki mahalle üzerinde dört yıl süren "Kentsel Dışlanmışlık ve Entegrasyonun Uzamsal Boyutları: Avrupa Karşılaştırması" (URBEX) projesi [54] yürütülmüştür. Projede çeşitli Avrupa kentlerindeki mekân ve yoksulluk ilişkisinin ölçülmesi amaçlanmaktadır.

Bu doğrultuda mahalle sakinlerine çeşitli sorular sorularak oturulan mahallelerle yoksulluk, çeşitli imkânlara erişim, etnik farklılıklar, sosyal dışlanmışlık ve sosyal bütünleşme gibi unsurlar arasında bir bağ kurulmak istenmektedir. Böylece mahalle sakinlerinin verdikleri cevaplarla söz konusu konulardaki fikirleri ortaya çıkarılmış ve buradan hareketle oluşturulabilecek politikalara katılımları

[53]N. Gallent, S. Robinson, **Neighborhood Planning**, Policy Press, Great Britain, 2012.
[54] European Commission, **The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration Final Report**, http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/78645451EN6.pdf, Erişim: 15.11.2015.

sağlanmıştır. Araştırmalarda bulunan sonuçlar ise mahalle tipi etkiler (neighborhood-type affect) olarak tanımlanmaktadır.[55]

Projenin tamamlanmasıyla herhangi bir mahallenin hem dışlanma hem de bütünleşme kaynağı olabileceği, mahallelerin şehrin merkezine olan uzaklığın mahalleler üzerindeki etkisinin olumlu ve olumsuz olarak değişebileceği ve mahallenin genel itibariyle olumlu bir kimliğe sahip olmasının mahallelinin kendini tanımlarken daha rahat hissetmesi gibi sonuçlara ulaşılmıştır. Araştırmanın çarpıcı olabilecek bir başka bulgusu ise insanlar arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin artmasına rağmen mahallelerin tarihi ve geleneksel özgünlüklerinin mahallelerin yoksullaşmasının engellenmesinde etkili olduğudur. Buradan hareketle mahallelere yönelik yeni politikalara olan ihtiyaç dile getirilmiştir.[56]

Mahallenin sınırlarının belirlenmesi idare ile olan ilişkilerindeki belirliliği sağlama açısından önemli olduğu kadar çeşitli toplumsal ilişkilerin geliştirilmesinde ihtiyaç duyulan fiziki unsurların tespiti ve inşası için de önemlidir. Ayrıca mahallelerin sınırlarının tespitinde ve yeni mahalle oluşturulmasında 21. yüzyılın kentinde iç içe geçmiş olan modernizm ve postmodernizm planlamalarının tartışmaları, bu birimlerin birbirleriyle ve kent merkeziyle olan sosyo-ekonomik ilişkileri ve sınırlarının içinde kalan/kalacak olan toplumsal ilişki örüntüleri birlikte düşünülmelidir.

Mahallelerin çeşitli kent planlarında ve yerelleşme politikalarını desteleyecek biçimde oluşturulması ve yine bu planlar doğrultusunda yıkılmasının onların tarihle olan bağlarını yok ettiği ve yerlerine kurulan yerleşim alanlarının (Residental Areas)

[55] European Commission, **Neighborhoods of Poverty: Urban Social Exclusion and Integration in Europa**, (Ed. S. Musterd, A. Murie, C. Kesteloot), Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 76.

[56] European Commission, **Neighborhoods of Poverty: Urban Social Exclusion and Integration in Europa**, (Ed. S. Musterd, A. Murie, C. Kesteloot), Palgrave Macmillan, New York, 2006.

toplumsal ilişkilerin geliştirilmesi ve aidiyet açısından yeterli olmadığına ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerin temelinde artan nüfus yoğunluğunun mahallelerdeki çeşitli bağları (akrabalık, dini, etnik...vb) gevşettiği ve böylece gerçek mahallelerin modern kent toplumlarında barınamayacağı iddiaları vardır.[57]

II. KENT BİLİMİ AÇISINDAN MAHALLE

Mahallenin çeşitli bilim dallarına göre tanımlanması mümkündür. Ancak her bir tanım mahallenin farklı özelliklerini vurgulayacak biçimde oluşturulmaktadır. Bölümün ilk kısmında toplum biliminin alan sözlüklerinde mahallenin toplumsal bir birim olarak ele alındığı gösterilmişti. Burada ise kent biliminin genel olarak mahalleyi hangi tanım üzerinden ele aldığına bakılmalıdır. Buna göre Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'nde mahalle*"Bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her biri"*[58] olarak tanımlanmaktadır. Bir alan sözlüğü olan Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'ndeki mahalle tanımı daha evvel belirtilen TDK'nin tanımına uygun olarak şekillendirilmiştir. Sözlük kente ilişkin kavramları açıklamak amacıyla yazılmış olmasına rağmen mahallenin kırsal alanların nitelendirilmesinde de kullanıldığı gerçeğini görmezden gelmemektedir.

Türkiye gerçekliğinde ve mevcut yazındaki kullanımlarda mahalleler kentleri oluşturan alt yerleşimler olarak kırsal alandan bağımsız bir şekilde ele alınmaktadırlar. Bu yüzden kavram genel olarak kentsel alanları çağrıştırmaktadır.

[57] P. H. Mann, "The Neighborhood", **Neighborhood, City and Metropolis**, (Edited: R. Gutman, D. Popenoe), Random House, USA, 1970.
[58] R. Keleş, **Kent Bilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1980.

Ancak Türkiye'de dağınık yerleşime sahip veya coğrafi olarak büyük kimi köylerin de birden fazla mahalle[59] biçiminde yapılandığı gözlemlenmektedir.

Bunun dışında kimi köylerde de yalnızca mahalle adlandırmalarına rastlanabilmektedir. Bu duruma adlandırılmanın yapıldığı tarihlerde köy ve kent ayrımının bugünkü kadar belirgin olmamasının yol açtığı söylenebilir. Başka bir deyişle böyle mahalle adlandırmalarında bu alanların köylerden tamamen bağımsız düşünülmemesi etkili olmuştur. Kırsal ve kentsel alanların farkı belirginleştikçe mahalle kavramı ağırlıklı olarak kente ilişkin biçimde kullanılır olmuştur. Ancak büyük köylerdeki mahalle adlandırmaları halk arasında kendilerine yakın olmayan komşularını ya da köy sınırlarında kalıp kendilerinden uzak olan yerleşimleri kastedecek biçimde de kullanılmaktadır.

Türkiye gerçekliği dikkate alındığında kimi köylerde bulunan mahalleler sebebiyle kavramın yalnızca kente ilişkin olduğu iddiasında bulunulması mümkün değildir. Ancak böyle mahallelerin niceliksel ya da niteliksel özelliklerinin incelenmesinin başka çalışmalara konu olacağı umularak, burada mahalle kavramının genel yazınla aynı doğrultuda, kenti oluşturan küçük yerleşim birimleri olarak ele alındığı söylenmelidir.

Köylerde mahalle bulunup bulunamayacağına ilişkin uluslararası yazında da çeşitli görüşler dile getirilmektedir. Amerika'da mahallelere ilişkin çalışmalar yapan Keller'e göre çoğu köyde mahallelerden bahsetmek zordur. Keller, bu yerlerin çok küçük olmasından ve sakinlerinin birbirlerini tanıyor olmalarından dolayı tüm halkın

[59] Türkiye'de bazı illerdeki köylerde mahalle adlandırılmalarına rastlanmaktadır. Karadeniz bölgesinin köy yerleşmelerinde çeşitli mahalle isimlerine rastlanmasında köylerdeki konutların dağınık konumlanmaları etkili olurken bu durumun diğer tüm bölgeler için genelleştirilmesi mümkün değildir. Örneğin Afyon'un Sandıklı ilçesindeki Akçadere Köyü'nde Aşağı Mahalle ve Yukarı Mahalle olmak üzere iki mahalle bulunmaktadır ve aralarında yalnızca bir kilometre bulunur. Köyün tek muhtarı ve tek imamı vardır.

bir mahalle olarak düşünülebileceğini iddia etmektedir.[60] Ancak Keller köylerin büyük bir coğrafi yapıya sahip olmaları durumunda köylerde mahalle bulunup bulunamayacağı konusuna değinmemektedir.

Mahallelerin kentlerin bir parçası olarak değerlendirilebilmesi kent biliminin kentleri anlamak, değerlendirmek, çeşitli sorunlara çözüm önerileri üretmek ve kentlerin insan yaşamındaki diğer etkenlerle olan ilişkilerini doğru nitelendirmek için ortaya atılan fikirlerini incelemekle mümkündür. Söz konusu incelemede tüm fikirlere yer verilemeyeceğinden mahallelere ilişkin anlatıların açık olduğu ya da mahalle çıkarımlarının yapılabileceği öğretilere yoğunlaşılmaktadır.

Bu doğrultuda feodal yapının kırılması ve kapitalizmin yükselişiyle kentlere artan ilgi, Şikago (Chicago) Okulu'nun söylemleri ve kentlerin sermaye birikim sürecinin mekânı olarak eleştirilmesi öne çıkan öğretilerdir.[61]

A. Kapitalizme Geçiş Sürecinde Mahalle

Feodal üretim tarzının terk edilmeye başlanması ekonomik ve siyasal ilişkilerde olduğu kadar toplumsal ilişkilerde de köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu süreçte kentler ise kapitalizmi anlamlandırma çabalarında yardımcı bir değişken olarak görülmektedir. Bu yüzden dönemde öne çıkan düşünürlerin döneme ilişkin fikirlerinden kent ve daha özelde mahalle çıkarımlarına ulaşılabilmektedir.[62]

---

[60] Keller, a.g.e., s. 89-90.

[61] Tarihsel süreçteki kentlere ilişkin öğretileri "kent kuramları" adı altında kapitalizme geçişte, Şikago Okulu ve kapital birikim süreçlerine göre sınıflandıran bir çalışma için bakınız: N. Ş. Pınarcıoğlu, A. Kanbak, M. Şiriner, "Kent Kuramları", **Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları**, (Der. Ö. Uğurlu, N. Ş. Pınarcıoğlu, A. Kanbak, M. Şiriner), Örgün Yayınevi, İstanbul, 2010.

[62] Pınarcıoğlu, Kanbak, Şiriner, a.g.e, s. 72-73.

Kapitalizme geçiş sürecinde Karl Marx ve Friedrich Engels'in toplumsal ve ekonomik düzeni açıklamak için yazdıkları eserlerinde doğrudan kent meselesine eğilmedikleri bilinmektedir.[63] Ancak Marx ve Engels'in kapital üretim ilişkilerinin kent-kır ayrımına dayalı olarak yaptıkları değerlendirmelerinde burjuvazinin kırı, kentin iktidarına sokmasını eleştirirken aynı zamanda nüfusun dikkate değer bir kısmını da kırsal yaşamın ahmaklığından kurtardığı söylenmektedir.[64]

Kırsal yaşamın ahmak olarak nitelendirilmesi sömürülen köylülerin kırsalda örgütlenecek yaşam alanından uzak olmaları sebebiyledir. Dolayısıyla Marksist kurama göre mekânın önemi örgütlenmenin sağlanabilmesine zemin hazırlamasıyla orantılıdır. Bu çerçeveden bakıldığında mahallelerin kenti oluşturan en küçük birimler olmaları ve yüz yüze ilişkilere imkan vermeleri sebebiyle Marksist kuramın ön gördüğü örgütlenme için uygun mekânlar oldukları söylenebilir. Ancak söz konusu mahallelerin işçilerin yaşam alanları olarak şekillendirilmeleri gerekmektedir.

Ancak kentlerdeki yaşam alanlarının farklı sınıf ayrımlarına göre şekillendirilmesinden hareketle Engels, emeğin yalnızca çalışma alanlarında değil yeniden üretiminin yapıldığı yaşam alanlarında da sömürüldüğü iddiasını ortaya atmaktadır. Engels İngiltere'deki işçi mahallelerini inceleyerek oluşturduğu "İngiltere'de Emekçi Sınıfın Durumu" adlı çalışmasında bu mahallelerin durumunu tasvir etmektedir.[65]

---

[63]Pınarcıoğlu, Kanbak, Şiriner, a.g.e., s. 73; F. Güllüpınar, "Kent Sosyolojisi Üzerine Bir Literatür Değerlendirmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 21, S. 3, 2012, s. 3; Şengül, 2001, a.g.e., s. 9.

[64] K. Marx, F. Engels, **Komünist Manifesto**, (Çev. Mustafa Suphi, Şefik Hüsnü), Aydınlık Yayınları, İstanbul, 2008.

[65] F. Engels, **The Condition of the Working-Class in England in 1844**, (Translatted: F. K. Wischnewetzky), The Project Gutenberg E-Book, 2005, http://www.gutenberg.org/ files/17306 /17306-h/17306-h.htm, Erişim: 30.06.2015.

Tasvirlerden anlaşıldığına göre kentlerin işçiler için ayrılmış mahalleleri kentin en kötüleridir. Mahallelerdeki evler durumları, bodrumlarının da konut olarak kullanıma açılmaları ve sağlıksız koşulları sebebiyle kulübeye benzetilmektedir. [66] İşçilerin aileleriyle işçi mahallelerinde sefillik içinde sürdürdükleri yaşamlarını ve bu mahallelerin diğer sınıfların oluşturdukları mahallelerle nasıl bir ilişki içinde olduğunu Engels yine aynı eserinde şöyle anlatmaktadır:[67]

> "Kent (Manchester) öyle garip bir şekilde kurulmuştur ki iş ya da eğlence hayatı olmayan biri günlük hayatını bu şehirdeki işçi mahalleleriyle hatta herhangi bir işçiyle bile irtibat kurmadan sürdürerek bu şehirde yıllarca yaşayabilir. Bu durum esasında açık, bilinçli bir kararlılıkla olduğu kadar zımni, bilinçsiz oluşturulan anlaşmalarla işçi sınıfı mahallelerinin orta sınıf mahallelerinden keskin bir biçimde ayrılmasından ya da bu gerçekleştirilemezse işçi sınıflarının merhamet arkasında gizlenmelerinden kaynaklanmaktadır... Diğer sınıflarla karışmamış işçi mahallelerinin ötesinde yüksek ve orta sınıf bürokrasisi yaşamaktadır. Orta bürokrasi işçi mahallelerinin hemen yakınında düzenli bir şeklide sıralanmış caddelerde ve yüksek bürokrasi şehir merkezine her yarım saatte ya da on beş dakikada bir otobüsün olduğu, sağlıklı havanın solunabildiği şehrin ücra tarafındaki bahçeli villalarda yaşamaktadır. Bu düzenlemenin en güzel kısmı, para aristokrasisinin üyelerinin iş yerlerine sağda solda gizlenmiş pislik ve sefaletin ortasında olduklarını fark etmeksizin bu işçi mahallelerinin ortasındaki en kısa yoldan geçerek gidebilmeleridir."

Görüldüğü gibi işçi mahalleleriyle orta sınıfın mahalleleri birbirlerinden farklı konumlandırılmıştır ve bu mahalleler farklı şartlarda sürdürülen günlük yaşamlara tanıklık etmektedirler. Engels'in doğrudan mahalle ölçeğinde günlük yaşamları gözlemlemesi kapitalizmin sınıfsal ilişkilerine yalnızca iş üretimi ve emek açısından değil aynı zamanda emeğin mekânla olan ilişkisini ortaya koyması açısından önemlidir. Engels'in çalışmalarının asıl önemi ise işçi mahallelerinin kendilerine has oluşturdukları ve kamusal mekân olarak değerlendirilebilecek mekânlara dikkat çekmesidir. Şengül'e göre işçilerin bir araya gelip işlerine ya da yaşam mekânlarına ilişkin sorunları konuşabildikleri ve çözüm arayışlarına girdikleri mekânlar, çalışan

[66] Engels, 2005.
[67] a.k. , s. 46-47.

sınıfların kendilerini bir sınıf olarak gördükleri yerleri iş yerlerinin dışına genişletmektedir.[68]

Sonuç olarak Marksist kuramda kentlerin sistemli bir incelemesi olmasa da mahalle birimleri emeğin yeniden üretimi kapsamında değerlendirilmiş ve sınıf ayrımlarının mekânsal farklılaşmasını[69] göstermek için kullanılmıştır. Mekânsal farklılaşmanın da işçiler arasındaki sınıf bilincinin oluşturulması açısından öne çıkarılması Engels'in doğrudan işçi mahallelerini gözlemlediği çalışmalarında görülmektedir.

Marksist tartışmalarda mekân ayrı bir başlık olarak 1960'lı yıllarla birlikte tartışmaya açılmıştır. Bu tarihten evvel kentin ve mekânın toplum bilimsel çerçevede ve sistemli olarak ilk kez tartışılması ise Şikago Okulu tarafından gerçekleştirilmiştir.

B. Şikago Okulu'na Göre Mahalle

Amerika'da ortaya çıkan Şikago Okulu öğretileri Avrupa'da Frankfurt Okulu tarafından temsil edilen Marksist yaklaşıma karşı bir duruştur.[70] Şikago Okulu genel olarak kentleri açıklamaya çalışırken Charles Darwin'in doğal ayıklanma, rekabet, hakimiyet gibi kavramlarını kullanmışlardır. Bu kavramlar insanların birbirleriyle giriştikleri rekabet sonucunda elde ettikleri hakimiyet kentlerin farklı bölgelerinde bir arada yaşamlarına yol açmaktadır. Başka bir deyişle bu öğretiye göre bitki ve hayvan

[68] Şengül, 2001, s. 13.
[69] Örneğin Amerika'daki iç savaştan sonra işçi sınıfı ile orta sınıfın arasındaki ayrımın mahalle düzeyinde de görünür olduğuna ilişkin bakınız: M. Shefter, "Sendikalar ve Siyasi Makineler: 19. Yüzyıl Sonlarında Amerikan İşçi Sınıfının Örgütlenişi ve Dağılışı", (Çev. M. Kendirci, R. Adal Dündar), **İşçi Sınıfının Oluşumu**, (Ed. I. Katznelson, A. R. Zolberg), Tan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 203-282.
[70] G. Serter, "Şikago Okulu Kent Kuramı: Kentsel Ekolojik Kuram", **Planlama Dergisi**, C. 23, S. 2, 2013, s. 67.

topluluklarında gözlemlenen rekabet, istila ve ayrım gibi süreçlerin insan topluluklarında da gözlemlenmekte ve dolayısıyla insan topluluklarının oluşturdukları alanların da doğal alanlar olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunurlar.[71]

Kentin böyle değerlendirilmesi insan çevre bilimi (ekolojisi) olarak adlandırılırken bu yaklaşıma ise çevre bilimsel (ekolojik) yaklaşım denilmektedir. Bu yaklaşım özünde insan topluluklarının çevreye uyumunu sorgulamaktadır.[72] Zaten kuramı Marksist öğretiden ayıran insanların kentle olan ilişkisinin doğal ve değiştirilemez bir süreç olarak ele almış olmasıdır. Kuramın temsilcilerinden Park'a göre kent içindeki çöküntü alanlarını veya gettoları kaldırmak insanın iç güdülerini yok etmekle aynı anlama gelmektedir.[73]

Çevre bilimsel kuramın insanların da diğer canlılar gibi kendilerine en uygun yerde yaşamak için rekabete girişmesi ve belli bölgeleri istila etmesi doğal sürecin bir parçasıdır. İstila edilen yerler ise mahalle olarak şekillendirilir. Park'a göre mahalleler yalnızca istila edilen yerler olmanın ötesinde sosyal bir birimdir. Mahallenin organik bir bütünlüğe sahip oluşu her an tepki vermeye hazır durumu mahallelerin sosyal akıl gibi davrandığını göstermektedir.[74] Bu yüzden toplumların gelişmesinde mahalle örgütlerinin etkisi bulunmaktadır. Park bu durumu kendi ifadesiyle şöyle açıklamaktadır: *"Yerel gelişmiş toplum kendiliğinden oluşan mahalle örgütüne dayanılarak inşa edilmiş bir yapıdır."*[75]

---

[71] E. Park, E.W. Burgess, R. D. McKenzie, **The City**, The University of Chicago Press, Chicago, 1967; J. J. Macionis, V. N. Parrillo, **Cities and Urban Life**, Prentice Hall, New Jersey, 2004.
[72] Güllüpınar, a.g.e., s. 8.
[73] R. E. Park, "Human Ecology", **The Urban Sociology Reader**, (Ed. Jan Lin Christopher Mele), Routledge, London, 2005, s. 63-68'den aktaran G. Serter, "Şikago Okulu Kent...", s. 8.
[74] R. A. Woods, "The Neighborhood in Social Reconstruction", **Papers and Proceeding of the Eighth Annuel Meeting of the American Sociological Society**, 1913'ten aktaran R. E. Park, "The City: Suggestions for the Investigaiton...", s. 7.
[75] a.k. , s. 7.

Şikago Okulu temsilcilerinden Roderick McKenzie temel ekolojik süreçleri yoğunlaşma, istila ve yerini alma gibi kavramlarla açıklamaya girişirken Ernest Burgess ise çevre bilimsel kuramın anlayışını somutlaştırarak ortak özekli çemberler kuramını geliştirmiştir. Bu kuramda kent merkezi ticaret bölgesi olarak belirlenmiş ve işçi mahalleleri üçüncü çemberde konumlandırılmıştır. Beş çemberden oluşan bu kuramın dördüncü çemberinde ise üst sınıflara ait apartmanların ya da müstakil evlerin bulunduğu oturma bölgeleri yer alır.[76] Burgess'in kuramından işçilerle yüksek sınıfların bir arada aynı mahallede yerleşmesine olanak yoktur. Engels'in işçi mahallelerinin betimlemesini yaptığı dönemle Burgess'in mahalleleri sosyal statüye göre konumlandırdığı dönem arasında tarihsel olarak fark bulunsa da biçimsel olarak belirgin değişiklikler gözlenmemektedir.

Mahallelerde ikamet edenlerin duygusal yapılarıyla ele alınması ise Wirth tarafından gerçekleştirilmiştir. Wirth daha evvel de bahsi geçen "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme" makalesinde kent ve kentteki yaşamı ele alarak bunların ayırt edilmesinde nüfusun büyüklüğü, yoğunluğu ve heterojenliğinin önemli olduğunu ve bu unsurların insanlar üzerindeki etkisini dile getirmektedir. Wirth' e göre kent nüfusları büyüdükçe bireysel farklılıklar artacağından toplumsal farklılaşma da artacaktır. Bu durumu Wirth şöyle ifade etmektedir:[77]

> "Farklı köken ve altyapıdan gelen üyeleri barındıran bu yığın içinde akrabalık bağlarından, komşuluk ilişkilerinden ve ortak halk geleneğinden gelen bir kuşakla beraber yaşamaktan kaynaklanan duygular muhtemelen yok olacaktır ya da en iyi olasılıkla göreli olarak zayıflayacaktır."

Nüfusun büyümesinin ifade edildiği gibi komşuluk bağlarını zayıflatacağı doğrudan mahallelerin komşuluk ilişkilerinin geliştirildiği biricik mekânlar olarak

[76] E. W. Burgess, "The Growth of The City", **The City**, R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, s. 47-62.
[77] Wirth, a.g.e., s. 89.

çözülmeleriyle ilişkilendirilebilir. Ayrıca kentlerin yoğunluğunun artması ölçüsünde kişilerin de birbirleriyle girdikleri ilişkilerin yoğunluğu artmaktadır. Ancak bu ilişki biçimleri kişilerin arasında duygu bağlarının olmayışı sebebiyle rekabet güdüsü ve karşılıklı sömürüye yol açmaktadır. Böylece fiziksel ilişkiler yakın, toplumsal ilişkiler uzak biçimde gerçekleşmektedir.[78]

Kentlerin heterojen yapısı ile toplumsal hareketlilikteki artış sonucunda bireyler birden fazla ve her an değişebilen gruplarla ilişki kurmaktadır. Ancak bu durum bir gruba ya da bir yere ait olma duygusunda aşınmalara sebep olmaktadır. Bunun mahalle ve komşuluk ilişkilerine yansımasını Wirth kendi cümleleriyle şöyle değerlendirmektedir:[79] *"Büyük bir olasılıkla, kentte oturan kimse kendi evinin sahibi olmadığından, geçici yerleşim yerinin geleneklere ya da inançlara bağımlılık duygusunu yaratması beklenemez; bu kimsenin gerçek bir komşu olma olanağı da çok azdır."*

Şikago Okulu'nun kentleri çevre bilimsel olgularla açıklaması ve çalışmalarında kentlerle toplumsal ilişkiler arasındaki ilişkileri de sorgulaması bu okulu kendi döneminde oldukça öne çıkarmıştır. Ayrıca sonraki dönemler için de kılavuz niteliği taşımıştır.[80] Şikago Okulu'nun çizdiği çerçevede kentsel birimlerin bileşenleri olarak mahallelerin hem fiziksel konumlandırılışları hem de komşuluk ilişkileri bağlamında değerlendirilmiş olması önemlidir.

Öte yandan Şikago Okulu, değerlendirmelerinin tarihsel arka plandan uzak oluşu, belli bir zaman sınırlamasının bulunmayışı ve yalnızca Amerika kentlerinde gerçekleştirilmiş olması gibi sebeplerle eleştirilmektedir. Ancak Okul'a yönlendirilen ve yeni Marksist kent kuramlarının oluşmasında etkili olan eleştiri Şikago kentinde

[78] Wirth, a.g.e. , s. 93.
[79] a.k. , s. 96.
[80] Serter, a.g.e., s. 67.

yaşanan ırkçı çatışmaların asıl sebebinin kente sonradan gelen ucuz iş gücü ile kentteki mevcut iş gücü arasındaki mücadeleden ve kentin nüfus hareketliliğinin altında yatanın da ekonomik-sınıfsal hareketlerin olduğunu görmedikleridir.[81] Bu eleştiri Manuel Castells, David Harvey ve Henri Lefebvre gibi isimlerce geliştirilmiş ve mekân üzerinden geliştirilen kapitalist ilişki biçimleri Marksist bakış açılarıyla yorumlanmıştır.

C. Eleştirel Kent Kuramlarında Mahalle[82]

1970'lerin başlarında içlerinde Lefebvre ve Castells ile birlikte bir grup araştırmacı kentleri sermayenin birikim süreçlerinin mekânları olarak yeniden sorgulamaya başlamışlardır. Bu çalışmalarda Lefebvre'nin mekânın toplumsal bir ürün olduğu iddiası öne çıkmaktadır. Yani kapitalizm doğrudan mekânı metalaştırarak mekân üzerinden toplumsal ilişkiler geliştirmektedir.[83]

"Lefebvre'ye göre kapitalizm malların mekânsal yerleşmede üretildiği bir aşamadan mekânını kendisinin kıt bir kaynak olarak üretildiği bir sisteme dönüşmüştür."[84] Lefebvre mekânın politik bir içeriğe sahip olması sebebiyle sınıfsal ilişkilerden bağımsız düşünülemeyeceğini savunmaktadır.

Mekânın toplumsal ilişkiler geliştirmesi günlük yaşam alanlarında ele alınmaktadır. Günlük yaşam alanlarının emeğin yeniden üretim alanlarıyla

[81] Serter, a.g.e., s. 74.
[82] Lefebvre, Castells ve Harvey'in kentleri Marksist bir yaklaşımla sermaye birikim süreçleri içinde eleştirmesine kent kuramlarında çeşitli isimler verilmektedir. Bu isimlerden "Neo-Marksist Kent Kuramları" ve "Çağdaş Kent Kuramları" için bakınız: Güllüpınar, a.g.e.; "Radikal Kent Kuramları" adı altında bir inceleme için bakınız: H. T. Şengül, "Radikal Kent Kuramları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme: Alternatif Bir Yaklaşıma Doğru", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 1, 2000, s. 27-58.
[83] Pınarcıoğlu, Kanbak, Şiriner, a.g.e; Güllüpınar, a.g.e, s. 13-15, S. M. Türk, "20. Yüzyıl Kent Kuramları", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 3, 2015, s. 50-51.
[84] Güllüpınar, a.g.e, s. 14.

özdeşleştirildiği Marksist kuramla aynı fikirleri paylaşan Lefebvre sınıfsal mücadelenin günlük yaşam alanlarında sürdürülmesi gerekliliğinden bahsetmektedir. Lefebvre'nin iddialarıyla mahalle ölçeği birlikte düşünüldüğünde toplumsal ilişkilerin günlük yaşama etkisinin bu ölçeklerden izlenebileceği söylenebilir. Dolayısıyla bu bakış açısından hareketle mahallenin kendisi bir mekân olarak ele alınabileceği gibi mahalle sınırları içindeki çeşitli mekânlar da sosyalist görüşün somutlaştırıldığı mekânlar olabilir. Gerek ilk durumda gerekse ikinci durumda mahalleler sınıf mücadelesinde kullanılabilecek birimler olarak ortaya çıkmaktadır.

Lefebvre'nin yeniden üretim faktörü üzerindeki vurgusu üç boyutludur. İlk boyutunda "biyolojik yeniden üretim" ikinci boyutunda "işgücünün yeniden üretimi" ve son boyutunda ise "üretimin toplumsal ilişkilerinin yeniden üretimi" bulunmaktadır.[85] Lefebvre bu boyutların nerede gerçekleştirileceğiyle ilgili olarak yalnızca üçüncü boyutun mekânının kent merkezi olduğunu söylemektedir. Üretim ilişkilerinin kapitalist ilişkilerin sürekliliğini sağlayan yeniden üretiminin yığılma (agglomeration) etkilerine bağımlı olması ve böylece ihtiyaç duyduğu mekânın da kent merkezi olarak ortaya çıkması[86] Lefebvre'nin doğrudan somut bir mekânı işaret ettiği yer olarak belirmektedir.

Biyolojik yeniden üretim ve iş gücünün yeniden üretimi ise büyük ölçekte kent ve küçük ölçekte ise konutla birlikte halka açık mekânlara da ev sahipliği yapan mahalle düzeyinde somutlaşabilmektedir. Mahallelerin ve mahalle sınırlarındaki mekânların halka açık mekânlar olarak değerlendirilerek söz konusu mekânlardaki insan ilişkilerinin toplum bilimsel açıdan incelenmesi çalışmanın "Fiziksel Yakınlık ve Sosyal-Siyasal Etkileşim" başlığı altında ele alınmıştır.

---

[85] H. Lefebvre, **La Production de l'Espace, Paris: Editions Anthopos**, 1974, s. 42'den aktaran M. Gottdiener, "Mekân Kuramı Üzerine Bir Tartışma", **Pragsis Dergisi**, S. 2, 2001, s. 253-254.
[86] a.k. , s. 254.

Lefebvre dışında Castells ve Harvey de kentleri sermaye birikim süreçleri olarak ele almakta ancak değerlendirmelerinde yoğunlaştıkları söylemler birbirlerinden farklılık göstermektedir. Castells kentleri tüketim mekânları ve toplumsal hareketlerin mekânları olarak vurgularken; Harvey kentleri yeniden yapılanma ve kriz ilişkisi bağlamında açıklamaktadır.

Castells'in kentlere ilişkin iddialarının temelinde toplumsal ilişkilerin ekonomi, siyaset ve ideoloji üzerinde gelişmesi kabulü vardır. Bu üç boyut da bir mekân olarak kentten gözlemlenebilmektedir. Castells'e göre kent mekânının planlı yapısı siyasal kontrolün bir aracıyken, anıtsal yapılar, meydanlar ve anıtlar ideolojik yapının taşıyıcılığını yapmaktadırlar. Tüketim (kolektif tüketim) ise kentsel alana özgünlük sağlamaktadır.[87]

"Castells'in kolektif tüketim kavramı ile anlatmak istediği temel şey, kapitalist üretimin devam edebilmesi için gereken sayıda insanın asgari bir düzeyde yaşamalarını sağlayacak yaşam koşullarının oluşturulması ve onların tüketimine sunulması işlevidir." [88] Kalınacak bir konut, temel tüketim malzemelerinin alışverişinin yapılması, ulaşım gibi günlük yaşamın devamlılığı için gerekli ihtiyaçların teminin sağlanmasına yönelik düzenlenen unsurlar Castells'in kolektif tüketim araçları olarak adlandırdığı örgütlenmelerdir. Söz konusu araçların herhangi bir sebepten yetersiz karşılandığı ya da karşılanamadığı durumlar ise toplumsal mücadeleler olarak ortaya çıkmaktadır. Castells'e göre bu toplumsal mücadelelerin

[87] Şengül, 2001, s. 17.
[88] T. Koç, "Kapitalist Kent Olgusu ve Kentsel Siyaset Üzerine Yaklaşımlar", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, C. 8, S. 29, Kış 2009-2010, s. 47.

etkinlik kazanması ancak sınıfsal mücadelelerle birleşerek yürütülmesiyle mümkündür.[89]

Bu çıkarımlarla birlikte Castells kentsel sorunların neden ve nasıl ortaya çıktığı sorularının cevaplarına ve bu sorunların toplumsal hareketlerle mekânı yeniden oluşturan ya da dönüştürebilen nitelikte olabileceğine ulaşmaktadır. Castells'in bu düşüncelerinde emeğin yeniden üretildiği ve kolektif tüketimin gerçekleştirildiği mekânlar kent ölçeğinde dile getirilmiştir. Ancak kolektif tüketim araçlarının her birinin çıkış noktasının mahalle olduğu ve toplumsal hareketlerin yine mahalle ölçeğinden başlayacağı gözden kaçırılmamalıdır.

Ayrıca Castells'e göre kolektif tüketim mekânlarının belirleyiciliğinde kentlerin fiziki görünüşleri doğrudan devletler ya da kapitalistler tarafından gerçekleştirilmektedir.[90] Buradan hareketle fiziki olarak yapılan her müdahalenin bu sektörlere kar sağlayacağı gibi herhangi bir mahallenin kendine has görüntüsünde de farklılıklar yaratılabileceği söylenebilir.

Böylece mahallelerin fiziki görünümleri mahalle sakinlerinin isteklerinden bağımsız olarak değiştirilmiş olabileceği gibi tüketim araçlarının çeşitli yollarla mahallelerde işlerliğinin arttırılması da mümkün hale gelebilecektir. Öte yandan semtlerin ya da mahallelerin mimari planlamaları, kente göre konumlandırılış biçimleri ve fiziki göstergeleri de toplumsal çatışmaların bir göstergesi olabilmektedir. Bununla ilgili olarak Castells gökdelenleri paranın kent gücünü

[89] Türk, a.g.e., s. 53; K. Akkoyunlu Ertan, "Kentsel Hareketlerden Yeni Toplumsal Hareketlere: Castels'in Sorgulanması ve Türkiye Örneği", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 3, s. 116-118.
[90] K. Akkoyunlu Ertan "Paris Banliyö Hareketini Anlamak: Manuel Castells'i Yeniden Okumak", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 40, S. 1, 2007, s. 67-69.

simgelediğini ve bunların "birleşik kapitalizmin yükselme döneminin katedralleri" olduğunu söylemektedir.[91]

Castells kentleri kolektif tüketim alanı olarak değerlendirdiğinde bu alanlardaki fiziksel biçimlere yönelik müdahaleleri de tartışmaktadır. Ancak mekânın dönüştürülmesi meselesi Harvey'in, kentleri sermaye birikiminin etkisiyle krize giren kapitalizmin bu krizlerinden çıkmanın yolu olarak çevreyi dönüştürmesi kapsamında ele aldığı çalışmalarında daha kapsamlı yer almaktadır.

Harvey'e göre amacı artı değer olan kapitalizm rekabetin etkisiyle zaman zaman aşırı birikim krizlerine girmektedir. Bu krizlerden çıkmanın tek yolu ise yine kar elde edilebilecek yatırımlara kaynak aktarımının gerçekleştirilmesidir. Harvey için kentler de bu sermaye birikiminin *yapılı çevreyi*[92] dönüştüreceği ve kaynak aktaracağı mekânlardır.[93] Böylece kimi zaman, var olan mekânlarda yıkıma gidilirken kim zaman da yeni mekân oluşumundan bahsetmek mümkündür.

"Kapitalist mekân üretimi ise yalnızca fiziksel yapı üretimi ile sınırlı kalmayıp aynı zamanda kapitalist üretim sürecindeki toplumsal ilişkilerin ve örgütlenmelerin mekânı değiştirme ve dönüştürme faaliyetidir."[94] Bu açıdan bakıldığında herhangi bir fiziksel yapı inşası o civarda yaşayanların toplumsal ilişkileri üzerinde etkili olabilmektedir.

Harvey kentleri üzerinde sermayenin şekillendirildiği mekânlar olarak değerlendirirken dönüştürülen mekânların bilinç düzeylerindeki etkisinden de

---

[91] M. Castells, The City and the Grass Roots: A Cross-culturel Theory of Urban Social Movements, Londra, 1983, s. 103' ten aktaran Giddens, a.g.e., s. 569.

[92] Yapılı çevre kavramı H. T. Şengül'ün "**Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı**" makalesinden alınmıştır.

[93] D. Harvey, **Consciousness and Urban Experience**, John Hopkins University Press, Baltimore 1985.

[94] E. Akın, **Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 56.

bahsetmektedir. Harvey'e göre beş ayrı bilinç odağı bulunmaktadır. Bunlar sınıf, birey, topluluk, aile ve devlettir.[95] Harvey'in vurgusunda esas bilincin sınıf bilinci olduğu bulunmaktadır. Ancak kentleşme sürecinin bu odaklar üzerinde de değişiklik yaratmakta olduğunu yerel topluluk bilincinin esas olan sınıf bilincinin önüne geçmesi örneğiyle açıklamaktadır.

Başka bir deyişle kentleşme söz konusu bilinç odaklarının dışında farklı bilinç odaklarını var edebilmektedir. Harvey'in iddialarından kent ölçeğinde en küçük yerel topluluk birimi olan mahallelerde ayrı bir bilincin geliştirilebileceği çıkarımında bulunmak mümkündür.

Kentleşmenin mahalle düzeyinde bilinç oluşturma durumu Harvey'in yazılarında mekânsal farklılaşma ifadesiyle açıklanmaktadır. Mekânsal farklılaşmayla toplumsal yapı arasındaki ilişkileri açıklamak için varsayımlardan yararlanan Harvey'e göre "*Mekânsal birimler, komşuluk birimleri, yerel topluluklar bireylerin değerlerini, beklentilerini, tüketim alışkanlıklarını, pazar donanımlarını ve bilinç durumlarını önemli ölçüde etkileyecek özel toplumsal etkileşim ortamlarıdır.*"[96]

Öyleyse komşuluk ilişkilerinin esas olduğu mahalle birimleri toplumsal ilişkileri çok farklı yönlerden etkileyebilecek araçlara sahiptir. Kapitalist düzenin sonlandırılması amacına erişilebilmesinde bu araçlardan en önemlisi farklı değerlerin inşalarıyla bilinç düzeylerinde gerçekleştirilebilen değişimlerdir. Mekânsal farklılaşmanın sahip olunan değerler üzerinde nasıl etkili olduğunu Harvey şöyle açıklamaktadır:[97]

---

[95] Harvey, 1985.
[96] D. Harvey, "Sınıfsal Yapı ve Mekânsal Farklılaşma Kuramı", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 161.
[97] a.k. , s. 163-164.

> "Mekânsal farklılaşma farklı yerel topluluklar ürettiği ölçüde, bu süreçteki bütünleşememe durumunu bekleyebiliriz. Örneğin, işçi sınıfının komşuluk birimleri genellikle işçi sınıfı içinde yer almayı doğrulayan değerlerle donanmış bireyler üretir ve topluluğun bilişsel, dilsel ve etik kodlarına olduğu gibi yerleşen değerler, bireylerin dünyayla ilişkilerinde kullandıkları kavramsal araçların bir parçası durumuna gelir. İçinde yaşayan insanların ayırt edici özelliklerini biçimlendiren bu tür komşuluk birimlerinin ve değer dizgelerinin durağanlığı, bir çok kapitalist kentteki değişimin dinamikleri açısından dikkate değerdir...Bu komşuluk birimin ya da topluluğu odağına alan bir toplumsal farkındalık biçiminde dile getirildiğinde ve bu tür bir toplumsal farkındalık politik eylemin temeli durumuna geldiğinde, bundan böyle eylemin sıçrama tahtası ve toplumsal çatışma alanı olarak, topluluk bilinci sınıf bilincinin (Marksist türde) yerini alır."

Harvey'in bu açıklaması mahalle ve komşuluk kavramları açısından oldukça önemlidir. Çünkü Harvey sınıf bilincinin oluşturulmasında kentleşmenin ön gördüğü yerel topluluk bilincin oluşturulmasının etkili olunacağını söylemektedir. Buradan, mahallelerin yalnızca mekânsal farklılaşmayı desteklemesi açısından değil aynı zamanda sosyalist düzene giden yolda farklı bir bilinç oluşturulmasında da kullanılabileceği sonucuna ulaşılabilmektedir.

Şikago Okulu'nun bir eleştirisi olarak ortaya çıkan ve Marksist öğretinin mekâna ilişkin boşluğunu dolduran Lefebvre, Castells ve Harvey'in çalışmaları kentleri kapitalist üretim ilişkileri içinde incelemektedir. Lefebvre mekânı toplumsal ürün olarak ele alırken Castells mekânları kolektif tüketim olarak açıklamaktadır. Harvey ise mekânı sermaye birikimi olarak tanımladığı kent içinde değerlendirmektedir. Bu görüşler Şikago Okulu'nun kentleri doğal bir alan olarak görüp değiştirilemeyecekleri iddialarına karşı Marksist bir söylemle oluşturulmuşlardır.

İKİNCİ BÖLÜM
OSMANLI DEVLETİ'NDE MAHALLE VE YÖNETİMİ

Bu bölümde, öncelikle mahallenin fiziksel ve toplumsal bir birim olma nitelikleri Osmanlı mahalleri özelinde ele alınmaktadır. Sonrasında kavrama yüklenen anlamlara Osmanlı dönemindeki mahalle yapısı incelenerek bakılmaktadır. İnceleme, Osmanlı Devleti'nden miras alınan bu yerleşim ve yönetim birimlerinin toplumsal açıdan öne çıkan unsurları değerlendirilerek yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerde mahalledeki özel ve kamusal nitelik gösteren mekânlar hem fiziki unsurlarıyla hem de toplumsal ilişkileri sağladıkları ölçüde açıklanmaktadır. Osmanlı dönemindeki mahallelerin yönetimine ilişkin ayrıntıların ilk muhtarlık teşkilâtının kurulduğu 1829 yılı durak seçilerek irdelenmesiyle bölüm sonlandırılmaktadır.

I. FİZİKSEL VE TOPLUMSAL UNSURLARIYLA OSMANLI MAHALLESİ

Mahalleler toplumsal ilişkilerin geliştirilmesinde ve ortak bir davranış biçimi oluşturmasında etkili yerleşim alanlarıdır. Bu alanlardaki halka açık mekânların yoğunluğu ve aktif kullanımı gerek toplumsal ilişkilerin pekiştirilmesi gerek çeşitli konuların tartışmaya açılabilmesi açısından önem taşımaktır. Ayrıca kentlerin yeniden şekillendirilmesinde mahallelerin konumlandırılışlarına bakılarak dönemin politik ekonomi tahlilinin yapılabilmesi olanaklıdır. Mahallelerin sayılan yönlerden ele alınması bu toplumsal birimlerin yönetimlerine dair tartışmaların sağlam bir zemine yerleştirilmesi açısından önemlidir. Yönetimin tarihi bağlamla olan sıkı

ilişkisi sebebiyle de Türkiye'deki mahalle yönetimlerinin irdelenmesi ancak Osmanlı'daki mahalle ve mahalle yönetimlerini incelemekle mümkündür.

Osmanlı döneminde mahalleler kuruluşlarından yönetimlerine kadar birçok farklı unsuru üzerinde barındırmaktadır. Bahsi geçen unsurlar Osmanlı mahallelerinin kendine özgü olarak ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Osmanlı dönemindeki mahalleleri özgün yapan devletin çok kültürlü ve çok dinli yapısıyla uyum içinde olmalarıdır. Mahalleler Batı tarzı gettolaşma modellerinden farklı olarak gelir durumuna göre ve devlet eliyle ayrıştırılmamışladır. Bununla ilgili olarak Manisa'ya ait tereke kayıtlarını inceleyen bir çalışmada Gürhane Mahallesinde değeri 8000 kuruş olan evle değeri 100 kuruş olan evin bir arada olduğuna rastlanmıştır.[98] Bu evlerin sakinlerinin de farklı gelir düzeylerine sahip oldukları açıktır.

Osmanlı dönemindeki mahalleler ekonomik durumdan ziyade etnik ve dini farklara göre oluşturulmuşlardır. Başka bir deyişle Osmanlı dönemindeki mahallelerin daha çok gayrimüslim ve müslüman (Türk) olarak kümelendiği görülmektedir. Çoğunluğu müslüman mahalleleri oluştursa da bu mahallelerden tamamen bağımsız olmayan gayrimüslim mahalleler de vardır.[99] Bununla beraber mahallelerin sakin geçirgenliğinde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Herhangi bir gayrimüslimin bir müslüman mahallesinde barınabileceği gibi aksi de mümkün olmuştur. Örneğin "1844-1845 yıllarında Silistre eyaletine bağlı kaza merkezi olan Şumnu'daki 31 mahallenin 27'si Müslüman Türk mahallesiyken 2'si Hristiyan Bulgar, 1'i Ermeni ve 1'i de Musevi mahallesidir."[100]

---

[98] İ. M. Çağlar, "273 Numaralı Manisa Şer'iyye Sicilindeki Tereke Kayıtlarına Göre Manisa'da Sosyal Hayat (1836-1837)", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** S. 44, Nisan 2015.
[99] Alada, a.g.e., s. 140-144.
[100] O. Köksal, "XIX. Yüzyıl Ortalarında Şumnu'daki Gayrimüslim Sekenenin Demografik, Sosyo-ekonomik Görünümü", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 6, S. 2, Aralık 2005, s. 190-191.

Ayrıca müslüman nüfusun yaşadığı Kürkçü Musli-i Bâlâ Mahallesinde 4 Hristiyan Bulgar oturmaktadır.[101] Gayrimüslim ve müslimlerin aynı mahallelerde yaşadıklarını gösteren bir başka örneğe ise Sinop'ta rastlanır. 18. yüzyılın ilk yarısında Sinop'ta 27 mahalleden 18'inin müslim, 7'sinin gayrimüslim ve 2'sinin de müslümanlar ile gayrimüslimlerin birlikte yaşadıkları mahalleler oldukları bilinmektedir.[102] Dini ya da etnik olarak ayrı mahallelerde yaşanması ya da aynı mahallelerde bir arada yaşanılması söz konusu mahallelerin isimlerine de yansımıştır.

Mahalleler isimlerini çoğunlukla o mahalledeki mescit, tekke ve zaviyelerle[103] bunları yaptıranlardan ve çeşitli vakıfları kuran kimselerden almaktaydılar. Örneğin İstanbul'daki mahallelerin yaklaşık % 90'ı ismini o mahallenin mescid veya camiini yaptıran kişiden almaktadır.[104] Bunun dışında Demirpazarı, Çıkrıkçılar mahalleri örneklerinde olduğu gibi çeşitli meslek gruplarının isimleri mahallelerine de yansımıştır. Ayrıca mahalle isimlerinin devlete hizmet etmiş önemli şahsiyetlerin şereflendirilmesi ya da anılması sebebiyle de seçildiği görülmektedir. Örneğin İstanbul'un fethinde önemli rol oynayan Molla Gürani, Molla Hüsrev, Akşemseddin gibi kişilerin isimleri mahallelere verilerek vefa borçları ödenmiştir.[105] Gayrimüslim mahallelerinin isimleri ise bazen Mahalle-i Ermeniyan ve Kıptiyan Mahallesi gibi doğrudan ikamet eden milletlerin isimleri ile bazen Ayanikola Mahallesinde olduğu

[101] Köksal, a.g.e., s. 190.
[102] S. Özcan, "XIX. Yüzyılın Ortalarında Sinop'taki Gayrimüslimlerin Sosyal ve Ekonomik Yapısı", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 30, Güz 2011, s. 150.
[103] A. Gürbüz, "15 ve 16. Yüzyıllarda Sivas Şehir Hayatı", **Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S. 11, Güz 2009, s. 55-62.
[104] M. Canatar, "1009/1600 Tarihli İstanbul Vakıfları Tahrir Defterleri'ne Göre Nefs-i İstanbul'da Buluna Mahalleler ve Özelliklerine Dair Gözlemler", **Osmanlı İstanbulu I: I. Uluslararası Osmanlı İstanbulu Sempozyumu**, 29 Mayıs – 1 Haziran 2013, s. 297.
[105] a.k. , s. 286.

gibi o mahalledeki ibadethanenin ismi ile anılırken bazen de evvelden var olan mahalle isimlerinin kullanımı sürdürülmüştür.[106]

İsimleri çeşitlilik gösterse de bu mahallelerin onlara has özelliklerle var olması yine onlara has bir toplumsal, ekonomik ve idari bir yapıyı da beraberinde getirmiştir. Çok kültürlü ve çok dinli bir toplumdan oluşan devletin varlığını sürdürebilmesinin şartlarından biri yerel halkın huzur içinde isyandan uzak yaşaması, böylece devletin meşruiyetini kabul ederek sürekliliğini sağlayacak vergileri zamanında ödemesidir.

Farklı niteliklere sahip yerelin bir arada yaşaması için ise Osmanlı Devleti çeşitli iskân politikaları kullanmıştır. Bunlardan biri de mahalleler aracılığıyla uzun vadede sağlanan iskânlaşma politikasıdır. Bu amaçla ya fethedilen yeni şehirlerde müslümanlarla gayrimüslimler aynı mahalleleri paylaşmışlardır[107] ya da gayrimüslim mahallelerinin etrafına müslüman mahalleler yerleştirilmiştir.[108] Böylece Osmanlı Devleti siyasi bir amacın gerçekleştirilebilmesi için mahallelerin toplum bilimsel boyutlarını öne çıkarmıştır. Gündelik hayatın sürdürüldüğü mekânlar olarak mahalleler kalıcı birlikteliklerin sağlanmasında etkili olmuşlardır.

Mahallelerin köyden çok şehrin en küçük yapıtaşı olarak düşünülüp ekonomik ve toplumsal ilişkilerin çekirdeğini oluşturan konumları Tanzimat Dönemi'ne kadar devam etmiştir. 19. yüzyılda gündelik hayatın mahallenin dışına taşmasının temel sebebi nüfus artışı ve Tanzimat'la birlikte bahsi geçen iskân kısıtlamasının

---

[106] Bursa'da Rumların yoğun olarak yaşadığı Demirkapı, Kayabaşı, Balıkpazarı mahalleleri Ermenilerin ise Mollaarap, Namazgah ve Setbaşı mahalleri bulunmaktadır. Mahalle isimleriyle ilgili çeşitli örnekler için bakınız: M. Canatar, "1009/1600 Tarihli...."; Özcan, "XIX. Yüzyılın Ortalarında Sinop'taki..." ve A. İ. Karataş, **Osmanlı Devletinde Gayrimüslimlerin Toplum Hayatı (Bursa Örneği)**, Gökkubbe Yayınları, İstanbul, 2009.

[107] A. İ. Karataş, "Bursa'daki Uygulamalar Işığında Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslimlerin Meskenleriyle İlgili Düzenlemeler", **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, C.16, S. 2, 2007, s. 126.

[108] Gürbüz, a.g.e.,s. 60.

kalkmasıdır.[109] Böylece mahalleler kendi içlerine dönük ve şehri geliştirmeye yönelik hayatlarını Osmanlı Devleti'nin bekasını sağlamaya yönelik olarak değiştirmişlerdir. Bu değişimde gerekli vergilerin toplanması, dağıtılan Yeniçeri Ocağı mensuplarının kontrolünün sağlanması, şehirlere olan göçün önlenmesi gibi büyük vazifelerin mahalle ve mahalle yönetimlerine bırakılması etkilidir. Mahallelerin idareleri de dönemin merkezileşme eğilimine uygun olarak şekillendirilmiştir.[110]

Osmanlı mahallelerini bu mahallelerin çok yönlü boyutuyla birlikte düşünerek yönetimlerini bunun üzerinden tartışmak, bugünkü muhtarlık kurumunun neden böyle şekillendirildiğini anlamlandırmak açısından oldukça önemlidir.

A. Osmanlı Mahallelerini Görünür Kılan Mekânlar

Osmanlı Devleti'nde mahallenin varlığı bir takım göstergeler ve onun etrafında gerçekleşen toplumsal ilişkiler ile ortaya çıkmaktadır. Göstergelerle anlatılmak istenen mahalleyi var eden ve günlük ihtiyaçların karşılanabilmesi için gerekli mekâna ait unsurlardır. İbadethane,[111] ev, sokak, çeşme, pazar yeri gibi başta gelen yapılara ek olarak hamam, okul, kahvehaneler ve gayrimüslim mahallelerindeki meyhaneler de bu göstergelerdendir.[112]

---

[109] E. Çetin, "Osmanlı'da Gündelik Hayata Sosyolojik Bir Bakış", **Toplum Bilimleri Dergisi**, C.7, S. 13, 2013, s. 292.

[110] M. Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Anadolu Kentleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 58-59; İ. Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012, s. 305-306; İ. Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2011, s.106-108.

[111] Osmanlı Devleti'nde ibadethane müslüman mahallelerde mescidi ya da camiyi, gayrimüslim mahallelerde diğer dinlere ait tapınakları kasteder.

[112] Ö. Ergenç, "Osmanlı Şehrinde Esnaf Örgütlerinin Fiziki Yapıya Etkileri", **Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 1, İlke Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 86-88; Alada, a.g.e., s. 136-148; H. Taşkömür,

İlk Osmanlı şehirlerinden biri olan Karaca Hisar'da halkın kente yerleşmesinden sonra şehirdeki kiliselerin mescite dönüştürüldüğü, pazarın kurulduğu akabinde de kadı olarak Dursun Fakı'nın atandığı ve *"Kadı konuldu, sübaşı konuldu. Pazar kuruldu ve hutbe okundu."*denildiği bilinmektedir. [113] Görüldüğü gibi ilk kentsel oluşumlarda mescit ve pazarların inşasının öne çıkması idare için önemli mekânsal yapılar olmaları sebebindendir. Çünkü ekonomik hayatın devamlılığı için gerekli olan pazarlar ile padişahın isminin geçtiği hutbenin okunması oranın hâkimiyetinin kimde olduğunun siyasal göstergeleridir. Mahalle oluşturulmasının ve fethedilen bölgelerdeki mahallelerin dönüştürülmesinde müslüman nüfusun etkisi söz konusu sebeplerden dolayı yadsınamaz. Ancak çeşitli sebeplerle yerleri değiştirilen gayrimüslim nüfusun mahalle oluşturma biçimleri müslüman nüfustan çok da farklı değildir.

Mahalle yapılarının ve mahallelerin oluşum aşamalarının müslüman ve gayrimüslim nüfusa göre büyük ayrımlar taşımadığını Mehmet Canatar şu ifadelerle aktarmaktadır:[114]

> "Gayrimüslimlerin mahalle yapısı, Müslümanların mahalle oluşturma şekilleriyle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Fatih Döneminde sürgün yoluyla Aksaray ve Karaman'dan getirilen ve yerleştirildikleri yerlerde mahalleler oluşturanlar ile aynı dönemde Patrik Hovakim başkanlığında Bursa'dan getirilip Samatya ile Kupkapı taraflarında mahalleler oluşturan Ermeniler de, Belgrad'ın fethinden sonra yerleştirildikleri sahada Belgrad mahallesini oluşturanlar da aslında dinleri farklı birbirlerinin aynı yapılardır."

Bununla beraber şehirde yaşayan gayrimüslim nüfusun ihtiyacı doğrultusunda kimi ibadethanelere dokunulmadığı ve bu ibadethanelerin tamir ve bakım işlemlerine

---

"Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münasebetler", **Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 34; Özcan, a.g.e., s. 148; A. İ. Karataş, "Fethinden XIX. Yüzyılın Sonlarına Kadar Bursa'da Ermeniler, **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, 2005, s. 96.

[113] Aşık Paşaoğlu, 1992, s. 25-26'dan aktaran H. Al, "Çağdaş Kent Hizmetlerinin Sunumunda Vakıfların Rolü", **Yerel Siyaset Dergisi,** S. 25, 2008, s. 47.

[114] Canatar, a.g.e., s. 292.

de izin verildiği çeşitli kaynaklardan anlaşılmaktadır.[115] Sonradan ele geçirilen yerleşim yerlerinin dönüştürülmesi uygulamaları anlatılan gibiyken; müslüman mahallelerin yeni oluşumlarında da mescit inşası ilk sıradadır. Yıldırım Beyazıt'ın İstanbul kuşatmasından hemen sonra Üsküdar'da bir Türk mahallesinin kurulması emrinin yerine getirilmesinin ilk koşulu mescit inşası olmuştur.[116]

İslam dinine mensup müslüman mahallelerinde ilk olarak mescidin kurulması İslamiyet'in öngördüğü cihat anlayışının temsili göstergesi olarak yorumlanabilir. Elbette İslamiyet'in dini gerekliliklerin yerine getirilmesinde cemaate verdiği önem de gözetilmektedir. Ancak mescidin mahalleli ile merkezin yönetsel bağını sağlayan bir yönü de bulunmaktadır. Diğer bir değişle, mescidin mahalledeki varlığı hem siyasal temsili sağlamasından hem de bir idare binası olarak düşünülmesinden ilk sıraya yerleşmektedir.

Osmanlı şehrinde muhtarlık teşkilâtlanmasından önce mahalleye dair idari işlerin imamlar tarafından görülüyor olması mescidi bir idari merkez haline getirmiştir.[117] Yani merkezde alınan kararların duyurulması ya da yerelin talep ve şikayetlerinin merkeze iletilmesinde mescid bir idari merkez niteliğindedir. Bununla beraber mahalle mescidi mahalledeki kahvehane ile birlikte bir toplantı ve tartışma mahalli olup, kamuoyunun oluştuğu merkezlerdendi.[118]

Mescidi aynı zamanda bir toplantı mekânı yapan etmen ise mahallenin erkeklerinin neredeyse tamamının bir aradalığını sağlıyor olmasıdır. *"Ve namaz kılmayana kıl diye. Namaz kılmayanı mahalle imamından teftiş idüp hakkından*

[115] Karataş, 2005, s. 92.
[116] İ. H. Konyalı, **Üsküdar Tarihi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1976.
[117] Alada, a.g.e., s. 163-165.
[118] Ortaylı, 2012, s. 305.

geline"[119] hükmünden anlaşılacağı gibi namazların, dini inançla birlikte yasal olarak da yaptırımının bulunması mahallenin erkeklerini bir araya getirmekte etkilidir. Benzer şekilde Yavuz Sultan Selim'in Kanunnamesi'nde *"Kasid ile namaz terk etse beynamaz olsa mahalle be mahalle köy be köy teftiş edüb dahi mukem ve müntehi haklarından gelüb tazir edeler iki ağaca bir akçe cürüm alına"*[120] hükmü ile karşılaşılmaktadır. Hükümde kasıtlı olarak namazı terk edenin bulunup para cezasına çarptırılması emredilmiştir.

Müslüman mahallelerindeki mescidin konumuna uygun olarak gayrimüslim mahallelerinde de çeşitli ibadethaneler benzer şekillerde konumlandırılmıştır. Bu mahallelerde gayrimüslim nüfus için kamusal mekânlardan biri kendilerine ait ibadethaneleridir. İmamların idari işlemlerde sorumluluk sahibi olmasının mescitleri idari bir merkez olarak konumlandırırken benzer şekilde gayrimüslimleri için de kendilerine ait ibadethaneleri ve din adamları bu sorumluluğun görünür kılınmasında etkilidirler.[121]

Kahvehanelerin serbest zamanın değerlendirildiği mekânlar oldukları söylenebilir. Bu mekânlarda müslüman ve gayrimüslim ayrımı katı değildir. Farklı din ve etnik gruptan kimselerin birlikte zaman geçirebildikleri bu alanlar sosyalleşmenin yolunu açan en önemli fiziki yapılardandır. İstanbul'da 1554-1555 yıllarından itibaren var olduğu kabul edilen kahvehaneler halkın gündelik hayatına, insanların toplanıp doğrudan diyalog kurabilme imkânını getirerek yeni hareketlilik

[119] Ö. L. Barkan, **15. Asrın Sonunda Kanunname-i İhtisab-ı İstanbul El Mahrusa**, 1942, s. 340'tan aktaran Alada, a.g.e., s. 164.
[120] Yazarı belli değil, Konuşma Diline Çeviren: H. Tuncer, **Yavuz Sultan Selim Kanunnnamesi**, 1987, s. 64.
[121] Ortaylı, 2011, s. 126.

alanları oluşturmuşlardır.[122] Zaman içerisinde Osmanlı sınırları içerisinde yayılan kahvehaneler kuruluş amacından saparak aylaklık yerleri olmaya başlamışlardır. Çeşitli fermanlarla yasaklanmaya çalışılsa da kahvehaneler giderek çoğalmıştır.[123]

Kahvehaneler müslüman ya da gayrimüslim mahallelerinin fiziki unsurlarından biri olarak ortaya çıkarken meyhaneler yalnızca gayrimüslim mahallelerinde bulunmuştur. [124] Meyhanelerin de kahvehaneler gibi sosyalleşme aracı olarak kullanılmış ve kamusal mekânlar olarak ortaya çıkmışlardır.[125] Öte yandan çeşitli gerekçelerle[126] kapatılmaları istense de devamlılıkları tamamen kaybolmamıştır.

Kahvehane ve meyhanelerin Osmanlı döneminde baş gösteren kimi isyanların mekânları olarak anılmaları[127] bu tarihlerde henüz var olmasa da kentleri kapitalist üretim ilişkileri bağlamında "toplumsal hareketlerin oluşturulduğu mekânlar" olarak ele alan savlarla örtüşmektedir. Görüldüğü gibi bu mekânlar yalnızca toplumsal ilişkilerin geliştirilmesinde değil aynı zamanda politik bir takım amaçların gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadır. Böylece Osmanlı Devleti'nin bazı dönemlerindeki mahalleler de politik niteliklere sahip olarak ortaya çıkmaktadır.

Mescit, kahvehane ve meyhaneler dışında Osmanlı mahallelerini görünür kılan ev ve sokaklar müslüman mahallelerinde dini bir ahlâka göre konumlandırılırdı. Evlerin mimari yapısı İslam mimarisine uygun olarak evin iç cephesinde kalan bir

---

[122] Abdülaziz Bey, **Osmanlı Adet, Merasim ve Tabirleri**, (Yay. Haz.: K. Arısan, D. Arısan Günay), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1955, s. 301-306'dan aktaran N. Meriç, **Osmanlı'da Gündelik Hayatın Değişimi Adab-ı Muaşeret**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2000, s. 142.

[123] Z. Kazıcı,**Osmanlı'da Toplum Yapısı**, Bilge Yayınları, İstanbul, 2004, s. 18.

[124] Osmanlı döneminde gayrimüslim nüfusun yaşadığı mahallelerde meyhane açılmasının merkezi idare eliyle gerçekleştirildiği de görülmektedir. Bunun sebebi şarap vergilerinin kesilmek istenmesidir. Bu bilgi ve daha kapsamlı bir değerlendirme için bakınız: S. Faroqhi, **Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı**, (Çev. E. Sonnur Özcan), Doğu Batı Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2010.

[125] E. Çetin, a.g.e., s. 282.

[126] Ali İhsan Karataş'ın "Fethinden XIX. Yüzyıla Kadar..." adlı makalesinde belirttiğine göre meyhanelerin camiye yakın olması, aynı mahalledeki mescide giden müslümanları rahatsız etmeleri gibi gerekçelerle bu meyhanelerin kapatılması için ferman gönderilmiştir.

[127] S. Aslan, "Yeniçeri ve Kapıkulu Süvarilerinin İsyanlarına İlişkin Bir Analiz", **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 28, S. 1, Mayıs 2004.

bahçe, [128] üst katın temelin dışına taşan çıkıntısı, bu çıkıntıdaki pencereler biçimindeydi. Evlerin yapımında genel olarak tahta ve/veya kerpiç gibi kısa ömürlü ve yeniden kullanılabilen malzemeler kullanılması İslami ahlâkın bir gereğiydi. Kalıcı olma vasfını Allah'a mahsus gören inanç, evlerin yapı malzemelerinin daha çabuk yok olabilen türlerden seçilmesini gerekli kılmıştır.[129]

Evlerin dış görünüşü içinde yaşayanların gelir durumu hakkında belirgin bir bilgi verme amacından uzak inşa edilirdi. Aynı mahallede saray kâtibi ile terlikçinin komşu olarak yaşadıkları bilinmekle[130] birlikte evlerinin dıştan görünüşleri buna dair fikir beyan etmekten uzak olmuştur. Yalnızca evlerin genişliği ekonomik gelir ile değişiklik gösterebilirdi. Sonuç olarak mahalledeki evler süfli (tek kat), ulvi (iki kat) ve mükellef (geniş ve büyük) olmak üzere üç ayrı tipte[131] konumlanmaktadır.

Osmanlı döneminde inşa edilen evler sosyal statüyü doğrudan gösterme amacından çok dini ayrımları ortaya çıkarma amacı taşımıştır. Türk ve müslüman mahallelerinin ev renkleri Ermeni ve ya Rumlarınkinden farklıydı. Giyimlerinde geçerli olan farklılıklar evlerinin badana renklerine de yansımıştır. Müslümanların evleri beyaz ve canlı renkler olurken daha soluk ve koyu tonlar gayrimüslimlerin ev renklerini oluştururdu.[132]

---

[128] Bu iç kısımdaki bahçeye "hayat" denir. Arapça Hay kökünden türemiştir. Hay ise Allah'ın diri anlamına gelen sıfatlarından biridir. Evlerin arka bahçelerindeki hareketliliği en iyi biçimde anlatmaktadır. Kuban'ın aktardığına göre evlerin bahçe veya avluyla olan bağlantısı "hayat" adı verilen odaların önünde ve arasında bulunan üstü örtülü açık galeri aracılığı ile olur. Bu aktarım ve evlerin ayrıntılı mimari özellikleri için bakınız: Kuban, **100 Soruda Türkiye Sanatı Tarihi**, 1970.
[129] T. Cansever, **İslam'da Şehir ve Mimari**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014, s. 30.
[130] A. Bayramoğlu Alada, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, Sümer Kitabevi, İstanbul, 2008, s. 148.
[131] İ. Ortaylı, "İstanbul'un Mekânsal Yapısının Tarihsel Evrimine Bir Bakış", **TODAİE Dergisi**, C. 10, S. 2, 1977, s. 86.
[132] Z. Kazıcı "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 1, 2005a, s. 355-388.

Ayrıca gayrimüslim evlerinin yüksekliği müslüman evlerinin yüksekliğinden az olmak zorundaydı.[133] Duvar yükseklikleri çeşitli dönemlerde farklılık gösterse de genel yaptırım bu yöndeydi. Evlerin el değiştirmesi durumları da göz önünde bulundurularak bu uygulamanın çeşitli fermanlarla [134] hatırlatılmasına rağmen Osmanlı Devleti'nde böyle bir yasağın hiç bir dönem uygulanmadığı dile getirilmektedir.[135]

Sokaklar ise en az evler kadar mahremliğe sahipti. Mahallenin ana yolundan evlere uzanan özel yollar [136] şeklinde konumlanmış olup üzerinde evlerin sıralı uzanışı ile o evlere ait bir alana işaret etmektedirler. "İslam ve Türk şehirlerinde görülen çıkmaz sokak, gerçekte tek tek evlerin veya birkaç evin özel sokağıdır."[137] Dolayısıyla o evlerden herhangi biriyle bir münasebeti olmayan o sokakta bulunmazdı. Böylece mahremiyetin yalnızca evlerde değil evlerin üzerinde bulunduğu sokaklarda da sürekliliği sağlanmış olurdu.

Sokakların genişliği ile ilgili olarak bir saptama yapan Suraiya Faroqhi'ye göre: *"Mahalle sakinleri mahallelerine giren çıkanı denetlemeye çalışırlardı; bu yüzden arabaların geçmesine olanak veren genişçe sokakların sayısı oldukça azdı."*[138] Sokakların çıkmaz sokak olarak inşa edilmesine bir de dar olmaları eklendiğinde Osmanlı mahallelerinin kendine has fiziki yapılarında sokakların önemli bir unsur olduğu söylenebilir.

---

[133] Y. Ercan, "Osmanlı İmparatorluğunda Gayrimüslimlerin Giyim, Mesken ve Davranış Hukuku", **OTAM**, S. 1, 1990, s. 123.
[134] Konunun ayrıntısı için bakınız: A. İ. Karataş, "Bursa'daki Uygulamalar Işığında...".
[135] Ercan, a.g.e., s.123.
[136] D. Kuban, **Sanat Tarihimizin Sorunları**, İstanbul, 1975, s. 153'ten aktaran A. Bayramoğlu Alada, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, 2008, s. 147.
[137] D. Kuban, **100 Soruda Türkiye Sanatı Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1970, s. 210.
[138] S. Faroqhi, **Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam (Ortaçağdan Yirminci Yüzyıla)**, (Çev. Elif Kılıç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 6. Basım, İstanbul, 2008, s. 183.

Mahallenin ihtiyaç temelli oluşturulan bir fiziki göstergesi de çeşmelerdir. Osmanlı şehirlerine 19. yüzyılda su dağıtım şebekesi gelene kadar su mahallenin çeşmesinden temin edilir ve evlere buradan taşınırdı. Dolayısıyla çeşme mahallenin temel fiziki yapılarından biriydi.[139]

Ayrıca çeşme ve çevresi de yine kahvehane ve mescide benzer olarak sohbet imkânı veren ve kamuoyu oluşturabilen mekânlardır. Zaman içerinde suyun mahallelerdeki evlerin içine girmesi mahalle çeşmesine olan ihtiyacı yok etmiştir. Bununla birlikte evlerde banyo yapabilme imkânı mahalle hamamlarına olan ihtiyacı da ortadan kaldırarak bu mekânları mecburi olmaktan çıkarmıştır.

Mecburiyetlerinin zamanla tükenmesinin söz konusu olmadığı aksine önemlerinin giderek arttığı mekânlar ise pazar yerleridir. Konu ile ilgili yazında Osmanlı şehirlerinde ticaretin yapıldığı alanların varlığı pazar yeri, çarşı, bedesten, arasta gibi isimlerle anılmakta[140], kimi zaman bu kelimeler birbirlerinin yerlerine kullanılmaktadır. Ancak söz konusu kavramlar farklı yapılara işaret etmektedir.

Nüfusça yoğun olmayan mahallelerde ahalinin ihtiyacını karşılayabileceği pazar yerleri vardır. Haftalık pazarların mahallelerde ve haftanın belirlenen günlerinde kurulduğu bilinmektedir. [141] Haftalık pazarların kurulacağı günlerin belirlenmesinde farklı din mensuplarının kutsal günleri gözetilir ve pazarların bu günlere denk gelmemesi için çabalanırdı. [142] Bu durum gayrimüslimlerin kutsal

[139] İ. Ortaylı, "Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, (Ed. Vecdi Akyüz), İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 19.
[140] R. Lewis, **Osmanlı'da Gündelik Yaşam**, Alter Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 70; Ergenç, 2012, s. 85-93; H. İnalcık, "İstanbul'un İncisi: Bedesten", http://alternatiftarih.com/e-kutuphane/makale/halil-inalcik-makaleleri/, Erişim: 9.12.2015, s. 119-136.
[141] H. Kavruk, **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**, Odak Yayınevi, Ankara, 2004, s. 125.
[142] A. İ. Karataş, **Osmanlı Devletinde Gayrimüslimlerin Toplum Hayatı (Bursa Örneği)**, Gökkubbe Yayınları, İstanbul, 2009, s. 121.

günlerine gösterilen saygı ile birlikte değerlendirilebileceği gibi pazardaki ticareti olumsuz yönde etkileyecek etkenlerden kaçınma olarak da değerlendirilebilir.

Süreç içerisinde pazarlarda yer alan bazı ürünlerin, ihtiyaçtan kaynaklı olarak kurulup toplanmayacakları bir alanda satışa çıkarılmak istenmesi kapalı çarşıları ortaya çıkarmıştır. Osmanlı dönemindeki çarşılar iki tarafında dükkânlar bulunan kubbeyle örtülü bir orta geçitten meydana gelirdi. Arasta, biçimi ve amacı itibariyle kapalı çarşı ile aynı manaya gelecek şekilde kullanılabilir. Ancak bedestende (bezzezistan, beze: kumaş satan) değerli eşya, kumaş veya madeni eşya satan tüccarlar yer almaktadır.[143]

Dolayısıyla bedesteni çarşılardan bağımsız ya da onun yerine kullanılacak şekilde değerlendirmek yanlış olacaktır. Ayrıca bedestenler oldukça önemli ticaret merkezleridir. Halil İnalcık'a göre: "*Kural olarak bedestenli kent bir uluslararası ticaret merkezidir*." [144] Yani bedesteni mahalle ölçeğinin dışında değerlendirmek gerekir.

Büyük çarşılarla pazar yerlerinin ayrımı ise şehrin yoğunluğuyla ilişkilidir. Kentleşmenin daha yoğun olduğu mahallelerde büyük çarşılara rastlanırken; diğer mahallelerde pazar yerleri bulunur. Günlük hayattaki tüketime yönelik malların alıcı bulduğu bu mekânlarda iş kolları alanlarına göre ayrılmıştır ve dükkânlar buna göre yan yana sıralanırlar. Yani aynı malların üreticileri, imalatçıları ya da satıcıları, birbirlerine yakın yerde yerleşmektedirler. Her ticaret dalının mensupları pazarların onlar için belirlenmiş bölümünü işgal ederlerdi.[145]

Mahallelerde pazar yerlerinden başka günlük gereksinimleri karşılamaya yönelik kurulan dükkanlar da vardı. Ancak mahalle içinde dükkan sayısının çok

[143] Kuban, 1970, s. 205.
[144] İnalcık, a.g.e., s. 121.
[145] Ergenç, 2005, s. 416.

olmasından hoşlanılmazdı. [146] Zaten kurulu dükkanlar da genelde fırınlar ve bakkallardan oluşurdu. Bu dükkanların asıl önemi müslim ve gayrimüslimlerin mahalle düzeyinde yüz yüze geldikleri mekânlar olmalarıyla ilişkilidir. 19.yüzyılda Sinop'a ait temettuat (kişilerin doğru vergilendirilmesi için malvarlıklarının sayımı) sayımlarında gayrimüslim mahallelerinde fırın, ekmekçi, bakkal ya da tuz dükkanlarına rastlanmamıştır.[147] Yani gayrimüslim nüfus bu ihtiyaçlarını müslüman mahallerindeki dükkanlardan karşılamıştır. Gayrimüslimlerin kendi mahallelerine bu dükkanlardan açma ihtiyacı hissetmemesinden gün aşırı uğradıkları bu mekânlarda herhangi bir sorunla karşılaşmadıkları sonucuna varılabilir.

Bir mahallede aynı dükkandan birlikte alışveriş edilebildiği gibi farklı meslek gruplarının da bir arada yaşamlarını sürdürebildiklerini Özer Ergenç şu sözlerle ifade etmektedir:[148]

> "Şehrin sanat ve ticaret kesiminde kendini gösteren gruplaşmaların, bütünüyle mahallelere yansımadığı, bir mahallede boyacı, ekmekçi, paşmakçı, berber, eskici, kalaycı gibi çeşitli mesleklerden kişilerin yaşadığını gösteren kayıtlardan anlaşılmaktadır"

Aslına bakılırsa bu bir arada yaşam, mahalledeki toplumsal hayata ilişkin pek çok veriyi de beraberinde getirmektedir. Osmanlı mahallelerindeki toplumsal hayatın işleyişini bilmeden, yönetimine dair öğrenilenler sağlam bir zemine oturmuş olmayacaktır. Mahalle yönetiminin kurumsallaşmasında bu toplumsal hayat oldukça etkili olmuş ve ona uygun biçimde ilk muhtarlık teşkilâtları oluşturulmuştur. Bu sebeple çalışmanın bir sonraki başlığında Osmanlı mahallelerindeki toplumsal hayat ele alınmaktadır.

---

[146] E. Çetin, a.g.e, s. 280, Faroqhi, 2008, s. 183.
[147] Özcan, a.g.e, s. 148.
[148] a.k. , s. 416.

B. Osmanlı Mahallelerinde Toplumsal İlişkiler

Osmanlı Devleti'nde mahalle hayatı, mahalleyi var eden yapıların etrafındaki toplumsal ilişkilerden oluşmaktadır. Tebaa olma bilinciyle yaşayan bir toplumun toplumsal ilişkilerini belirleyen en önemli etkenin de dini inançları olması yadsınamaz. Hayatlarının her alanına zuhur eden İslami inancın kılavuzluğunda ümmetler olarak bir arada gayrimüslimlerden ayrı yaşamak Osmanlı mahallelerinin genel özelliği gibi gözükmektedir. Ancak Osmanlı mahallelerini müslim ve gayrimüslim olarak net sınırlar ile ayırmak her zaman mümkün gözükmemektedir.[149]

Osmanlı Devleti'nde farklı dinlere mensup kişilerin aynı mahallelerde bir arada yaşadıklarının bilinmesiyle ilgili olarak daha evvel verilen örneklere Alada'nın *"1522 senesinde Ankara'da Kale hariç 81 mahallenin bulunduğu, bunlardan 69'unun halkının tamamen Müslüman, 3'ünün Hıristiyan, 1'nin Yahudi ve 8'inin de Müslüman ve Hıristiyan olmak üzere muhtelif olduğu*" örneği de eklenebilir.[150] Kişilerde kendilerini ifade etmekten çekinmeyecekleri, kendi eylemlerini takdir eden ve destekleyen ortamlarda yaşamayı tercih etme eğilimi vardır. Dini hükümlerin başat rol oynadığı ve toplumsal hayatı şekillendirdiği Osmanlı Devleti'nde de aynı dine mensup kişilerin bir arada yaşamak istemeleri doğaldır. Ancak dini ayrımların toplumsal hayatın bir arada sürdürülmesine engel olmadığı da bahsi geçen örneklerde görülmektedir.

Mahallelerin oluşturulmasıyla ilgili daha önemli bir özellik ise mahallede yaşayanların ekonomik olarak herhangi bir ayrıma göre konumlanmadıklarıdır.

---

[149] Alada, a.g.e., s. 126; R. Günay, **"XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Diyarbakır'da Sosyal ve Ekonomik Hayat (Ahkâm Şikâyet Kayıtlarına Göre)"**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Kayseri, 2009, s. 31; Canatar, a.g.e., s. 288.

[150] N. Göyünç, "On Altıncı Yüzyılda Ankara", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, S. 1, s. 73' ten aktaran Alada, a.g.e., s. 141.

Osmanlı şehirlerinde mahalleleri zengin ya da fakir mahallesi diye ayrıma tabi tutmak oldukça güçtür. Daha evvel evler hakkında bilgi verilirken de değinildiği üzere, aynı mahallede saray kâtibi ile terlikçinin komşu olarak yaşadıkları bilinmektedir.[151]

Mahalle hayatının gün yüzünde olması örtük yapılmak istenen her türlü eylemi engeller niteliktedir. Alada bu durum için "açık bir kimlik" [152] nitelendirmesini kullanır. Mahalleli birbirini tanır, aile örüntülerini bilir. "Karşılaşmanın açık zorunluluğu ve içeriğinin rastlantısal niteliği arasındaki bu bağ kullanıcıyı, mahallenin oluşturduğu bu türden belirsiz- o halde kararlaştırılmamış ve kararlaştırılamaz- topluluk içinde, hepsi *kabul görme* olgusunun etrafında toplanmış toplumsal düzgüler içerisinde "tetikteymiş" gibi durmaya götürür."[153] Her an tetikte yaşama hali, mahalle sakininin olası yanlış bir davranışında ötekileştirileceği farkındalığından kaynaklanmaktadır. Bu farkındalık beraberinde benzer hayat biçimlerini getirmiştir. Benzer hayat biçimleri neslin devamlılığı üzerinden de kurulmaktadır

İçinde yaşanılan evler genelde miras yolu ile aynı ailede kalmaya devam eder. Bu sayede mahallenin ve dolayısıyla şehrin güvenliği sağlanmış olur. Ancak belli şartların sağlanması koşuluyla mahalle değiştirmenin mümkün olması evlerin kimi zaman başkalarına satılmasını ya da kiralanmasını da beraberinde getirir. Her mahallede azımsanmayacak miktarlarda kiracıların olduğu Bursa tahrir defterlerindeki araştırmalarda ortaya çıkmaktadır.[154]

[151] Alada, a.g.e., s. 148.
[152] a.k. , s. 151.
[153] Mayol, a.g.e., s. 38.
[154] Ergenç, 2005, a.g.e., s. 418.

Mahalleye yeni taşınmak isteyen biri için mahalle sakinlerinden birinin kefil olması şartı aranmaktadır. Eğer hiç kimse bulunmazsa taşınacak kimseye imam kefil olmaktadır. Osmanlı müslüman mahallelerinde imam tüm mahalle sakinlerinin kefil olduğu kimsedir. Böylelikle, yeni taşınan kişiye kefil sorulması ve hiç kimse kefil olmamışsa imamın o kişiye kefil yapılması ve imama da mahallede yaşayanların kefil olduğunun bilinmesi mahallenin kefalet ve sorumluluğun paylaşılması gibi özelliklerini öne çıkarmaktadır.[155] Mahallelinin kefalet sistemi güvenliği sağlamaya da yöneliktir. Bunun önemi Osmanlı Devleti'nin asayişinin bozulduğu dönemlerde daha iyi anlaşılmıştır.

Kefalet sistemi yalnızca mahalleye yeni taşınacaklarla sınırlı değildi. Kefalet sisteminin hukuki kararlar üzerinde de etkisi olduğu, Kütahya'da, hapishanede tutulanların mahalle halkı tarafından kefil olunduğu takdirde serbest bırakıldığına dair belgeye rastlanmasıyla [156] anlaşılmaktadır. Birbirlerine kefil olma durumu mahalle sakinlerini birbirlerinden ve birbirlerine karşı sorumlu olmaya zorlamıştır.

Bu zorlama Osmanlı'daki hukuk kuralları gereği kasâme uygulamasında da kendini göstermektedir. Kasâme, öldüreni bilinmeyen bir ölünün hangi mahallede bulunmuşsa o mahalle sakinlerinden elli kişiye yemin verdirilmesidir.[157] Kasâme uygulanırsa o mahallede yaşayan mükellef erkekler üzerinde eşit olarak diyet hüküm olunur.[158] Diyet ise para cezasıdır.

Osmanlı ceza hukukun mahalle temelindeki uygulamalarından olan kasâme ve diyet uygulamaları şerii hukuk ile örfi hukuk kurallarının birleşimiydi. Örfi hukuku

---

[155] Alada, a.g.e.; B. Eryılmaz, "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarları'nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", **Türk İdare Dergisi**, 60. Yıl Özel Sayısı, 1988.
[156] M. T. Gökbilgin, **İslam Ansiklopedisi**, VI, 1977, s.1123'ten aktaran Alada, a.g.e., s.152.
[157] a.k. , s. 153.
[158] Ö. N. Bilmen, **Hukuki İslamiyye ve Istılahatı Fıkhıyye Kamusu**, C. 3, s. 164'ten aktaran Alada, a.g.e., s. 153.

oluşturan padişahların kanunnameleri kabul görmüş bir gelenekti. Çünkü imparatorluğun merkezileşme ve bürokratikleşme süreci ancak açık, net ve ayrıntılı kurallarla sürdürülebilirdi. [159] Bu hukuk yapısı kapsamında düşünüldüğünde kasâmenin şerii hukuk temelli olduğu söylenebilir. Ayrıca kasâme sorumluluğun paylaşılması noktasında örfi hukukun da gölgesi altındadır.

Diyet uygulaması[160] ise Osmanlı dönemindeki para cezaları uygulamalarının sık sık şerii hukukun açıkça belirlenmiş hükümlerinin dışına çıkılarak genişletilmesiyle[161] birlikte düşünülmelidir. Çünkü Osmanlı döneminde para cezaları hem devlet hazinesi hem de bütün memurlar için önemli gelir kaynakları arasındadır.[162]

Osmanlı hukuk sistemi ile mahalle sakinlerinin birbirleri üzerindeki sorumlulukları ve kefalet sistemi birlikte düşünüldüğünde sıkı bir sosyal denetim[163] ile karşılaşılmaktadır. Komşular birbirlerinden haberdar olmanın ötesinde akrabalık bağlarına yakın bir ilişki içindedirler. Böyle bir hayat örneği kişinin sürekli tetikte yaşamasını ve toplumun kabul etmeyeceği her türlü davranıştan uzak durmasını mecburi kılmaktadır. Mayol mahalle için "konutun genişlemiş hali"[164] derken tam olarak bunu kastetmektedir.

Sosyal denetim mekanizmasının sıkı işlediği Osmanlı mahallelerinde kişiler dini, kültürel ya da geleneksel bir takım davranış kalıplarına uygun davranma mecburiyetinde hissetmektedirler. Bu durum bilhassa yer değiştirme zamanlarında

[159] S. Zubaida, **İslam Dünyasında Hukuk ve İktidar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 170.
[160] Diyet uygulaması şerii hukuk gereğince diyetin geçerli olması ölen kişinin yakınlarının tercihlerine bağlıdır. Cinayeti işleyen kişinin de öldürülmesi istenebilir ya da onun yerine diyet (para cezası) talep edilebilir. Kasâme uygulamasının geçerliliği kapsamında elli mükellef erkeğe diyet ödettirilmesi bu hükmün gereğidir.
[161] Zubaida, a.g.e.
[162] a.k. , s. 177.
[163] Alada "Osmanlı Şehrinde Mahalle" kitabında "sosyal kontrol" kavramını kullanmaktadır.
[164] Mayol, a.g.e., s. 35.

daha bir önem kazanmaktadır. Yer değiştirmek için verilen resmi belgede (mürur tezkeresi) göçün hangi gerekçeyle yapıldığı yazdığından, yeni ikamet edilecek mahalleden kabul almak zorlaşmaktadır. Ayrıca belli davranış kalıplarına uymayanlar mahallede istenmeyebilir ve göç etmek durumunda bırakılabilirlerdi. Fuhuş yaptığı gerekçesiyle mahallelinin şikâyetçi olduğu ve mahalleden ihracını istediği kadınlarla ilgili örneklere Osmanlı arşivlerinde sıkça rastlanmaktadır.[165]

Öte yandan hırsızlık, sarhoşluk, gürültü gibi sebeplerle de mahalleden ihraç edilenlere dair kayıtlar bulunmaktadır. [166] Mahalleden ihraç kararına mahallelinin karar verebilmesi [167] hem örfi hukukta (kanunnamelerle) hem de şerii hukukta (fetvalarla) kabul görmüş bir uygulamadır. Örneğin daha evvel de bahsi geçen Yavuz Sultan Selim'in Kanunnamesinde şöyle denmektedir:[168]

> "Ve dahi bir kimesneyi mahallesi ve karyesi cemaati hırsuzdur ve kahbedir deyu şikayet edüb bize gerekmez deyu şikayet ve red etseler vakı'amüttehim ise dahi beynannas malum ola mahallesinden ve karyesinden nef' edeler eger mahalle kabul etmezse şehireden süreler"

Kanunnameden anlaşılacağı üzere mahallelinin şikâyeti ve kabulü kişinin mahalleye yerleşmesinde etkileyici etmenlerdir.

Mahalleden ihraçlar hakkında mahalle sakinlerinin karar verebiliyor olması iki açıdan önemlidir. İlki, mahalle sakinlerinin hayat alanlarını tamamen sahiplenmesi konusudur ki bu sahiplenme yalnızca ortaklaşa sorumluluğa indirgenemez. Başka bir deyişle, sakinler yalnızca herhangi bir suç işlenmesi halinde sorumlu tutulacaklarından hareketle tedbir almak maksatlı ihraç kararlarına yönelmezler. İhraç için şikâyette bu da bir faktör olarak yer alır. Ancak asıl olan kişilerin

---

[165] Ö. Ergenç, "Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine", **Osmanlı Araştırmaları IV**, (Ed. H. İnalcık, N. Göyünç), 1984, s. 75.
[166] Alada, a.g.e., 154-155.
[167] Ö. Tok, "Kadı Sicilleri Işığında Osmanlı Şehrindeki Mahalleden İhraç Kararlarında Mahalle Ahalisinin Rolü, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, s. 155.
[168] Yazarı Belli Değil, Konuşma Diline Çeviren: H. Tuncer, a.g.e., s. 77.

kimliklerinin tayininde yaşadıkları mahallenin isimlerinin etkili olmasıdır. Dolayısıyla mahallenin güvenli ve nezih bilinmesi orada yaşayanları da öyle nitelendirmeye yetmektedir. İkinci husus ise sözlü şahitliğin geçerli olmasıdır. Kimi zaman tek başına yeterli olabilen sözlü şahitlik ihraç kararlarında da önemli bir yere sahiptir.

Mahalleler konumlanışları itibariyle güvenliği sağladıkları kadar birlikte iş görmeye, dayanışmaya ve çözüm üretmeye elverişli mekânlar olarak da ortaya çıkmaktadırlar. Dolayısıyla, mahallelinin sorumluluğu paylaştığı alan da yalnızca kasâme ve diyet olmamaktadır. Osmanlı mahalleleri yaşayanlarının ya akrabalık ya da komşuluk bağı ile birbirlerini yakından tanıdıkları mekânlar oldukları için ihtiyaçların, sorunların bilinmesi ve giderilmesi gerekmiştir. Sadaka taşları ve avarız akçası vakıfları bu gibi durumlar için varlık göstermiştir.[169]

Sadaka taşları insan boyundan yüksekçe inşa edilen, sadaka vermek isteyenin bir miktar parayı oraya koyduğu ve ihtiyacı olanın ihtiyacı kadar parayı temin ettiği geleneksel yapılardır. Bu durumda yardım eden de yardıma muhtaç olan da birbirinin kimliğini bilmeden yardım gerçekleştirilmiş olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sadaka taşlarının varlığı Osmanlı mahallelerinde toplumsal sorumluluğun yalnızca hukuk kuralları söz konusu olduğunda değil; hayatın her anında paylaşıldığına bir örnektir. Sadaka taşlarından daha geniş uygulama alanlarına sahip olan avarız akçası sandığı gelirleri aynı isimli vakıflar aracılığıyla edinilmiştir.

Osmanlı Devleti'ndeki vakfetme anlayışı ile vakıf kurma ve yürütme geleneği oldukça köklüdür. Bu yüzden "vakıflar üzerinde bilgi edinmeden, envanterlerini

[169] A. Akgündüz, **İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesi**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988; Z. Kazıcı, **Osmanlı Vakıf Medeniyeti**, Bilge Yayınları, İstanbul, 2003; C. Behar, **Bir Mahallenin Doğumu ve Ölümü (1494-2008) Osmanlı İstanbul'unda Kasap İlyas Mahallesi**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2014.

gözden geçirmeden, bilhassa doğru tarih yazabilmek için Osmanlı şehir medeniyetini ve hatta Osmanlı ziraatini anlamak mümkün değildir."[170] Devletin her düzeyden yönetim ağına yayılmış bulunan vakıfların tüzel kişilik sahibi olduğu iddiası[171] da göz önünde bulundurulduğunda Osmanlı Devleti'nin idaresi üzerindeki önemleri ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimin işini oldukça kolaylaştıran vakıflaşma, fiziksel ihtiyaçlardan fiziksel yapı inşalarına kadar çok çeşitli alanlarda hizmet vermiştir. Akla gelebilecek sayısız tesis yanında bu eserlerden gelen veya vakfedilen tarla ve bahçelerin neması eğitim, sağlık, aş dağıtmaktan kuş beslemeye hatta çocuklara kır gezisi yaptırmaya, onları eğlendirmeye kadar çeşitli amaçlara vakfedilmiştir.[172]

Avarız vakıfları da vakıflara adını veren "avarız" kelimesinin "arıza"nın çoğulu olmasından da anlaşılacağı üzere herhangi bir sebepten zor durumda kalanlara destek olmak ve mahalle sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarının temini için kurulmuştur. Bu ihtiyaçların karşılanması için gerekli para da mahallede bulunan hane sayısına bölüştürülerek toplanmıştır.[173] Zaman içerisinde vakfın gelirlerine zenginlerin malları ve vakfettikleri paralar da dâhil olmuştur. Oldukça zenginleşen vakfın gelirleri, mahallenin bayındırlık hizmetleri, fakirlerin evlendirilmesi, açların doyurulması, doğal afete uğrayanların yaralarının sarılması gibi toplumsal hizmetler için de uzun yıllar kullanılmıştır.[174] Avarız vakıfları yalnızca müslüman mahallelerinde değil gayrimüslim mahallelerinde de kurulmuştur. Örneğin

[170] Ortaylı, 2012, s. 315.
[171] İlber Ortaylı "Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi" adlı kitabında Prof. Hüseyin Hatemi'nin bunu ileri sürdüğünü aktarır.
[172] Ortaylı, 2012, s. 312.
[173] Ergenç, 1984, s. 76.
[174] Alada, a.g.e., s. 171-176.

Bursa'daki Ermenilerin Hacıiskender, Hacıbaba ve Hocamehmed Mahallesi avarızı için Ermeni hristiyanları vakıfları kurdukları bilinmektedir.[175]

Avarız vakıflarının gelirlerinin toplandığı avarız akçası sandığında biriken paralardan " 'tekalif-i örfiyye ve avarız-ı divaniyye' diye adlandırılan ve başlangıçta olağanüstü durumlarda alınırken, sonra sürekli alınır olan vergiler ödenmiştir."[176] Öte yandan avarız akçası vakfının gelirlerinin bir kısmı ile imamın barınmasının sağlandığı ve ücretinin karşılandığı bilinmektedir. İmamın yanında müezzin ve muallim gibi görevlilerin ücretleri de vakıftan karşılanmıştır.[177] Bu da merkezi yönetimde ücret ödemeleri için herhangi bir pay ayrılmasına gerek kalmadan yerelin bunu vakıflar aracılığıyla çözüme kavuşturduğuna işaret etmektedir.

Mahallelerdeki böyle bir sandığın varlığı mahalleleri yerel yönetim birimi olmaya yaklaştıran en büyük göstergelerdendir. Merkezi yönetime bağımlı kalınmaksızın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması bu sandıklardan ve dolayısıyla her hanenin ödediği vergilerden sağlanmıştır.

Sandık gelirleri bayındırlık ihtiyaçlarını gidermenin yanında sosyal hizmet birimi gibi de görev üstlenmişler ve düşkünlerin ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Mahallede görevli bulunanların ücretleri de yine bu sandıkların gelirlerinden karşılanmıştır. Mali açıdan bugünün yerel yönetim organlarını hatırlatan avarız sandıkları merkezden ayrık biçimde gelirlerini elde etmiş ve harcamışlardır. Bütün bunların yanında başlangıçta olağanüstü durumlarda merkezin talep ettiği vergiler bu sandık gelirlerinden karşılanmış ve ani durumlar için hazırlıklı olmayı sağlamıştır.[178]

[175] Karataş, 2005, s. 102.
[176] Ergenç, 1984, s. 76.
[177] a.k.
[178] Alada, a.g.e., s. 171-176.

Avarız sandıkları, sadaka taşı uygulaması ve ceza hukukunun mahalle eksenindeki uygulamalarıyla adeta geniş bir aile görüntüsü çizen mahallelinin toplumsal ilişkileri ve şeffaf hayatları göz önüne alındığında, bu düzenin mahallenin yönetimine nasıl yansıdığı bir sonraki başlık altında gösterilecektir.

II. OSMANLI MAHALLELERİNİN YÖNETİMİ

Osmanlı Devleti'nde şehirlerin yönetimindeki en büyük yetkili kadıdır. Şehrin yönetiminde kadı'nın esnaf loncalarının temsilcileri ile temasta bulunduğu da bilinmektedir. Genel yapısı itibariyle dini farklılıkların gözetilerek oluşturulduğu mahallelerin yönetiminden ise din adamları sorumludur. Yani müslüman mahallelerinde sorumluluk imamda iken gayrimüslim mahallelerde sorumluluk haham ve kocabaşılardaydı. Bu yöneticilerle kadı arasında ise hiyerarşik bir ilişki biçimi geliştirilmişti.[179]

Ancak bu dönemdeki sorumluluğu mahallelinin ve din adamlarının birbirlerine kefil edilmeleriyle birlikte düşünmek gerekmektedir. Merkezi yönetime karşı sorumluluk din adamlarında olsa da din adamlarına tüm mahallelinin kefil olmasıyla bu sorumluluk mahalle halkı arasında paylaştırılmaktadır.

Devletin II. Mahmut dönemine rastlayan yenileşme hareketleri arasında muhtarlık teşkilâtlarının kurulması da bulunmaktadır. Dönemin ekonomi ve güvenliğe ilişkin kaygıları 1829 yılında İstanbul'da ilk muhtarlık teşkilâtı kurularak azaltılmaya çalışılmıştır. Daha sonra 1933 yılında Kastamonu'dan başlanılarak

[179] Ortaylı, 2012, s. 285-286.

taşraya yaygınlaştırılan bu teşkilâtlanma zaman içerisinde geleneksel yönetim birimleri arasına girmiştir.[180]

Muhtarlık teşkilâtı hem oluşturulduğu dönem hem de oluşturulma biçimi ile Türk idare tarihinde farklı bir yerde bulunmaktadır. Bu teşkilâtı farklı yapan ise Osmanlı mahallerinin toplumsal yapısı üzerinde şekillendirilerek Türk idare yapısının özgün kurumları arasında bulunuyor olmasıdır.

A. İlk Muhtarlık Teşkilâtına (1829) Kadar Mahalle Yönetimi

Osmanlı Devleti'nde mahallelerin varlığı ve yönetimi ülke sistemi içerisinde şehirlerin yönetiminin kapsamında, devletin kuruluş yıllarını da içine alacak biçimde vuku bulmuştur. İlber Ortaylı bununla ilgili olarak şöyle der:[181]

> "Köy ve nahiye Osmanlı taşra yönetim hiyerarşisinin en altında yer alan yerleşmelerdi. Nihayet şehirlerde de mahalleler idari hiyerarşide bu birimlerle aynı düzeydeydiler."

İfadeden anlaşıldığı üzere Osmanlı'da Tanzimat'ın hemen öncesine kadar köy ve kenti birbirlerinden tamamen bağımsız düşünmek yanlış olacaktır. "19. yüzyıla kadar nahiye kalabalık bir köy demekti ve şehirlerde nahiye, yani naibin yönettiği geniş mahalle yaygın değildi."[182] Bu yüzden söz konusu döneme kadarki süreçte köy ve mahalleler vergi veren yerleşim alanları olarak düşünülmüş ve genel idareleri için din adamlarından başka bir yöneticiye ihtiyaç duyulmamıştır.

Bununla beraber padişahların kadılara gönderdikleri resmi belgelerde mahalle düzeyinde din adamlarıyla birlikte kethüda yiğitbaşı kimi zaman müezzin ve bekçiler

[180] Çadırcı, 2011, s. 51.
[181] Ortaylı, 2011, s. 98.
[182] a.k.

de anılmaktadır. [183] Gayrimüslimlerin de esnaf kethüdası seçebilmeleri ve seçilebilmelerinden hareketle mahallenin idaresinde din adamlarından hemen sonra anılan kethüdaların dini ya da etnik bir ayrıma gitmeden tüm mahallelerde yetki sahibi oldukları söylenebilir.

Kethüda, bekçi ya da müezzinlerin sorumlulukları olsa da "19. yüzyılın ilk yarısına kadar üst yöneticilere karşı mahallenin sorumlu yöneticisi imam veya haham veya papazdı." [184] Bu görevin müslüman mahallelerinde din adamlarına verilmiş olmasının en önemli sebebi Osmanlı Devleti'nde şerii ve örfi hukukun uygulanıyor olmasıdır. Gayrimüslim mahallelerinde de kendi aralarındaki anlaşmazlıklar yine kendi dini kurallarıyla giderildiği için bir farklılık yoktu. Bu durum yöneticilerin sağlam bir dini bilgiye sahip olmasını gerektiriyordu. Bu donanıma sahip yöneticiler ise şehirlerde kadı ve kadıya yardım etmek için görevlendirilen muhtesiplerken mahallelerde imamlardı.

İlmiye sınıfından olan kadı'nın varlığında birleştirdiği mülki idarecilik, adaleti sağlama, asayiş, bir takım vergileri toplama görevleri göz önüne alındığında mahalledeki imamların da benzer görevleri üstlendikleri gözlenmektedir. Şehir yönetiminde oldukça geniş yetki ve göreve sahip kadıların ve onlara yardım için hazır bulunan muhtesiplerin bu görevlerini yerine getirirken şehirleri oluşturan mahallelerin yöneticisi din adamlarından yardım aldıklarıdır.

Kadıların yardım aldıkları her konu din adamlarının da görev alanına girmektedir. Örneğin, kadıların adaleti sağlama görevlerini icra ederken ceza vermeye de yetkilerinin bulunması onları hukuk uygulayıcısı yapmaktadır. Mahalle

[183] Alada, a.g.e., s. 169.
[184] Ortaylı, 2011, s. 107.

düzeyinde ise imamların ceza vermeye yetkileri olmasa da çıkan anlaşmazlıkları mümkün mertebe çözmeleri beklenir.

"Bunun yanı sıra imam, mahkemeye intikal etmesi gerekli görülmeyen küçük adli suçları ve örfi olarak işlenmesi hoş karşılanmayan, kişiler arası çatışmaya sebep olabilecek suçları da çözüme kavuşturur."[185]Bu sayede kadıya yönlendirilmeyerek çözüme ulaştırılan anlaşmazlıklarla, kadı'nın adli iş yoğunluğu azaltılmış olmaktadır.

İmamların küçük anlaşmazlıkları çözüme kavuşturması diğer birçok sorumluluklarından yalnızca biridir. Söz konusu sorumlulukların ayrıntısına geçmeden evvel imamların nasıl iş başına geldiklerine değinmek gerekir. İmamların göreve gelmesinin padişah beratı ile gerçekleştiğine dair, birden çok vesikanın varlığı ile yazında birlik sağlanmıştır.[186] Ancak Musa Çadırcı'nın "*Genel kural bu olmakla birlikte çoğu yerde mahalle halkının imam olmasını istedikleri birini kadıya önerdikleri, uygun görülürse, atanmanın yapılması için padişahtan onay alındığı da görülmektedir*"[187] aktarımı dikkat çekicidir. İmamların göreve gelmesinin, mahalle halkının rızasıyla, kadının da uygun gördüğü ve son sözü padişahın söyleyerek berat vermesi şeklinde anlaşılması gerekmektedir.

Osmanlı mahallerinde hâkim olan ortak sorumluluk ve zincirleme kefalet de göz önüne alındığında imamların yeri farklılaşmaktadır. Çünkü imamlar mahallenin tamamı için kefil durumundaydılar. Bu yüzden mahalleli tarafından sıkı bir takip içerisindeydiler. Mahalleli imamını belirlerken en güvenilirler arasından tercihini yapmaktaydı. Tercih ya da seçim derken demokratik ilkelerin kastedilmediği aşikârdır. Ancak mahalle halkının imamın kim olacağı konusundaki fikirleri dikkate

[185] Ö. N. Baday, **"Modern Kent Mekânlarında Mahallenin Konumu"**, 2011, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 36.
[186] Ortaylı, 2012, s. 305; Z. Kazıcı, "Osmanlıda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 2, 2005b, s. 27.
[187]Çadırcı, 2011, s. 49.

alınır ve kadıya iletilirdi. Halkın belirlediği imam kadı'nın da onayıyla padişaha iletilir ve berat vermesi beklenirdi.

Döneme ilişkin olarak, imamların berat ile göreve gelebildiklerini söylerken arka plandaki uygulamaların da göz önüne alınması, ilk muhtarların mahalleliden istenen isimlere bakılarak göreve getirildiğinin anlaşılması açısından gereklidir. Öte yandan mahalle imamlığına gelebilmek için gerektiğinde sınav yapıldığı ve aynı şekilde mahallelinin imamların azli için başvuru hakkının da olduğu kaynaklardan aktarılmaktadır.[188]

İmamların temel vazifeleri arasında dini esasların mahalleli tarafından yerine getirip getirilmediğini denetlemek ve eksiklik gördüğü durumlarda kişileri ikaz etmek vardır. Çünkü dini vecibeleri kimin yerine getirip kimin getirilmediğine dair lazım geldiğinde muhtesibe bilgi vermek imamın göreviydi.[189] İmamların din adamı kimliklerinden hareketle üstlendikleri bu tip görevlerinin yanında yönetime dair üstlendikleri vazifeleri de bulunmaktaydı. Zaten imamı saygı duyulan ve sözü dinlenen biri konumuna yükselten dini bilgisinin yanında ağırlıklı olarak yönetime dair yetkileridir.

Aslına bakılırsa çoğu sorumluluğun idari ya da dini diye net sınırlarla ayrılması söz konusu olmadığından, imamların şahıslarında düzeni sağlamaya ilişkin her türlü yetkiyi barındırdıkları söylenebilir. Örneğin, imamların ölüm ve doğum işlerini dini açıdan yürütmekle mükellef olması, mahallede ikamet edenlerin kimliklerini de en iyi şekilde biliyor olmasını sağlamıştır. Yine nikâh akdini gerçekleştirmesi de imamların dini görevleriyle birlikte kimliklere dair bilgi sahibi olmalarını destekler niteliktedir.

[188] Alada, a.g.e.
[189] Ortaylı, 2011, s. 124-130.

Nüfus yoğunluğunun olmadığı mahallelerde ölüm, defin, doğum, nikâh, boşanma gibi işlemlerin kayıtları imam tarafından tutulur ve deftere işlenirdi.[190] Deftere işlenen bir diğer işlem de mahalledeki ikamet hareketliliğidir. Mahalleden taşınan ya da mahalleye yeni taşınanların kayıtlarının tutuluyor olmasının iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi asayişin sağlanabilmesidir. Çünkü mahalledeki düzeni ve asayişi sağlamak, huzuru temin etmek imamın görevleri arasındaydı. İkinci sebep ise vergilerin hanelere bölüştürülüp, zamanında toplanmasıdır.[191] İmamı merkezi yönetimin idari yetkilisi konumuna yükselten asıl olarak bu görevi yürütüyor olmasıdır.

Ayrıca mahalleye yeni taşınacaklar için yukarıda anlatıldığı üzere müteselsil kefaletin geçerli oluşu asayiş temininin yanında vergilerin de toplanması açısından önemlidir. Kefalet kişinin zamanında ve düzenli olarak üzerine düşen vergiyi ödeyeceğini de içerir. O yüzden hane kayıtlarının büyük bir titizlikle yürütülmesi imamın öncelikli görevidir. Bunların yanında iaşe ve güvenlik sorunlarına çare aramak maksadıyla başta İstanbul olmak üzere imparatorluğun tümünde özellikle 1821 tarihinden sonra daha yaygın biçimde uygulanan men-i mürur uygulaması da kefalet sistemine uygun olarak işlemektedir.[192] Bunun yanında mürur tezkerelerinin kontrolü de 1829 yılında ilk muhtarlar göreve getirilene kadar imamlar tarafından yapılmıştır.[193]

İmamı merkezi yönetimin mahalledeki yansıması haline getiren, merkezde alınan kararların ve merkezden bildirilen emirlerin halka aktarması görevini yerine

[190] H. Palabıyık, Ş. Atak, "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002, s. 333.
[191] Ortaylı, 2011, s. 109.
[192] O. Uysal, "XIX. Yüzyılda İç Güvenli ve Asayişin Temini Açısından Kefalet Sistemi", **Balıkesir Üniversitesi F.E.F Karesi Tarih Kulübü Bülteni**, 2007/I, s. 7.
[193] Ortaylı, 2011, s. 109.

getiriyor oluşudur. Kamusal mekân olarak işlev gören camii/mescit de bir yönetim merkezi gibi kullanılıyordu. Balıkhane Nazırı Ali Rıza Bey'in aktardığına göre:[194]

> "Taraf-ı hükumetten ahaliye tembihat icrası lazım geldiği halde mahallat imamlarına olunan tebligat üzerine akşam ezanına yakın mahalle bekçileri "tenbih var, akşam camiye buyurun" diye sopalarını vurarak ve bülent avaz ile bağırarak mahalleyi dolaşır, herkesi haberdar eder ve akşam namazından sonra imam efendi tembihat her ne ise halka onu tebliğ ve tefhim ederdi"

Aktarımdan da anlaşılacağı üzere imamların namazda hazır bulunan ahaliye hükümet tarafından kendisine bildirilenleri aktarması camide gerçekleşirdi. Başka bir arşiv belgesinden aktarılana göre, "3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı'nın okunuşu münasebetiyle sarayın Gülhane Meydanı'nda tertiplenen büyük merasime, sair hademe-i şeri 'at ve müşayih-i tarikat yanında, bu fermanın içeriğini mahalle halkına kendilerine havale edilen İstanbul'daki bütün hatib ve imamların da davetli olarak hazır bulundukları bilinmektedir."[195]

İmamların merkez ile yerel arasındaki bağı sağlayan konumları vergi toplama görevleriyle birlikte düşünüldüğünde varlıklarında vücut bulan idareci vasfını pekiştirmektedir. "İmamların bu vazifeleri o kadar devamlı ve önemli bir hal almıştı ki, şehir merkezinde kadılık müessesesi büyük bir sarsıntıya uğrayıp fonksiyonunu yitirdiği halde, o müessesenin alt kademedeki temsilcisi olan imamların durumu o nisbette sarsılmamıştı."[196]

İmamların mahalledeki düzeni sağlamak ve mahallenin ahlakını korumak amacıyla da bir takım yetkileri bulunmaktadır. Bunlar arasında mahalle huzurunu sağlamak için kişiler arası ilişkileri düzenlemeye ek olarak çevreye ilişkin koşulları

---

[194] A.Ş. Çoruk, **Eski Zamanlarda İstanbul Hayatı**, Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2001.

[195] Necati Fahri Taş, **Tanzimattan Sonra Yayımlanan Kanun ve Nizamnameler**'den aktaran K. Beydilli, **Osmanlı'da İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü**, Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2013, s. 18.

[196] İ. Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, 1974, s. 108'den aktaran Kazıcı, 2005b, s. 31.

takip etmek de bulunmaktadır. Çarşıların temizliğinden esnaf kethüdasının sorumlu olması gibi imamlar da mahalle aralarının temizliğinden sorumluydular.[197] Ayrıca, yangına karşı evlerdeki ocakların iyice söndürülmesi ve temizlenmesinin temini,[198] mahalle dükkânlarında satılan eşyaların durumunun bilinmesi[199] gibi daha ayrıntılı görevlerinin yanında, "hapis ve tevkifi icab eden kadınların imamların evinde mevkuf tutulmaları" da kaynaklarda mevcuttur.[200]

İmamların mahalleden sorumlu olmaları mahalle gelirlerinin toplanması ve harcanmasından da sorumlu olmalarını gerektirmektedir. Konuyla ilgili olarak avarız akçası sandığının yönetimi için idare heyeti seçildiğini aktaran Hamit Palabıyık ve Şermin Atak'ın[201] yanında Çadırcı çoğu yerde imamların sorumlu tutulduğunu[202] aktarmaktadır.

Bu iki ifade iki farklı iddia gibi gözükmekle birlikte meselenin özünün bilinmesiyle birbirleriyle paralellik gösterdikleri ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki: mahalledeki ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak vakfedilen kimi malların idaresi için belirli kimseler tayin edilebileceği gibi yönetimi doğrudan imamla ilişkilendirilebilirdi. İmamlar vakıf idaresini mütevelli sıfatıyla yürütürlerdi. Bununla beraber imamlar vakıf idaresini bir heyetin yardımı ile de gerçekleştirmişlerdir. Yerel nitelikteki vakıflarda imamların mütevelli olmaları oldukça sık rastlanan bir durum olduğundan hem Çadırcı'nın hem de bunun dışındaki vakıf idarelerini kasteden Palabıyık ve Atak'ın söylemleri paralel niteliktedir.

---

[197] Ortaylı, 2005, s. 15.

[198] **Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Hatt-ı Hümayun, nr. 25705 (II.Mahmut Devri)**'nden aktaran Beydilli, a.g.e., s. 19.

[199] Ziya Kazıcı'nın "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi" makalesinde muhtesibin mahalledeki en büyük yardımcılarının imamlar olduğunu ve bir takım görevlerini onların vasıtasıyla gerçekleştirdiklerinden bahseder. Dolayısıyla bu görevler mahalle düzeyinde imamların görevleridir.

[200] Beydilli, a.g.e., s. 18.

[201] Palabıyık ve Atak, a.g.e., s. 333.

[202] Çadırcı, 2011.

İmamların bu görevlerini zaman içerisinde kötüye kullanmalarına rüşvetçilik, kayırmacılık, mahalleye tarh edilen avarız vergilerini adil olmayan bir şeklide bölüştürme, mahallenin avarız sandığında birikmiş paraları kendi çıkarı için kullanma gibi suçlamalar[203] da dahil olunca din adamlarının idaredeki konumu tartışmalı hale gelmiştir. Bunun dışında ilk muhtarların göreve getirilmesine neden ihtiyaç duyulduğu sorusu en genel anlamıyla devletin içinde bulunduğu koşullarla cevaplanabilir. Özelde ise birbirleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilişki içinde bulunan koşulların odak noktasında Yeniçeri Ocağının kaldırılması bulunmaktadır. Devlet idaresinde bir alandaki yeniden yapılanmalar diğer idari alanlarda da birtakım düzenlemeleri beraberinde getirmektedir.

1826 yılında Yeniçeri Ocağının kaldırılmasıyla Anadolu'ya dağıtılan ocak mensupları delillerle[204] birleşerek soygunlarını sürdürmüşlerdir.[205]Bu duruma göçebe aşiretlerinin dilediklerince davranmalarından kaynaklanan sorunlar[206] da eklenince şehirlerdeki asayiş oldukça aksamış ve daha güvenli görülen yerlere göçün başlaması kaçınılmaz olmuştur. Sık yaşanan yer değiştirmelerle baş edebilmek için şehir ve köylere giriş çıkış yapanların denetiminin sıkılaştırılması ihtiyacı doğmuştur. Asayişin dışında daha evvel bahsi geçen mali mülki görevlerin de aksatılması yeni bir teşkilâtı gerektirmiştir.[207] Bütün bunlar için uygun görülen teşkilât muhtarlık teşkilâtı olarak ortaya çıkmış ve ilk muhtarlar vazifelerinin başına getirilmiştir.

[203] Behar, a.g.e., s. 112.
[204] Osmanlı döneminde vali, mutasarrıf ve mütesellimlerin kapılarında besledikleri askerlere 1776'da çıkarılan bir emirle verilen isimdir.
[205] M. Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 139.
[206] a.k. , s. 140-142.
[207] Ortaylı, 2012, s. 306.

B. 1829 Yılı Sonrası Mahalle Yönetimi

Osmanlı döneminde ilk muhtarların ortaya çıkması ile gerek köy gerekse mahallede her türlü iş için danışılan kişi muhtarlar olmuştur. Ondan evvel din adamları eliyle yürütülen idari işler ilk muhtarlık örgütlenmesinden sonra muhtarlara devredilmiştir. Bununla ilgili olarak Şenay Atam *"Sözlük olarak seçilmiş anlamına gelen muhtar terimi, Osmanlı Devletinde muhtarlık teşkilâtı kurulmadan önce mahalle, köy ve kasabanın önde gelen, güvenilir kişilerini de nitelerdi"* [208] demektedir. Atam'ın aktarımındaki seçilmişlik vurgusu "muhtar" kelimesinin TDK'nin kişi adları sözlüğünde ilk anlamıyla "seçilmiş kişi, seçkin" ve ikinci anlamıyla "davranışlarında özgür olan, dilediğini yapan" manâlarında erkeklere verilen bir isim olarak [209] tanımlanmasıyla örtüşmektedir. Kişinin seçkin olması güvenilirliliği ile ilişkilendirilebilirken, davranışlarındaki özgürlük vurgusu da yine seçilmenin verdiği meşruiyetle düşünülebilir. Kelimenin içeriğindeki bu özellikler Osmanlı'da padişah beratına ihtiyaç duyulmasının yanı sıra halkın taleplerine uygun kimselerin muhtar olmasıyla da uyum içindedir.

Bunun dışında TDK'nin güncel Türkçe sözlüğünde muhtar kelimesi şöyle tanımlanmaktadır:[210]

> "1. Köy ve mahallenin yasalarla belirtilmiş işlerini yürütmek için o köy ve mahallede oturanların seçtikleri kimse, köy muhtarı, mahalle muhtarı 2. sf mcz. Her işe burnunu sokan 3. sf esk. Özerk: Milletin ağzı torba değil ki, iki gözüm, dikesin. Herkes dilediği hikmeti savurmakta muhtardır. –N.Hikmet"

TDK'nin bu tanımında da mecaz olarak "her işe burnunu sokan" anlamı gözden kaçırılmamalıdır. Kelimenin bu anlamı dönem itibariyle muhtarların sahip oldukları

---

[208] Ş. Atam, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması: Niğde Örneği", **1.Uluslararası Niğde Dil Kültür ve Tarih Sempozyumu**, 2012, s. 3.
[209] Kişi Adları Sözlüğü, **TDK**, erişim: http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_kisiadlari&arama=adlar&guid=TDK.GTS.5643220e8411a2.71741004.
[210] Güncel Türkçe Sözlük, **TDK**, erişim: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts.

görev çeşitliliği ile birlikte düşünüldüğünde pek şaşırtıcı değildir. Muhtarların sahip oldukları görevlerin çeşitliliği daha evvelden de bahsedildiği üzere temelde devletin iç güvenliğini sağlama ve ekonomik gücüne kavuşması için gerekli vergilerin zamanında ve tam toplanması amaçlarında birleşiyordu.

Söz konusu amaçlara ulaşılma maksadıyla ilk muhtarlık teşkilâtı 1829 yılında Bilad-ı Selase (İstanbul, Üsküdar, Eyüp) mahallelerinde kurulmuştur.[211] Muhtarlık örgütlenmesinin ilk olarak İstanbul'da başlamasının birden fazla nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki yeni bir örgütlenme biçimi olan muhtarlık teşkilâtının istenilen başarıya ulaşıp ulaşamayacağının takibinin daha kolay olmasıdır. Çünkü muhtarlık teşkilâtının ülke geneline yayılması İstanbul'da ulaşacağı başarıyla ilişkilidir. Diğer sebep ise bu teşkilâtın dağıtılan yeniçeri ocağı mensuplarının İstanbul'a dönmelerini önleme girişimlerinden biri olarak görülmesidir.[212] Muhtarlar mürur tezkeresi kontrolü yapacağından eski ocak mensuplarının İstanbul'a yerleşerek örgütlenmeleri mümkün olmayacaktır.

Bu sebeplerle yalnızca İstanbul seçilmiş olmakla kalmamış aynı zamanda uygulama için müslüman mahalleri tercih edilmiştir. Gayrimüslimlerle olan ilişkilerin siyasi açıdan tehlike oluşturduğu bir dönemde bu tercihin nedeni de ortaya çıkmaktadır. İstanbul'da müslüman mahallelerde başlatılan uygulamada mahalle muhtarlarının mahallenin ileri gelenleri arasından "evvel" ve "sani" olmak üzere iki kişi olarak seçildikleri bilinmektedir.[213]

[211]Çadırcı, 2007, s. 13.
[212] Çadırcı, 2011, s. 45-69.
[213]Alada, 2008; Eryılmaz, 1988.

Evvel ve sani olarak iki muhtarın görevlendirilmesinin nedenleriyle ilgili olarak dönemde etkinliği gittikçe artan ayanlaşmanın önüne geçebilmek [214] gösterildiği gibi tek muhtarın yetki aşımının önlenmesi [215] de savunulmaktadır. Bunlarla birlikte mahallelerde hâkim olan karışıklığın ivedilikle çözülmesi amacıyla da iki muhtarın görevlendirildiği düşünülebilir.

Sıddık Tümerkan'ın aktarımına göre gayrimüslim mahallerinde ise kâhya ve muhtar adlarıyla yine iki kişi seçilmiştir. [216] Atam'ın "*Gayrimüslimlerin yaşadığı yerlerde muhtarlık yürüttükleri vazifeleri yerine getirmek üzere kâhyalar atanmıştır."* [217] söylemi de gayrimüslim mahallelerinde kâhyaların varlığına işaret etmektedir. Ancak Çadırcı kitabında yine aynı iddiaya sahip Talât Mümtaz Yaman'ı eleştirerek reaya mahallerinde herhangi bir muhtar ya da kâhya seçiminin söz konusu olmadığını kocabaşıların idaresinin devam ettiğini vurgulamıştır. [218]

Bilâl Eryılmaz da bir makalesinde papaz ve kocabaşıların bu statüsünün 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar değiştirilmeden devam ettiğini söylemektedir. [219] Konuyla ilgili olarak Osman Köksal'ın Şumnu'daki 1844-1845 yılları arasındaki araştırmasında müslüman mahallelerinde muhtarlara rastlanırken gayrimüslim mahallelerinde hiç bir muhtar kaydına rastlanmamıştır. Durumu değerlendiren Köksal'a göre kayıt sırasında gözden kaçırılan durumlar yoksa gayrimüslimlerin idareyle ilişkilerini hala kendi dini liderleri devam ettirmektedir. [220]

---

[214] E. Arıkboğa, "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 3, 1999, s. 110; A. Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 2015, s. 195.
[215] Behar, a.g.e., s. 113.
[216] S. Tümerkan, **Türkiye'de Belediyeler**, R. Zelliç Basımevi, İstanbul, 1946, s.367.
[217] Atam, a.g.e., s. 4.
[218] Çadırcı, 2007.
[219] Eryılmaz, 1988, s. 467.
[220] Köksal, a.g.e, s.194.

Muhtarların mahallelerde görevlendirilmesi mahalledeki kefalet uygulamasına dâhil edilip imamların kendilerine kefilliğinin sağlanmasıyla gerçekleştirilmiştir. Burada akla gelebilecek bir soru: "Zaten mahalle sakinlerinin güvenini kazanmış ve merkezi idare ile ilişkilerin yürütülmesini sağlayan imamların niçin muhtar olmakla da görevlendirilmedikleridir." Bunun cevabı ise Ahmet Lütfi Efendi'nin aktarımında saklıdır:[221]

> "1827 yılında Dersaadet ve Bilad-ı Selase ahalisinin erkek nüfusunun sayım ve yazımı yapıldı.Nüfusun artması ve işsizlik ve serseriliğin önünün alınması için şehre giriş ve çıkış kontrol altına alındı. İmamların, gelen gidenlerin mürur tezkerelerini kontrolde ihmal ve yolsuzlukları görülmüştü. Bu nedenle imamların müsamaha edip, göz yummaması için mahalleye evvel ve sani olmak üzere iki de muhtar tayin edildi."

Aktarımdan da anlaşılacağı üzere, hem merkezi idarenin hem de mahalle sakinlerinin imamlara karşı sarsılan güvenleri muhtarlar ile yeniden inşa edilmeye çalışılmıştır. İmamların muhtarlara kefil edilmesi uygulaması iddia edildiği gibi[222] imamların azalan itibarını yükseltmek için de olsa muhtarların merkezi idarenin temsilcisi olarak göreve gelmeleriyle, imamların pek çok konudaki yetkilerinin onlara devredilmesi, imamları zaman içerisinde yalnızca din görevlisi olmaya itmiştir.

Öte yandan muhtar tayininde görevi başında bulunan imamların seçildiği uygulamalar da yok değildir. Ancak merkezi yönetimin asıl amacının doğrudan idare ile sorumlu yöneticilerle mahallelerin bozulan düzenlerini yeniden inşa etmek istediği gözden kaçırılmamalıdır. Bunu yaparken merkezi yönetimin esas kaygısı toplumsal huzurun olmadığı yerde vergi toplama meşruiyetinin de kaybolacağıdır.

Muhtarlık teşkilâtının Bilad-ı Selase'de başarılı sonuçlar alması, teşkilâtın gelişerek Anadolu şehirlerindeki idarelere doğru yayılmasına yol açmıştır. Taşradaki

---

[221] Vak'anüvis Ahmet Lütfi,**Tarih-i Lütfi**, C. 2, s. 173'ten aktaran Ortaylı, 2012, s. 306.
[222]Çadırcı, 2007, s. 16; Eryılmaz, 1988, s. 468.

ilk muhtarlık teşkilâtının 1833 yılında Kastamonu Taşköprü'de II. Mahmut'un bir fermanıyla kurulduğu bilinmektedir. [223] İstanbul'dan sonra taşrada muhtarlık teşkilâtının kurulmasına Taşköprü'den başlanması orada gerçekleşen bir hadise sebebiyledir.[224]

Halkın uygulamadan memnun kalmasıyla birlikte mütesellim, muhtarların adlarının kayıtlı olduğu defterle durumu merkeze bildirmiştir. Bunun üzerine II. Mahmut uygulamanın bütün Anadolu kentlerine yayılmasına dair ferman çıkarmıştır. [225] Ancak teşkilât bütün şehirlerde aynı anda uygulanma imkânı bulamadığı ve uygulamaya geçirilmesinin farklı şehirlerde ve tarihlerde olduğu belirtilmelidir. [226] Örneğin Sivas eyaletinde muhtarlık teşkilâtının kurulması için gönderilen ilk ferman Kastamonu'daki uygulamanın hemen ardından hazırlandığı için 1933 tarihlidir.[227] Benzer şekilde muhtarlık teşkilâtlarının kurulması Menteşe Sancağında 1834 yılı[228] ve Niğde'de 1835 yılı[229] gibi Kastamonu'yu takip eden yıllarda gerçekleşirken, Girit'te öyle olmamıştır. Teşkilâtın Girit'te uygulanmaya geçmesi geç sayılabilecek olan 1881 yılına denk gelir.[230] Ayrıca muhtarlık teşkilâtı

[223]Çadırcı, 2007.
[224] 1833 yılında, Taşköprü ayanı Hacı Ömer'in halktan haksız vergi almasıyla birlikte başlayan memnuniyetsizlikler, mütesellim Dergâh-ı Ali Kapucubaşılarından Dede Mustafa Ağa'ya şikâyet olarak ulaştırılmıştır. Mütesellim ayanla görüşmek için davet etmişse de Hacı Ömer gelmeyerek etrafındakilerle isyan etmiş ve karışıklık çıkarmıştır. Bunun üzerine mütesellim, Kavasbaşı Mehmed Hidayet Ağa'yı göndererek, avanesiyle beraber Hacı Ömer'i idam ettirmiştir. Dede Mustafa Ağa bu hadiseden sonra yeni bir ayan seçmek yerine İstanbul'da uygulanan muhtarlık örgütlenmesine gitmiş ve "evvel" ve "sani" adlarıyla iki muhtar seçtirmiştir. Ayrıca ahali de kefile rapt edilmiştir. Buradaki kefil imamdır. Yani imamlar muhtarlara ve muhtarlar da tüm halka kefil edilmiştir.
[225] Çadırcı, 2007, s. 15-17.
[226] Akyıldız, a.g.e., s. 195; Çadırcı, 2007, s. 18.
[227] G. Eken, "Sivas Eyaletinde Muhtarlığın Tesisi ve Muhtarların Kimliğine Dair", **Türk Yurdu Dergisi**, Aralık 1999- Ocak 2000, s. 519.
[228] E. Keleş, "Menteşe Sancağında Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 22, S. 1, Ocak 2013, s. 59.
[229] Atam, a.g.e., s. 4.
[230] Atam, "Osmanlı Devletinde Muhtarlık.." makalesinde sayfa 3'te dipnot olarak bu bilgiyi aktarmaktadır.

oluşturulurken, taşradaki mahalle yapılanması da gözden geçirilmiş mahallelerden bazıları birleştirilip toplam mahalle sayıları azaltılmıştır.[231]

Anadolu kentlerinde muhtarlık teşkilâtlanmasının yaygınlaşmasıyla merkez-yerel ilişkileri yönetsel açıdan belirginleşmeye ve hukuksal bir zemine oturmaya başlamıştır. Muhtarların göreve başlama biçimlerinin ayrıntısına bakıldığında ise halkın tanıdığı ve güvendiği kişilerin isimlerinin muhtar olarak seçmesi ilk adımı oluşturmaktadır. Sonrasında isimler kadılara bildirilir ve kadılar isimleri şer'iyye siciline kaydederek defter nazırına iletirdi.

Nazırlar tarafından Ceride Nezaretine ulaştırılan ve burada incelenen isimler padişah tarafından onaya sunulurdu. Onaylanırsa muhtarlara idari işlemlerde kullanmaları için mühürleri gönderilirdi.[232] Mühürlerin darphanelerde basılabilmesi için padişahın onayının beklenmesi muhtarların atanma usulüne işaret etse de isimleri halkın göndermesi seçildiklerinin göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Dönem içinde değerlendirildiğinde, muhtarların imamlardan devraldıkları görevlerden en önemlisinin mürur tezkerelerinin kontrolünü yapmak olduğu söylenebilir. Çünkü daha evvel de aktarıldığı üzere, imamlara olan güveni yitiren bu tezkerelerin kontrolündeki ihmâl ve yolsuzlukların açığa çıkmış olmasıydı.

Muhtarların seçimindeki esaslar muhtarlık teşkilâtlarının yaygınlaşmasıyla birlikte belirlenmiştir. 2 Haziran 1863 tarihli Tasvir-i Efkâr gazetesinde yer alan "Muhtaran İntihabı Hakkında Talimat" ve "İntihab-ı A'za Hakkında Talimat"larda muhtar ve aza seçimlerinin nasıl yapılacağı ayrıntılarıyla yer almaktadır. [233]

---

[231] Atam, a.g.e., s. 3.
[232] B. Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 204.
[233] T. Ercoşkun, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Kurumu'nun İşleyişine İlişkin Düzenlemeler ve Gözlemler", **BİLİG**, S. 60, 2012, s. 136.

Talimatlarda düzenleme önceliği köylere ve kazalara verilmiş olsa da mahalle muhtarlıkları ile ilgili hükümler de bulunmaktadır.

Bu talimatlara göre eyaletlerde her iki yüz haneye, sancaklarda her yüz haneye bir muhtar; ömründe hiçbir cinayet işlememiş, halk nezdinde iyi ahlaklı ve dürüstlükleriyle bilinenler arasından seçilecekti. Ancak seçmen halk değildi; hâkim, müftü, yörenin ileri gelenleri ve kentse vali, sancaksa kaymakamdı. Bu düzenlemede muhtarların iki yılda bir seçileceği ve eski muhtarın yeniden aday olabilmek için üç yıl geçmesi gerektiğine de yer veriliyordu.[234] Talimatlarla belirlenen hükümler birtakım değişikliklere uğrayarak 1864 yılında yürürlüğe konulan Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile yerini buldu.[235]

1864 Nizamnamesi[236], ülkenin yönetimini vilayet, sancak, kaza, karye olarak bölümlendirerek modern anlamda taşra teşkilâtlanmasının temelinin atıldığı nizamname olduğundan Türk yönetim tarihi için önemlidir. Nizamname daha evvelden imamların hükümetle ahali arasında bulunan konumuna artık muhtarları yerleştirmiştir.

Nizamnamenin muhtarlık teşkilâtlanması açısından ise çok önemli iki özelliği vardır. Bunlardan ilki 1864 Nizamnamesi'nin *"Kasaba ve şehirlerde lâ-akall elli hane bir mahalle î'tibâr olunub her bir mahalle bir karye hükmünde bulunacaktır."* hükümlü 5. maddesi ile mahalleleri Türk yönetim tarihinde ilk ve son kez köy ile aynı yasal statüde konumlandırmasıdır. İkincisi ise nizamnamenin muhtarlık teşkilâtını pekiştirecek ihtiyar meclislerinin kurulmasının yasal dayanağını oluşturuyor olmasıdır.

---

[234] Çadırcı, 2011.
[235]Takvim-i Vekayi,7 Cemaziyelahir 1281 (8 Kasım 1864).
[236] Nizamname metninin Latin harflerine çevrilmiş hali için bakınız: E. Tural, "Bir Belge: 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 13, S. 2, Nisan 2014, s. 110-120.

Nizamnamenin muhtarlık teşkilâtı açısından içeriği incelendiğinde, İdare-i Umur-ı Kur-a başlığının altında yer alan 54. maddede *"Her karyede her sınıf-ı ahâlî için beşinci bâbda beyan olunan usûle tevfikan kendilerinin intihabıyla ikişer muhtar olacaktır. Fakat bir karyede bir sınıf ahâlî yirmi haneden dûn ise ol sınıfın yalnız bir nefer muhtarı olacaktır."* hükmü ile karşılaşılır. Böylece kasaba ve şehirlerde mahalle oluşturulmasının şartı elli hane olarak belirlenmiş ve her mahallede her cemaat için birinci ve ikinci muhtar olmak üzere iki muhtarın varlığı öngörülmüştür.

Ancak mahalle sayısı yirmi haneden az ise tek muhtarın bulunacağı da bildirilmektedir. Kemal Vehbi Gül her cemaatten iki muhtar seçilmesi hakkında, *"Yabancı devletlerin tesirleriyle gayrimüslim halka bir nevi ayrıcalık ve serbesti tanımak demek olan bu hüküm, devletin siyasi hâkimiyeti ile bağdaşmıyordu."*[237] demektedir. Aslına bakılırsa muhtarlık teşkilâtının kurulmasından evvel gayrimüslimlerin yaşadıkları mahallelerin yönetimlerinin papaz ve hahamların sorumluluğunda bulunuyor olmasının bu durumdan çok da farkı bulunmamaktadır.

Muhtarlar, işlerin yürütülmesinde ve alacakların toplanmasında (tahsil-i emval işinde ve hususat-ı sairede) hükümetin icra vasıtası (hükümetin vasıta-ı icra'iyyesi) olarak görevlendirilmiştir. Aynı maddede (56.madde) her sınıf ahalinin beldeyle ilgili işlerinin görülmesi de muhtarların görevleri arasında belirtilmiştir. İhtiyar meclisleri de ait oldukları sınıf ahalisinin vergi hisselerinin usulüne uygun olarak paylaştırılmasından sorumlu tutulmuştur. Nizamnameden sonra muhtarların denetimleri artık mütesellimler tarafından değil, yeni kurulmaya başlanılan zaptiye amirleri tarafından yapılacaktır.

[237] K. V. Gül, **Köy ve Mahalle İdaresi**, Kardeş Matbaa, Ankara, 1965, s. 579.

1864 Nizamnamesi'nde ihtiyar meclislerinin kurulmasına ilişkin ayrıntılar ve bu meclislerin üye sayıları da ayrı bir maddede belirtilmiştir. Nizamnamenin 58. maddesindeki *"Her karyede her sınıf-ı ahâlî için en ziyade on iki kişiden ve en aşağı üç neferden ibaret ve ihtiyar-ı meclis olacaktır."* hükmüne göre ihtiyar meclislerinin alt sınırı üç ve üst sınırı on ikidir.

Maddenin devamındaki *"İşbu a'zanın suret-i intihâbları beşinci bâbda ta'yin olunan kaideye tevfikânicrâ' kılınacaktır ve her karyede ahâlî-i islamiyyenin imamları ve ahâlî-i gayr-i müslimenin reis-i rûhaniyyeleri kendi sınıflarının ihtiyar meclislerinin a'za-yıtabiiyyesinden olacaktır."* hükmü ile de İslam ahalinin imamları ve gayrimüslimlerin ruhani reisleri kendi ihtiyar meclislerinin doğal üyeleri kabul edilmiştir.

Ayrıca nizamnamede en dikkat çekici hükümlerden biri 62. maddedir. Söz konusu madde *"Muhtarla ve ihtiyar meclisleri a'zası bir sene için intihâb olunub fakat ale'd-devam tekrar intihâbları caizdir. Muhtarlar hükümetçe bir kabaha tzuhur ederse azil olunacağı misillû ihtiyar meclisleri târâfından taleb vukûuyla dahi azil olunabilir."* diyerek muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görev süresini bir yıl ile kısıtlamıştır. Ancak yeniden seçilmeleri mümkündür.

Ayrıca ihtiyar meclislerine hükümetin de sahip olduğu muhtarları azletme yetkisi vermiştir. Yani eğer ihtiyar meclisleri muhtarları şikâyet ederlerse muhtarlar azledilebilecektir. Söz konusu hüküm seçilmiş bir heyeti azletme yetki ile donattığından, o tarihe kadar uygulanmış olan imamların mahalle sakinlerinin şikâyetleriyle uzaklaştırılabilmesi geleneğinin devamı niteliğindedir.

Muhtar veya ihtiyar meclis üyesi olabilmenin koşullarını da belirleyen nizamnameye göre Osmanlı tebasından en az otuz yaşında olan ve yılda elli kuruş

vergi veren erkekler muhtar ve ihtiyar meclis üyesi seçilebilirler. Öte yandan seçmek için ise yine Osmanlı tebaasından olup on sekiz yaşını doldurmuş bulunmak ve en az yüz kuruş vergi verme şartını yerine getirmiş olmak gerekmektedir. 63 ve 64. maddelerde düzenlenen seçme ve seçilme şartları ile bu tarihe kadar ekonomik gelirin açığa çıkarılmadığı mahalle ilişkilerinde artık ekonomik ayrımlar gün yüzündedir. Ekonomik gelire göre katılımın değişebilmesi uygulaması mahallelinin birlikteliğinin zaman içinde yitirilmesinin kapısını aralamıştır.

Mahallenin toplumsal ve ekonomik birlikteliğinin zamanla yitirilmesinde büyük paya sahip diğer bir uygulama mahalle sandıklarının kaldırılmasıdır. Diğer bir deyişle avarız sandıklarına devletçe el koyulması mahallelinin birlikte iş görme düzenini alt üst ederek sorumluluk ve sahiplenme duygularında aşınmalara sebep olmuştur. Tanzimat Dönemi'nin merkezileşme çabaları vakıfların idaresinde de kendini göstermiş ve vakıflar 14 Ekim 1826 yılında kurulan Evkaf-ı Hümayun Nezaretine bağlanmıştır.[238]

Bu nezaretin kuruluşunun 16 Haziran 1826'da Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından birkaç ay sonra gerçekleştirilmesi dönemdeki merkezileşme hamlelerinden biri olarak kabul edilmelidir. "Aslında "Sultan Vakıfları"nın gelirlerini toplayıp korumak, bu vakıflara ait hayır kurumlarındaki görevlilerin maaşları, bu müesseselerin tamirleri, gerektiğinde yeniden inşaları ve devamlılıklarını sağlamak amacı ile kurulan Evkaf Nezareti, zamanla genişleyerek mütevellileri bulunmayan veya mütevellisi bulunduğu halde vakfa zararları dokunan

[238] N. Öztürk, Evkaf-ı Hümayun Nezareti, **İslam Ansiklopedisi**, Türk Diyanet Vakfı, C. 11, s. 521-524, http://www.islamansiklopedisi.info/dia/pdf/c11/c110330.pdf, Erişim: 10.01.2016.

kimselerin yönetimindeki vakıfları da amaçlarına göre yönetmek üzere idarelerini üstlenerek bunların mütevellisi haline geldi."[239]

1924 yılındaki bir kanun [240] ile Evkaf-ı Hümayun Nezareti lağvedilerek Başbakanlık'a bağlı bir müdürlük haline getirilirken 1930 yılında kabul edilen Belediye Kanunu'nun bütçesini düzenleyen 110. maddesinde "avarız ve hasılatı" da sayılmıştır. Belediyeye geçen avarız vakıfları mahallelere mahsus olarak kurulan avarız vakıflarıdır.[241]

Avarız sandıklarının önce merkezi bütçeye bağlanması daha sonra da belediyelere devrinin sağlanması, o zamana kadar yerel yönetim organına oldukça yakın biçimde işleyen mahalle yönetimlerinin belediyelerin altında konumlandırılmasının önünü açan ilk uygulamadır. Dolayısıyla bu devir işleminden sonra mahalle sakinleri hizmet veren konumlarını terk ederek hizmet bekleyen konumuna geçmişlerdir. Burada hizmet beklenenin belediye olarak belirmesi bugünkü mahalle muhtarlıklarının belediyeye yardımcı bir birim olarak ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Muhtarlık teşkilâtının belediye teşkilâtından önce ortaya çıkması göz önünde bulundurularak yerel anlamda iyileştirme çalışmalarına en küçük birimden başlandığı söylenebilir. Öte yandan muhtarlık teşkilâtlarının ortaya çıkarılması tamamen ülkenin içinde bulunduğu şartlarla ilgilidir ve ihtiyaçtan kaynaklıdır. Çünkü etkilenilen ve baskısı hissedilen ülkelerin muhtarlık örgütlenmeleri mevcut değildir ve yerel yönetimlerine dair ilk basamağı belediyeler oluşturmaktadır. Bu yüzden ilk belediye teşkilâtı olan Şehremaneti 1854 yılında oluşturulmuş ve tam anlamıyla yerel

[239] Kazıcı, 2003, s. 112.
[240] Şeriye ve Evkaf ve Erkânı Harbiyei Umumiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 03.03.1340.
[241] Akgündüz, a.g.e., s. 217.

yönetim organı olmaktan uzak, yalnızca hizmet birimi gibi düşünülerek şekillendirilmiştir.

Şehremanetinin başarısızlığı üzerine oluşturulan İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun kararına göre Beyoğlu-Galata çevresi Altıncı Daire-i Belediyye diye adlandırılarak örnek belediye uygulamasına buradan başlanılacaktır. Bu dairenin kuruluş ve çalışma yöntemi için hazırlanan mazbatada *"...Her yerde bir şehrin veyâhud bir takım mahallâtın tanzîmât ve sâir husûsâtı taht-ı nezâreti devletde olarak sekenesinden mürekkeb bir idareye bırakılması kâide-i umûmiyye olarak ittihâz kılınmıştır..."*[242]denilmektedir. Yani bir şehrin veya mahallelerin düzenlenmesi ve diğer işleri gözetimi devlette olacak şekilde o yerde yaşayanlardan oluşturulmuş bir idareye bırakılmıştır.

Mazbatada kaldırımların yapımı için para harcansa da hala kötü bir durumda olduğu çünkü kaldırımların bakımlı olabilmesi için lağımların ve su yollarının da düzenlenmesi gerektiğinden bahsedilir. Bunun ise ancak halkın yardımı ile başarılabileceği anlatılmaktadır. Böylece mahalle halkına olan ihtiyaç belediyenin işlerini düzenleyen bir mazbatada yerini almış olur. Ancak İstanbul'da oluşturulan şehreminliği teşkilâtı İstanbul'u on dört belediye dairesine ayırarak[243] ihtiyaç duyulan düzeni doğrudan belediyeler eliyle sağlamaya çalışmıştır.

Mahalle muhtarlığı teşkilâtının mazbatada ele alınmayarak mahalleyi ve mahalleliyi doğrudan ilgilendiren düzenlemelerin belediye daireleri aracılığıyla yapılmaya çalışılması Fransız yönetim sistemine uygun olarak oluşturulan

[242]O. N. Ergin, **Mecelle-i Umûr-ı Belediyye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, C. 3, İstanbul, 1995, s. 1309.
[243] A. Ş. Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1967, s. 71.

belediyecilik anlayışını yansıtmaktadır.[244] Bunun dışında belediye dairesi, mahalle hakkında karar alma yetkisine de sahiptir. Dairenin karar alma organı olan meclisi mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzenine ilişkin kararları alıp, talimatnameler hazırlayabilir ve yasaklar koyabilirdi.[245] Bu sayede bugünkü halinde belediyeye yardımcı birimler olarak konumlandırılan mahalle teşkilâtları ile belediye arasındaki ilişki ağının ilk örüntüleri ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Tuna Nizamnamesi[246] idareye ilişkin olumlu sonuçlar verince 1865 yılından itibaren Rumeli, Arabistan ve Anadolu'da yeni vilayetler kurulmaya başlanmıştır.[247] Yeni taşra örgütlenmesinin tüm ülkeye yaygınlaştırılması amacıyla 1864 Nizamnamesi'nden çok farklı olmayan 1867 Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi çıkarılmıştır. Ancak bu nizamname uzun süre yürürlükte kalamadan yerini 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne bırakmıştır.

Kırk iki yıl yürürlükte kalan 1871 İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi ile devlet kademelenmesi vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye olarak düzenlenerek 1864'teki uygulamaya yenilik olarak nahiyeler oluşturulmuştur. Nizamname ile tanzimata kadar süregelen yerelin kendi işlerini kendisinin halletmesi usulünden ve imamların kendi kimliklerinde topladıkları hem dini hem de yönetsel otoriteden tamamen vazgeçildiği görülmektedir.

Geleneksel mahalle ilişkilerinde ekonomik farklılıkların öne çıkarılması 1864 Nizamnamesi gibi bu nizamnamede de aynen vurgulanmaktadır. Çünkü nizamname

---

[244] Ortaylı, 2011, s. 144; B. Eryılmaz, 1997, s. 19. Ayrıca konuyla ilgili bir değerlendirme için bakınız: M. Ökmen, A. Yılmaz, "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 23, Nisan 2009, s. 91-112.

[245] Ortaylı, 2011, s. 147.

[246] Tuna Nizamnamesi 1864 Nizamnamesinin uygulamaya konulması için Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerini içerecek biçimde oluşturulmuştur. Bu iki nizamname arasında büyük farklar bulunmadığından yazında birbirleri yerine kullanılmaktadırlar.

[247] M. Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 02.01.2011, s. 35.

seçme ve seçilme ilişkilerinde bir önceki nizamnamenin düzenlemesine sadık kalmış ve daha evvelki vergi şartı kurallarını tekrar etmiştir.

Mahalle muhtarları, devlet alacaklarını tahsil kanun, tüzük ve hükümet emirlerini ilan etmek, yaralama ve ölüm olaylarını hükümete haber vermek ve suçluların yakalanmasına yardımcı olmak gibi işlerde, hükümetin bir icra vasıtası olmaları yanında, her sınıf ahalinin beldeye ilişkin işlerden de sorumlu idiler.[248] 1871 Nizamnamesi muhtarlıklar ve ihtiyar heyetlerinin görev alanlarını genişletse de mahalleler idari açıdan köylere denk olarak sayılmamıştır. Ancak muhtarların yerleri pekiştirilmiş ve devletin temsilcisi algısının oluşturulmasına çabalanmıştır.

1864 Nizamnamesi muhtarlıklarla belediye örgütü arasındaki ilişkinin ilk bağlarını oluştururken; 1871 Nizamnamesi mahalleleri köylerle denk olarak düzenlemeyerek iki farklı muhtarlık örgütlenmesini ortaya çıkarmıştır. Böylece mahalleler yönetim basamaklarında sayılmayarak ikincil konuma düşürülmüştür.

Aslında köyün idari bir birim olarak sayılarak mahalleden farklı olarak bugünkü yerel yönetim organı olacağının ilk belirtisi Tuna Nizamnamesi'nden sonra ortaya çıkmıştı. "Tarımsal gelişimini hızlandıran Bulgaristan'ın köylerine nizamnamede yer alan statünün ötesinde komünal özerklik verilmişti."[249]

Mahalleler muhtarlık teşkilâtları üzerinden yasal konumlarını belirlerken görünürlüklerinde ortaya çıkan algı değişiklikleri 1882 yılında kabul edilen Ebniye (Yapı) Kanunu[250]'nda kendini göstermiştir. Kanun, Osmanlı'nın ilk imar kanunu olarak kabul edilmekle birlikte depreme ve yangına karşı dayanaksız binaların

[248] Eryılmaz, 1988, s. 473.
[249] Ortaylı, 2011, s. 58.
[250] Kanunla ilgili bilgi için bakınız: M. Ersoy, "İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi", http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/%C4%B0mar-Plan%C4%B1-Uygulamalar%C4%B1nda-D%C3%BCzenleme-%C4%B0%C5%9FlemiA.24.pdf, Erişim:05.01.2016. Ayrıca Kanun'dan evvelki Ebniye Nizamnameleriyle ilgili bir değerlendirme için bakınız: N. E. Erkan, "Ebniye Nizamnamelerinden Şehir Planlama Teorisine Uzanan Yol: İstanbul'da Şehir Planlama", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 21, S. 4, Ekim 2012, s. 1-14.

yıkımlarını düzenlemektedir. Kanunun konu ile kesişmesi, herhangi bir arazide mahalle kurulacaksa okul ve karakol binası için karşılıksız yer ayrılmasını mecburi tutuyor olmasındandır.

Mahalleyi ilk oluşumunda fiziksel anlamda görünür kılan mescit inşasının kanunda bulunmaması kanun koyucunun halkı tebaa olarak düşünmeyi bıraktığına ve sürecin toplumsal olarak da değişikliğe uğradığına işaret etmektedir. Ebniye Kanunu'nun uygulanmasına bir örnek ise 1 Mayıs 1912 Tarihli Bab-ı Ali Daire-i Sadaret Tahrirat Kalemine yazılan bir yazıda[251] Gümülcine'de " Hürriyet" adıyla bir Bulgar Mahallesi'nin kurulduğunun bildirilmesidir.

Söz konusu belgede Osmanlı Bulgarlarının tasarrufunda bulunan bir vakıf arazisinin üzerine ev, kilise, okul ve karakol inşa edilerek bir Bulgar Mahallesi kurulduğu belirtilmektedir. Mahallede yasal olarak mecburi kılınmayan ibadethane ile birlikte kanunda şart koşulan karakol ve okul inşaları birlikte yer almaktadır. Kanundan evvelki mahalle kurulması uygulamalarında ibadethanelerin öncelikli olduğundan "Osmanlı Mahallelerini Görünür Kılan Mekânlar" başlığı altında bahsedilmişti.

1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye adı ile belediye teşkilâtının kurulmasının başlattığı süreç taşrada belediye teşkilâtlanmasını öngören 1868 tarihli bir talimat ile devam etmiştir.[252] Osmanlı klasik dönemindeki mahallelinin birlikte karar alıp iş görmekten dolayı ortak sorumluluğa sahip olmaları, belediyelerin mahallelerde etkinlik kazanmasıyla bir çözülme sürecine girmiştir.

Bununla birlikte, belediyeciliğin hayata geçirilmesi ve taşrada da yaygınlaştırılması çalışmaları Batı devletlerinin ve onların yönetim kademelenmeleri

[251](Yayına Hazırlayanlar: H. Y. Ağanoğlu, S.Bayram, M. Yıldıztaş), **Osmanlı Belgelerinde Batı Trakya**, 2009, s. DH. İD, 135-1/60.
[252] Gözübüyük, a.g.e., s. 72.

modellerinin etkisiyle oluşturulduğundan mahalle muhtarlıkları merkezi yönetim karşısında önemini kaybetmiştir. Çünkü söz konusu ülke örneklerinde mahalle muhtarlıkları yer almamaktadır. Bu anlayışın bir ürünü olan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati, 148. maddesi 1864 ve 1871 tarihli nizamnameleri yürürlükten kaldırınca mahalle muhtarlıkları da lağvedilmiş oldu. Ancak söz konusu muvakkat mahalle yönetimlerine düşen görevlerin kim tarafından ve nasıl yapılacağını belirtmediği için muhtarlıklar fiili olarak işlemeye devam etmişlerdir.

Osmanlı Devletinin son dönemine kadar toplumsal önemini koruyan mahallelerin yönetimi meselesi Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla da gerekli toplum bilimsel çalışmalardan eksik birtakım yasal düzenlemeler geçirerek günümüze ulaşmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE MAHALLE VE YÖNETİMİ

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni bir devletin inşası sürecinde, gerek anayasa oluşumunda gerekse yasal düzenlemelerde mahalle yönetimlerinin nasıl konumlandırıldığı çalışmanın bir bütün olarak anlaşılabilmesi için önemlidir. Bu yüzden bu bölüm klasik kamu yönetimi anlayışından vazgeçileceği söylemlerinin öne çıktığı ve yönetim alanında bir takım reformlara tanıklık eden 2000'li yıllar ve öncesi olarak ele alınacaktır.

I. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN KURULMASINDAN 2000'Lİ YILLARA MAHALLE YÖNETİMİ

En küçük toplumsal yapıya karşılık gelen mahallelerin yönetimi konusu tarihi dönemlere göre belirlenmiştir. Osmanlı döneminde devletin dağılışının engellenmesi maksadıyla getirilen yeniliklerden biri olan muhtarlık teşkilâtı Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla devam ettirilen yönetim geleneklerinden biri olarak görülmüştür. Ancak bu toplumsal birimlerin 1924 Anayasası'nda güvence altına alınmaması, ilerleyen yıllarda savaştan yeni çıkan bir milletin karı karşıya olduğu sorunların ve 1929 yılında patlak veren Büyük Buhran'ın merkezileşme eğilimini arttırmasıyla[253] belediye karşısında ötelenmesine yol açmıştır. 1930 yılında kabul edilen Belediye Kanunu[254] dönemin ağır şartlarında bir can simidi etkisi yaratmıştır.

[253] S. Bayramoğlu, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s. 21-105.
[254] Bu yıla damgasını vuran yönetsel yapının belediyeler olduğuna dair bir değerlendirme için bakınız: N. Ertürk Keskin, "1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-**

Diğer bir deyişle belediye ve belediyeciliğe artan güven mahalle muhtarlıklarına olan inancı zayıflatmış ve bu yönetsel birimlerin kapatılması tartışmalarını başlatmıştır. Mahallelerin ve mahalle yönetimlerinin tarihi arka planı ve toplumsal boyutu düşünülmeden kapatılması kararı 1933 yılında yasalaşmıştır. O yüzden 1933 yılı mahalle muhtarlıkları açısından bir kırılma noktasıdır.

1963 yılına kadar olan süreçte ise mahalle muhtarlıkları iki kez kaldırılmış ve iki kez yeniden kurulmuşlardır. İlk kaldırılmanın 1933 yılında yasalaşmasından sonraki on bir yıllık süreçte belediyeler artan iş yoğunluğu sebebiyle kendilerinden beklenen işleri hakkıyla yerine getirememişlerdir. Böylece mahalle muhtarlıklarına olan ihtiyaç yeniden gündeme getirilmiş ve bu birimler yeniden kurulmuşlardır.

Muhtarlıkların ikinci kez kapatılması 1960 yılında bir bakanlar kurulu kararı ile gerçekleşmiştir. Kararda belediyelerle birlikte değerlendirilen mahalle muhtarlıkları feshedilerek bu birimlerin görevleri yetkileriyle birlikte vali ve kaymakamlara devredilmiştir. 1961 yılındaki anayasada da yer almayan bu birimler 1963 yılında çıkarılan 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun" ile yeniden kurulmuşlardır. Bu kanunun çeşitli değişikliklere uğramasına rağmen şu an hala yürürlükte olması 1963 yılını diğer bir kırılma tarihi olarak ortaya çıkarmaktadır.

Hala yürürlükte olan bir diğer kanun 1977 tarihinde çıkarılan 2108 sayılı "Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası"dır. Ancak 1984 tarihinde seçim çevrelerinin düzenlendiği kanun da göz önünde bulundurularak bu iki kanun birlikte değerlendirilmek istenmiştir. O yüzden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ün Türkiye tarafından imzalandığı 1988 tarihi diğer belirleyici bir tarih

---

1939, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s. 107-227.

olarak ortaya çıkarılmıştır. 1990'lı yılların yerel yönetimlere duyulan ilginin arttığı yıllar olarak incelenmesi bu tarihle başlatılmış ve 2000'li yıllardaki kamu yönetimi reformlarına kadar sürdürülmüştür. Bu zaman zarfında çevre ve kent merkezli oluşturulan uluslararası konferanslar bilhassa genelde yerel yönetimlere ve özelde mahalle muhtarlıklarına ilişkin söylemleriyle konu açısından önem teşkil etmektedirler. Öte yandan uluslararası belgelerde öne çıkarılan yerel yönetimler Türkiye'ye Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) kapsamında yansımıştır. Proje sonucunda oluşturula raporda doğrudan mahalle muhtarlıklarına ilişkin söylemler bulunmaktadır.

1990'lı yıllarda çeşitli hükümet programlarında da ele alınan mahalle muhtarlıkları ile ilgili iki kez kanun tasarısı oluşturulmuştur. 1992 ve 1997 yıllarında hazırlanan Mahalle Kanunu tasarıları devletin yönetim geleneğindeki merkezileşme eğilimine takılarak uygulanma imkânı bulamamışlardır.

2002 genel seçimlerinden ilk parti olarak çıkarak tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) kamu yönetiminde ön gördüğü yapısal düzenlemeleri gerçekleştirebilecek hukuki zemini kazanmıştır. Bu yüzden 2000'li yıllar bu dönemde kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların mahalle ve mahalle muhtarlıkları üzerindeki etkisi gözetilerek ele alınmaktadır.

A. Osmanlı Devleti'nden Devralınan Miras (1923-1933)

Mahallelerin muhtarlık teşkilâtları ile yönetilmesi Osmanlı Devleti'nin yönetim sisteminden alınan bir mirastır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte muhtarlık teşkilâtları da bu yeni devletin yönetiminde yer almışlardır. Ancak

mahalleler Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası niteliğindeki 1924 Anayasası'nda tüzel kişilik sahibi yönetsel birimler arasında sayılmamışlardır.

Bu dönemde yönetimin işleyişine ilişkin düzenleme, ilk olarak 1924 yılında Köy Kanunu çıkarılarak köy kademelerinde gerçekleştirilmiştir.[255]Çünkü söz konusu tarihlerde halkın büyük kesimi köylerde yaşıyordu ve devletin yeniden inşasında köy halkına ihtiyaç duyulmaktaydı.[256] Mahalleler kentlerle birlikte değerlendirildiğinden kentlerde illerin ve belediyelerin düzenlenmesi yeterli görülmüştür. İl mülki yönetimiyle ilgili olarak da 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu[257] çıkarılmıştır. Bu kanun devletçilik politikaları için gerekli olan merkezileştirilmiş taşra yönetimi ihtiyacını karşılamaya yöneliktir.[258]

Mahallelerin bu dönemde bahsi ilk kez 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu[259]'nda geçmiştir. Kanunun 8. maddesinde *"Bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutların değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir."*denilmektedir. Belediye Kanunu'nun yalnızca bir maddesinde bir cümle ile varlığının düzenlenmesi hariç herhangi bir yasal dayanağı bulunmayan mahallelerde görevlerini yapacak herhangi bir birim de belirtilmemiştir. Bu yüzden mahalle teşkilâtlarının görevlerini yasal dayanak olmadan sürdürdükleri görülmektedir.

1580 sayılı Kanun daha önce de değinildiği üzere avarız gelirlerini karara bağlamıştır. Daha evvel idaresi mahallede bulunan bu gelirlere Osmanlı Devleti'nce el konulmasından sonra bu kanunla gelirler belediye bütçesine aktarılmıştır. Osmanlı

[255] B. A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s. 13.
[256] T. Çetin, "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanunu'nun Çıkarılması", http://web.deu.edu.tr/ataturkilkeleri/pdf/cilt2sayi4.5/c2_s4-5_turkan_cetin.pdf, Erişim: 09.01.2016.
[257] 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, RG: 05.05.1929, S. 1184.
[258] Güler, 2007, s. 13.
[259] 1580 Sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.4.1930, S. 1471.

döneminde en küçük yerel yönetim birimi olarak konumlandırılmış ve mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını kendi topladığı gelirle sağlayan mahallelerin avarız gelirlerinin belediyelere aktarılmasıyla mahalleler bu konumlarını yitirmişlerdir. Böylece mahallenin belediyeden hizmet bekleyen konumları kesinleşmiştir.

B. Mahalle Muhtarlıklarının Kaldırılıp Yeniden Kurulduğu Yıllar (1933-1963)

1930'lu yıllar 1921'den itibaren il esasına dayalı örgütlenmeyle başlatılan sürecin yönetim mekanizmasının işleyiş kurallarında kökten gerçekleştirilen değişimlerle devam ettirildiği yıllardır. Bu dönemdeki mahalle muhtarlıklarının kapatılması doğrudan merkezileşme isteğinin bir sonucu olarak algılanmalıdır. Aynı yıllarda belediyelere artan güveni yerelleşme olarak değil bu isteğin altında değerlendirmek gerekmektedir. Çünkü bu dönemdeki belediyeleri düşünürken sistemde taşra mülki yönetimiyle yerel yönetimlerin birbirlerinden ayrı olarak konumlandırılmış olmalarına rağmen önce üç büyük kentte sonra lüzumu görülen merkezlerde belediyelerin kaymakamlık ya da valiliklerin yönetimine verilmiş oldukları gözden kaçırılmamalıdır.[260]

Kanun koyucu, bütçeleri olmamasına rağmen fiili yönetimlerine devam eden muhtarlıkları tamamen ortadan kaldırmak için 10.06.1933 yılında bir kanun çıkarır. 2295 sayılı Kanun[261] ile mahalle yönetimleri tamamen ortadan kaldırılır. Beş maddelik kanunun 1. maddesi *"Belediye teşkilâtı olan yerlerde mahalle*

[260] Güler, 2007, s. 13.
[261] 2295 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun, RG: 19.06.1933, S. 2431.

muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri lağvedilmiştir." demektedir. Kanun öncesindeki 16.04.1933 tarihli mazbatada ise şu satırlar dikkat çekicidir:[262]

> "En son ilmi esaslara göre hazırlanmış olan yeni belediye kanunu ile şehirlerimiz ve kasabalarımız, çalışan ve halkın ihtiyaçlarını düşünen belediyelerimizin elinde inkişafa doğru yürürken dünyanın hiçbir yerinde bulunmayan mahalle muhtarlığının kaldırılmasına kati bir lüzum ve zaruret vardır."

Geleneksel bir yapılanma içinde beliren mahalle muhtarlığı bir kanun ile tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Sebep olarak da dünyanın başka bir yerinde bulunmamasının gösterilmesi çok derin köklere sahip mahalle yönetimlerinin ülkenin kendi ihtiyaçlarına bakılmaksızın değerlendirildiğinin ispatıdır. Döneme hâkim olan merkezileşme eğilimi ve belediyeciliğe duyulan güven muhtarlıkları gereksiz görmeye yetmiştir. Gerekçenin bundan önceki satırlarında da görevlerin belediyelerce yerine getirileceği vurgulanmaktadır. Lağvetme uygulaması ile ilgili olarak Cumhuriyet Gazetesi'nin 25 Kanunievvel 1933 tarihli "Muhtarlıklar Kalkınca İşler Nasıl Görülecek" başlıklı haberi dikkat çekicidir. Haberde, nizamnamenin ilk üç maddesine yer verilmeden evvel şöyle denilmektedir:[263]

> "Muhtarlık teşkilâtı sene başından itibaren tarihe karışacaktır. İstanbul'da mevcut iki bine yakın muhtarın işini badema polis, belediye ve sıhhiye memurları yapacaklardır.
> Bu hususta Dahiliye Vekaletince hazırlanıp Devlet Şurasınca tasdik edilen nizamname dün İstanbul Vilayetine ve Belediyeye tebliğ edilmiştir.Gelecek pazartesi gününden itibaren tatbik edilecek olan nizamnamenin bir suretini aşağıya dercediyoruz:…"

Haberde de belirtildiği üzere mahalle muhtarlarının görevleri polis teşkilâtı, belediye ve sıhhiye memurlarına paylaştırılmıştır. Kanunla birlikte, 1944 yılına gelinceye kadar geçen süre zarfında mahalle muhtarlıkları fiili hayattan da

[262] Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerdeki Muhtarlıklarla İhtiyar Heyetlerin Kaldırılması Hakkında I/603 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, Sıra No: 156, 16.04.1933.
[263] **Cumhuriyet Gazetesi**, "Muhtarlıklar Kalkınca İşler Nasıl Görülecek", 25 Kanunievvel (Aralık), 1933.

kaldırılırlar. Ancak belediyelerin iş yükünün artması ve mahalli müşterek ihtiyaçlara layıkıyla cevap verememeleri muhtarlara olan ihtiyacın yeniden sorgulanmasına sebep olur. Mahallelerin tarihi kökleri derinlerde olan hizmetleri ve bu hizmetlerin işleyiş yöntemlerinin halkın kendi organlarının elinden alınarak başka teşkilâtlara dağıtılması sosyal bünyede büyük bir boşluk yaratmıştır.[264]

1944 yılındaki mahalle muhtarlıklarını yeniden kuran kanunun kabulünden evvel kanun tasarısı üç kez değişikliğe uğramıştır. Tasarılar üzerindeki meclis konuşmaları döneme ışık tutacak niteliktedir. Değişikliklerle birlikte üçüncü kez meclise gelen tasarının (lahiya) tartışılması sırasında muhtarlıklara neden tekrar ihtiyaç duyulduğuna dair Elazığ milletvekili İhsan Yalçın şöyle demektedir:[265]

> "Efendim mahalle mümessilliklerinin lağviyle muhtarlık ve ihtiyar heyetlerinin ikamesi hakkındaki bu kanunun mucip sebebi, mahalle mümessilleri tarafından evvelce kendilerine tevdi edilen vazifelerin tam yerinde ifa edilmemesinden ileri gelmektedir. Hâlbuki mahalle mümessillerine bu salahiyet ve vazifeler verilirken mukabilinde bir vergi ve rüsum gibi bir şey kabul edilmemiş ve bu iş doğrudan doğruya belediyelere bırakılmıştı. Tabii mukabili kabul edilmediğine göre ve belediyelerin dar olan kadrolarından bir şey tefrik edilemediği için bu iş temin edilemedi ve aksak kaldı…"

Yoruma çok da zemin bırakmayacak netliğe sahip bu ifadelerden anlaşılacağı üzere, mahalle yönetimlerinin eski hallerinden daha güçlü bir şekilde var olmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Mahalle yönetimlerinin yeniden oluşturulmasından daha ileri bir tartışma olan nasıl konumlandırılacakları hakkında ise Dahiliye Encümeni Mazbatasındaki şu satırlar özellikle dikkat çekicidir:[266]

> "…Dahiliye Vekilinin huzuriyle Encümende tekrar tetkike başlanılan lâyihanın müzakeresinde; Yüksek Meclise verilen takrirler müeddasmdanve serdedilen mütalâalardan, muhtarlık teşkilâtının belediye idarelerine bağlı bir müessese halinde değil, bilâkis mahalle halkına ait âmme hizmetlerini ifa edecek bir idare şeklinde ihdas edilmesi kanaatine varılmış bulunduğu anlaşıldı…"

[264] Gül, a.g.e., s. 580.
[265] TBMM Zabit Ceridesi, Devre: 7, C.7, İçtima:1.
[266] Dahiliye Encümeni Mazbatası, Esas No: 1/25, 29.III.1944.

Aksi görüşlerle birlikte meclisteki tartışmalarda sık sık dile getirilen husus böyle güçlü (kamu tüzel kişiliğine sahip bir mahalle yönetimi) bir teşkilâtın varlığına anayasanın müsaade etmemesidir. Çünkü 1924 Anayasası altıncı bölümünün 89. maddesinde *"Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir."*demektedir. Ayrıca tüzel kişilerle ilgili olarak da 90. maddede *"İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler"* diyerek mahalle muhtarlıklarının tüzel kişilik olarak ortaya çıkarılmalarına engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla anayasal bir dayanağa sahip bulunmayan mahalle yönetimlerinin tüzel kişilik sahibi olmaları mümkün gözükmemektedir.

Tartışmalar neticesinde 10.04.1944 yılında 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"[267] çıkarılır. Bu kanunla mahalle muhtarlıkları yeniden yasal dayanağa kavuşturulur. Yirmi altı maddeden oluşan kanunda mahalle yönetimleri bir muhtar ve dört azadan oluşturulurken dört aza da yedek olarak bulunmaktadır. Kanunda muhtar ve ihtiyar heyetinin işleri tadadi olarak belirtilir. Kanuna göre muhtar ve ihtiyar heyetinin sorumluluğundaki işler nüfusla ilgili ilmühaberleri vermekten askerlik işlemlerinin takibine müstesna sağlayabilecek kimi işlemlerde ihtiyaç duyulan fakirlik belgesini vermekten iyi hal kâğıtlarını yazıp konut senetlerini onamaya kadar çeşitlilik göstermektedir.

Bugün hala yürürlükte bulunan 4541 sayılı Kanun'un bazı maddeleri kaldırılmış ve bazı maddelerinde değişiklikler yapılmışsa da genel itibariyle geçerliliğini korumaktadır. 1945 yılında yayımlanan 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu

[267] 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, RG: 10.4.1944, S. 5682.

Kararı[268] ile 4541 sayılı Kanun'u düzenleyen kırk sekiz maddelik tüzük yürürlüğe girmiştir.

Tüzüğün dili kanundan farklılık göstererek, ihtiyar heyeti yerine ihtiyar kurulu, aza yerine üye demektedir. Tüzük mahalleye bağlanacak ev sayısının binden fazla olmamasını ve bir mahallede birden fazla muhtar bulundurulması halinde de bir muhtara verilecek ev sayısının üç yüzden az olmaması gerektiğini öngörür. Öte yandan tüzükle ihtiyar kurullarının ve muhtarların nasıl seçileceği, seçim şartları, seçim cezaları, görevleri ve yapılacak işlerden alınacak harçlar düzenlenmiştir. Tüzüğün 10. maddesine göre muhtar ve ihtiyar kurulu üyeliğine seçilebilmek için şu şartlar aranmaktadır:

1. Türk olmak
2. Seçim başlamadan önce en aşağı bir yıldan beri o mahallede oturmakta bulunmuş olmak
3. (25) yaşını bitirmiş olmak
4. Hırsızlık, kaçakçılık, dolandırıcılık, sahtecilik ve sahte kâğıtları bilerek kullanmak, inancı kötüye kullanmak gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle veya ağır hapis cezasıyla hükümlü veya kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak
5. Türkçe okuryazar olmak

Tüzükte kanuna uygun olarak ayrıntılarına yer verilen görevlendirmelerin Osmanlı'dan miras alınan bu teşkilâtlanmanın genel itibariyle benzer nitelikte olması şaşırtıcı değildir. Ancak bu benzerlikte bazı görevler özellikle dikkat çekicidir. Örneğin tüzükte yer alan dördüncü bölümün 14. maddesi "Mahallede oturanlarla yakından ilgilenerek mahalleye girdiğini haber aldığı hüviyeti belirsiz ve şüpheli kimseler hakkında kolluğa haber vermek" görevini muhtarlık teşkilâtına vermiştir.

Söz konusu görev hatırlanacağı üzere Osmanlı döneminde güvenlik ve asayişi sağlamaya yönelik önce imamların akabinde seçilen muhtarların en önemli görevlerindendi. Kentleşmenin yoğunlaşmasıyla genişleyen mahalle nüfuslarında

[268] Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü, RG: 26.4.1945, S. 5991.

muhtarlık teşkilâtınca bu görevin yerine getirilmesi zorlaşsa da kanun koyucunun böyle bir maddeye yer vermiş olması dikkat çekicidir.

Bu örneğe benzer nitelikteki bir başka örnek de aynı bölümün altında 6. maddenin b bendindeki *"Ödettirilmesi gereken çalınmış hayvan bedelini mahalle halkına paylaştırmak"* görevidir. Kanunun uygulanıp uygulanmadığı tartışması bir kenara bırakılarak bu maddenin de Osmanlı Devleti'ndeki mahallelerde uygulanmış olan kolektif sorumluluk ilkesinin bir gölgesi olduğu savunulabilir. Görevlerin hazırlanmasında dikkate alınan tarihsellik aynı ölçüde teşkilâtın konumlandırılmasında kendini göstermemektedir. Osmanlı Devleti'nde en alt yönetim kademesini oluşturan bu birimlerle zemin sağlamlaştırılırken, Türkiye idari yapısında mahalle muhtarlığı teşkilâtı yardımcı birim olmanın ötesine geçememiştir.

Tüzükte de belirtildiği üzere muhtarlıklarda gerçekleştirilen işlemlerden alınan harçlar muhtarlara aittir ve bu harçlardan muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masraflar karşılanır. Bununla beraber muhtarlarla ilgili herhangi bir maaş düzenlemesi kanunda yer almamaktadır. Muhtarlar için harçlar dışında herhangi bir maaşın belirlenmemiş olması ileride tekrar konuşulacak ve 1977 yılındaki düzenlemeyi gerektirecektir. O yıla kadarki süreçte muhtarlardan beklenen boş vakte sahip, yardımsever kimseler tavrıyla işleri yürütmek ve karşılık beklememektir.

Muhtarlara maaş bağlanması gibi tartışmalar 10.11.1960 tarihinde çıkarılan il genel ve belediye meclisleri ile mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerini fesheden bir kanun[269] ile sekteye uğramıştır. Kanuna göre feshedilen mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görev ve yetkilerini de vali ve kaymakamlarca tayin edilecek şahıslar

[269] 120 Sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun, RG: 10.11.1960, S. 10651.

yerine getirecektir. Böylece dönemin ağır şartlarından mahalle muhtarlıkları da etkilenmiş ve bu muhtarlıkların yerlerini sağlamlaştırma çabaları bir süreliğine rafa kaldırılmıştır.

Burada dikkati çeken esas konu kanun koyucunun belediye ile mahalle yönetimlerini birlikte düşünmüş olmasıdır. Öneminin ve varlık etkisinin tartışmaya açık bırakıldığı mahalle muhtarlıkları belediye yönetimleri ile birlikte değerlendirilerek feshedilmiştir. Üzerinde değişikliğin zaruri hissedilmesi ise belediye meclisleri gibi muhtar ve ihtiyar heyetlerinin de seçimle belirlenme niteliğidir.

1963 yılında muhtarlıkları düzenleyen kanun yürürlüğe girmeden evvel 1962 yılının Şubat ayında bir bakanlar kurulu kararı[270] ile Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilâtı'nın bakanlıkları ve müesseseleri arasındaki görevlerin dağılışını ve bu durumun kamu hizmetleri üzerindeki etkisinin araştırılmasında Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ve bakanlıklar görevli sayılmışlardır. Bu kapsamda başlatılan araştırma Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) adı ile 1963 yılında tamamlanmıştır.[271] Raporun merkezi hizmetlerin halka yakın olmasının önemine değinilen kısmında şöyle denilmektedir:[272]

> "...Aslında merkezi hizmetlerle halk arasındaki bağlantı bu şekilde kademeleri çoğaltma yoluyla değil; halka bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak merkezi idareyle münasebete geçebilmek, isteklerini duyurmak ve bunları elde edebilmek imkanlarının sağlanmasıyla kurulur. Bunun asıl yolu köy ve belediye gibi mahalli idare kademelerinin ilgili idari kuruluşunu merkezi teşkilâtın mahallindeki işlerini gören ve temasını sağlayan bir kuruluş haline getirmektir."

[270] 6/209 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.02.1962.
[271] TODAİE , **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara, 1966.
[272] a.k. , s. 46.

İfadeden de anlaşılacağı üzere, raporda yerel yönetim organları ile merkezi yönetimin halka yakın olarak faaliyetlerini sürdürmeleri esas görülmektedir. Bu amaca ulaşılmasında da yerel yönetimler öne çıkan organlardır. Köy üzerinden sürdürülen anlatıda köylerde kurulması ön görülen köy katipliklerinin merkezi yönetim ile köy arasında köprü görevi göreceği dile getirilmektedir. Ancak mahalle ya da mahalle muhtarlıklarıyla ilgili herhangi bir söyleme yer verilmeyen raporda mahalle muhtarının merkez ile yerel arasındaki köprü görevini sağlayan konumu göz ardı edilmiştir.

C. Mahalle Muhtarlıklarının Ödenek Düzenlemeleri (1963-1988)

Yerel yönetim organlarına artan ilginin bu organların çevre ve kent sorunlarına çare arayışlarında birer aktör olarak görüldüğü 1990'lı yıllardan evvel Türkiye'de mahalle muhtarlıklarının varlıkları yeniden düzenlenmiştir. Bu dönemde yapılan yasal değişikliklerle yerel yönetim organı olmasalar da mahalle muhtarlıklarına sahip çıkıldığı söylenebilir.

1963 yılında mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin teşkilini düzenleyen 4541 sayılı Kanun üzerinde bir takım değişiklikleri içeren 287 sayılı Kanun[273] yürürlüğe konulmuştur. Buna göre 4541 sayılı Kanun yeni haliyle uygulanma imkânı elde etmiştir. 287 sayılı Kanun henüz kabul edilmeden mecliste ihtiyar heyeti ile muhtarın ayrı ayrı mı seçileceği, seçimlerin tek dereceli ve genel olma şartlarının kanunda neden yer almadığı, mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti seçimlerinde siyasi partilerin

[273] 287 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair 4541 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Bazı Kanunların Kaldırılması Hakkında Kanun, RG: 26.07.1963, S. 11464.

aday gösterip gösteremeyeceği gibi çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalar incelendiğinde mahalle muhtarlıkları ile ilgili 1930'lu yıllara ait algının izlerine dönemin İstanbul milletvekili Reşit Ülker'in şu sözlerinde rastlanmaktadır:[274]

> "….Şehir ve kasabalardaki mahalle muhtar ve idare heyetlerinin vazifeleri1 köydekine katiyen benzemez, hiçbir noktada benzemez; isimleri benzer, kendileri benzemez. Zaten bu sebepten dolayı da, bir süre bu muhtarlıklar kaldırılmış, son zamanlarda, kürsüye çıkan bâzı bilgili ve tecrübeli arkadaşlarımız, bunlara lüzum olmadığını ifade etmişlerdir. Hakikaten şehir muhtarları, Köy Kanunundaki gibi bütün köyün bütçesi, bütün köyün işleri, bütün köyün malları üzerinde tasarruf etmek gibi bir salâhiyete sahip değildirler. Kaymakamın, yani, idarenin bir nevi yardımcısı ve ajanı mevkiindedirler….Bir de belirttiğim şekilde, herhangi bir menfaati ve sorumluluğu olmıyan muhtarlığın ihtiyar heyetlerine kimse talip olmıyacaktır…"

Ülker'in mahalle muhtarlıklarını kaldıran milletvekillerini bilgili ve tecrübeli olarak nitelendirmesi böyle bir kararın pek yerinde olduğu temelinde yükselmektedir. Ayrıca mahalle muhtarları yalnızca merkezi idarenin yardımcısı olarak değerlendirilmekte yerel halk ile kurdukları bağdan bahsedilmemektedir. Muhtarlığın ihtiyar heyetlerinin menfaati ve sorumluluğu olmadığından kimsenin talip olmayacağı hususu dile getirilirken bu durumun iyileştirilmesi konusuna hiç değinilmemektedir. Sonuç olarak 1960'lı yıllarda da mahalle muhtarlıkları öz itibariyle ve geniş çerçevede ele alınmaktan uzaktır.

Muhtarların menfaati olarak sayılabilecek muhtarlara aylık ödenek verilmesi meselesi 1944 yılından sonra 1977 yılında 2108 sayılı "Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası"[275] ile bir sonuca ulaştırılmıştır. Muhtar ödeneklerinin il özel idareleri tarafından her ayın on beşinde verileceği de hükme bağlanmıştır. Söz konusu gelişme ile muhtarlar devlet memurluğuna yaklaştırılmıştır. Ayrıca 2108 sayılı Kanun'un 4. maddesinde Bağ-Kur'a ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır.

[274] Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1/19, 1963.
[275] 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası, RG: 10.09.1977, S. 16053.

Muhtar ödeneklerinin düzenlenmesinin ardından 1984 yılında mahalle muhtarlık seçimlerine ilişkin hükümleri düzenleyen bir kanun çıkarılır. 2972 kanun numarası ile Resmi Gazete'de yayımlanan Kanun[276] ile seçim ve seçim çevreleri konuları ele alınır. Ancak bu kanun seçimin biçimiyle ilgili konularda birçok defa değişikliğe uğramıştır.

2972 sayılı Kanun'dan evvel oluşturulan 1982 Anayasası'nda da diğer anayasalarda olduğu gibi mahalle muhtarlıklarına yer verilmemiş ve kamu tüzel kişiliği olarak düzenlenmeleri söz konusu olmamıştır. Bununla ilgili olarak mahalle muhtarlıklarının herhangi bir mahalli idare sayılamayacağı, organlarına karşı yargı yolunun açık olmayacağıyla ilgili Danıştay'ın bir kararı[277]da bulunmaktadır. Ancak yapılan bir araştırma neticesinde yüz kırk üç adet göreve sahip oldukları belirlenen[278] mahalle muhtarlıklarının, bu görevleri yerine getirebilmeleri için gerekli yetkilere sahip olmadıkları da açıktır. Görevleri belli olmasına rağmen bu görevleri koordine edecek sabit bir ulaşım mekânından bile yoksun olanlarla birlikte var olan muhtarlık kurumu bu tarihlerde de ikincil konumunu sürdürmektedir.

D. Yerel Yönetimlere Artan İlgide Mahalle Muhtarlıkları (1988-2000)

1990'lı yıllar yerel yönetimlerin dünyada daha fazla üzerinde konuşulan organlar olarak öne çıkarıldığı yıllardır. Yükselen Yeni Sağ görüşlerin de etkisiyle

[276]2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG: 18.01.1984, S. 18285.
[277]Danıştay 8. Daire E:1987/259 K:1987/245, Tarih:21.05.1987
[278] 1967-1971 yıllarında İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen "İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi" (İç-Düzen Araştırması) nın bulgularıdır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: İçişleri Bakanlığı, **İl Genel Yönetimi**, İç-Düzen Genel Rapor Kitap: 5, C. 2, İç-Düzen Yayınları: 8, Ankara, 1972, s. 539-564.

yerel yönetimlere farklı anlamlar yüklenmiş ve merkezdeki gücün yerele dağıtılması ön görülmüştür. Böylece bu birimlerin kapatılması tartışmaları rafa kaldırılmıştır.

Mahalle muhtarlıklarına ödenek bağlanarak gösterilen sahip çıkılma girişimleri bu birimlerin 1989 tarihli Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Ön Raporu'nda yer almasıyla sürdürülmüştür. Raporda mahalle yönetiminin yönetim sistemi içindeki yeri tartışılmış ve mahalle muhtarlığı kurumunun belediyelerin bir yardımcı kurulu olması gerektiği vurgulanmıştır.[279]

Akabinde 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı[280] Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmış ve 1992 yılında onaylanmıştır. Bu yıllar yalnız Türkiye'de değil uluslararası düzlemde bir takım reformların ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Diğer bir deyişle 1988 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da etkisiyle 90'lı yıllar kamu yönetimine yönelik yapısal reform çalışmalarının hızlandığı yıllar olmuştur.[281] Bunun Türkiye'deki en büyük göstergelerinden biri 1988-1991 yıllarını kapsayan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" (KAYA)[282] nın hayata geçirilmesidir.

Bu proje kapsamında hazırlanan raporda mahalle muhtarlığı ile ilgili çeşitli konulara yer verilmektedir. Raporun öneriler kısmında "kentsel yöre yerel yönetim modeli"nden bahsedilerek belediye meclisi seçim çevresinin mahalle olarak belirlenerek mahalle örgütlerinin sosyal-kültürel alanlarda ve kent hizmetlerinde daha işlevsel hale getirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca mahallelerin kurulup kaldırılması gibi konularda da yetkinin validen alınarak belediye meclislerine

[279] Palabıyık ve Atak, a.g.e., s. 8.
[280] **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, Erişim: 25.06.2015.
[281] F. Tufan Emini, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Yönetim ve Ekonomi**, C. 16, S. 2, 2009, s. 35.
[282] TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, 1991.

verilmesi istenmektedir. Böylece mahallelerin kurulması, kaldırılması, bunların ad ve sınırlarının değiştirilmesi konularındaki yetki merkezi yönetimin temsilcisi olan validen alınarak yerel yönetim organının karar mekanizması olan belediye meclislerine verilmiş olacaktır.[283]

KAYA Raporu ile benzer biçimde 21.11.1991-25.06.1993 yıllarına tekabül eden 49. Dönem Hükümeti'nin program metninde ilk kez doğrudan mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetlerinden bahsedilerek yetkilerinin arttırılması ve yerel kaynakların bir bölümünün bunlara tahsis edileceği öngörülmektedir.[284]

Bütün bu arayışlar 1992 yılında Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı ile kendini gösterir. Söz konusu tasarıda kanunun amacı şöyle belirtilir:[285]

> "Bu kanunun amacı, mahalle muhtarlığı hizmetlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılmasına, mahalle muhtarlığı ve organlarının çalışmasına, görev yetki ve sorumluluklarına dair esas ve usulleri düzenlemektir."

Kanunun amacında yer alan verimli ve etkin kavramları bu tarihe kadarki muhtarlık düzenlemelerinde yer almadığından dikkat çekicidir. Kavramların klasik kamu yönetimine yöneltilen eleştirilerde kullanılan kavram dizisinde yer alması ve KAYA Raporu'nda da aynı şekilde bulunmuş olması söz konusu tasarının oluşturulmasında gözetilen anlayışa işaret eder.

Ayrıca tasarının 2. maddesinde mahalle muhtarlığı, *"mevzuatla verilen çeşitli görevleri yapan organları seçimle gelen, merkezi ve yerel yönetimlerin yardımcısı olan bir kuruluş"* olarak tanımlanmıştır. Bu tanımla mahalle muhtarlığı yardımcı bir birim olma durumunu sürdürmektedir. Tasarı daha evvelden 300 ve 1000 olarak

---

[283] TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, 1991, s. 88-91.
[284] 49.Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP49.htm, erişim: 22.07.2015.
[285] E. Taylan, **Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu**, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999 içinde 1992 Tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanunu Tasarısı.

sınırları belirtilen hane sayılarında da değişiklik öngörür. Tasarıya göre mahalle kurulabilmesinin alt sınırı 400, üst sınırı da 2000'dir. Bu değişiklik şehirlerdeki nüfus artışından kaynaklanan ihtiyaç temelli bir düzenleme olarak algılanmalıdır.

Tasarının muhtar tanımına bakıldığında *"muhtarlığın başı ve mahallenin temsilcisidir"* ifadesi ile karşılaşılır. Bu tanımda idarenin yer almaması ve muhtarların mahallelinin temsilcisi sıfatıyla yerel yönetici niteliğinde kabul edilmesi dikkat çekicidir. Öte yandan muhtarların görev ve yetkilerinin sayıldığı madde 5'te *"mevzuatta ve mülki amirin emirleriyle verilen diğer görevleri yapmak"* hükmünün ucu açık bırakılmıştır. Mahallelinin temsilciliği tanımı tasarıyı yerel yönetim düzeyine çekerken bu maddeyle, muhtarlığın mülki idarenin emrine sokulduğu açıktır.

Mülki idare amirinin emrindeki bir memur gibi algılanma eğiliminde olan muhtarlara karşı suç işlemek de memura karşı suç işlemek gibi değerlendirilmiştir. Görevli muhtara karşı görevini yaparken suç işleyenlerin, devlet memurlarına karşı suç işlemiş gibi ceza görmelerini öngören 9. madde, muhtarlara ödenek bağlanarak memurluğa yaklaştırılan bu temsilcilerin buradaki konumunu güçlendirir niteliktedir. Ancak 1992 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı, 1992 yılında meclise sunulduktan sonra bir müddet mecliste beklemiş ve 1995 Kasımı'nda erken seçime gidilmesiyle kadük kalmıştır.[286]

Aynı tarihlerde dünya gündeminde de mahalle yönetimlerini yerel yönetim birimi olarak ilgilendirecek gelişmeler yaşanmaktadır. 1992 yılında Birleşmiş Milletler (BM)'nin Rio de Janerio'da düzenledikleri "Birinci Yeryüzü Zirvesi" olarak

[286]Taylan, a.g.e., s. 117.

adlandırılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın amacı, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkabilmek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Bu konferansın sonucunda Gündem 21 (Agenda 21) adıyla ortaya çıkarılan eylem planı BM ülkelerince kabul edilmiştir.[287] Gündem 21'in yirmi sekizinci bölümündeki "Yerel yönetimlerin Gündem 21'i desteklemek için öncü olmaları" başlığı altında yerel yönetimlerin dayanışma ve katılım kavramlarıyla olan ilişkisi ön plana çıkarılmıştır. Yerel yönetimlerin halka en yakın basamağı oluşturduğundan hareketle sürdürülebilir kalkınma konusunda önemli bir rol oynadığının da altı çizilmiştir. Bu konferansın sonucunda Türkiye'de de bir takım projeler başlatılmıştır.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilâtı (IULA-EMME) ortaklığıyla "Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" programı kapsamında 1993 yılında ilk rapor yayınlanır. Raporda demokratik ve etkin bir yerel yönetim hedefine ulaşmak için ilk amaç yerel yönetimin konumunu (statüsünü) geliştirmek olarak belirlenmiştir. Bu amaca ulaşmak için takip edilecek adımlar arasında çerçeve yerel yönetim düzenlemesine gidileceğinden bahsedilerek, tipik yerel yönetim birimleri olan köy, mahalle ve belediye (kırsal, kentsel) yönetimlerle birlikte özel anakent yönetimleri de belirlenmiştir.[288]

Raporda yerel yönetim ile halk arasında yakınlaşmayı sağlamak, yönetime doğrudan katılma ve denetim olanaklarını arttırmak gibi sebeplerle mahallenin bir ilk basamak yerel yönetim biçimi olarak yeni bir işlevsel yapıya kavuşturulması öngörülmektedir. Bunu gerçekleştirmek amacıyla da anayasa için yerel yönetim ile

[287] United Nations, **Agenda 21**, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf, Erişim: 30.01.2015.
[288] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s. 20.

ilgili madde önerisinde bulunulmaktadır. Söz konusu maddenin ikinci paragrafında rapordakiyle paralel bir anlatım izlenerek: *"Yerel yönetimin geleneksel birimleri olan mahalle, köy ve belediye yönetimleri yanı sıra, anakent, alt-bölge ve bölge ölçeğinde yerel yönetim düzenlemelerine gidilebilir"*[289] denilmektedir. Bu öneriye göre yerel yönetim birimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarının belirtildiği ilk paragraf da göz önüne alınarak mahallelerin yerel yönetim organı olmasının önü açılmıştır.

Ancak bu rapor da 1992 tarihli tasarı gibi uygulama şansı bulamamıştır. Bahsi geçen kanun taslağının ve rapordaki önerilerin hayata geçirilememesi 50. Dönem (25.06.1993- 05.10.1995) Hükümet Programı'nda 49. dönemdeki programda dile getirilen ifadelerin değiştirilmeden yinelenmesinde kendini göstermiştir.[290]

53. Dönem Hükümeti kurulana kadar herhangi bir değişiklik göstermeyen muhtarlıklarla ilgili meseleler bu dönem hükümet programında: *"Belediye ve il meclislerinin oluşumu muhtarlar dâhil, halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkân verilecek şekilde yeniden düzenlenecektir."* şeklinde yer almıştır.[291] Bu ifadede diğer iki hükümet programlarındaki gibi doğrudan muhtarlık merkezli söylemden vazgeçilerek belediye merkezli bir dil geliştirildiği gözlemlenmektedir. Ayrıca muhtarlıkların yetkilerinin arttırılacağından hiç bahsedilmezken katılım kavramının yavaş yavaş dile getirilmeye başlandığı anlaşılmaktadır.

1995 yılında erken seçime gidilmesinin de etkisiyle söz konusu ifadelerin hayata geçirilememesi ve tasarı metninin kanunlaşamaması 1997 yılındaki diğer tasarının oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. 1997 yılında oluşturulan tasarıda Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat)'ın ikinci toplantısının

[289] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, a.g.e., s. 79.
[290] 50. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP50.htm, erişim: 22.07.2015.
[291] 53. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm, erişim: 22.07.2015.

1996 yılında İstanbul'da yapılması da etkili olmuştur. Konferansın tam adı "Habitat II - İnsan Yerleşimleri Dünya Konferansı"dır. İsminden de anlaşılacağı üzere konferansta kırsal ve kentsel alanlarda sürdürülebilirliğin nasıl gerçekleşeceği ve barınak sorunları tartışılmıştır. Konferansın sonucunda kabul edilen İstanbul Bildirisi (Deklarasyonu)'nda semt ve mahallelerin katılımı sağlama amacıyla güçlendirilmesi üzerinde durulmuş, semt ve mahalle esasına göre en iyi arazi yönetimi uygulamalarının teşvik edilmesi yapılacak işler arasında sayılmıştır.[292]

Bildiride bahsi geçen en iyi arazi yönetiminin nasıl yapılacağı konusunda arazi yönetimlerinin iyileştirilip bütünleştirilmesi üzerinde durulmuştur. Oyun alanları, parklar ve spor alanları gibi mekânların insan ihtiyacı olmasından hareketle planlanacak şehirlerin bu ihtiyaçlarla birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Öte yandan konut, sanayi ya da ticaret gibi sektörlerin faaliyetlerinde de şehirlerin arazi gereksinimleri göz önünde tutulmalıdır. Ulaşım gereksiniminin azaltılması için de arazi yönetimine önem verilmesi gerekmektedir. Konferanstan yeni bir şehir planlamasında araziye hakim birimler olmaları sebebiyle, şehirleri oluşturan mahallelerin oldukça önemli unsurlar olarak ortaya çıktıkları sonucuna ulaşılabilir.

Habitat-II kapsamında hazırlanan Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı[293] incelendiğinde ise metnin genel itibariyle şehirlere ilişkin birçok farklı konuya değindiği görülmektedir. Özelde ise yaşanılabilirliğin ele alındığı bölümde sayılan tüm ölçütlerin mahallelerle doğrudan veya dolaylı olarak ilişkili olması önemlidir. Söz konusu ölçütlerin doğrudan mahallelerle ilgili olanlarından bazıları şöyle sıralanmaktadır:[294]

---

[292] **İstanbul Deklarasyonu HABİTAT Gündemi**, https://www.toki.gov.tr/habitat/dokumanlar/index.html, erişim: 13.09.2015.
[293] Türkiye Habitat II Kent Zirvesi, **Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, 1996.
[294] a.k. , s. 77-78.

- Hakça hizmet tasarım, esnek bölgeleme ve yönetsel ve yasal önlemlerle mahalleler, konut piyasaları, kamusal mallar ile hizmetlerde ayrımcılığın önleniyor olması,
- Yeterli altyapı, hava ve su kalitesi, gürültü kontrolü, temizlik gibi yeterli sağlıklılık koşulları ve çevresel niteliklerin sağlanması ile vatandaşların yaşam ve sağlık hakkının korunuyor olması,
- Özellikle özel ve kamusal kullanımlar ile, mahalle parkları, oyun alanları gibi yeşil alanlarla yapılı çevre arasında olmak üzere dengeli arazi kullanım planlaması ve pratiğinin derinlemesine müzakere süreçleri sonucunda elde ediliyor olması,
- Aşırı bireyselliğe hapsolmayan, mahallesinde yaşayanlarla sevgi,saygı ile ilişki kuran, karşısındakinin durumuna anlayışla yaklaşan (empati), dayanışma gösteren komşuluk duygularının gelişmiş olması
- Yerleşim estetiğinin, sanat, mimari, kent tasarımı ve planlaması alanlarındaki geleneksel, yerel, modern ve diğer stillerdeki gelişmeleri dikkate alan ve bunlar arasında müzakere sonucu oluşmuş bir dengeyi gözeten bir yöntemle oluşması; sosyal hareketleri bu kapsamda bir dayanışmacılık ve uluslararası sorumluluk anlayışını gerekli kılmaktadır.

Sayılan maddelerle mahallenin fiziki çevresine ait unsurlarıyla mahalledeki komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesi gibi toplumsal konulara değinilmiştir. Ölçütlere göre yaşanılabilirliğin fiziki ve toplumsal boyutlarının birlikte öne çıkarılması mahallelerin de aynı boyutlarla ele alınması gerekliliğiyle örtüşmektedir. Diğer bir deyişle yaşanılabilirlik ilkesinin ölçütlerinin tamamı mahalle odaklı ele alınıp geliştirilmeye açıktır.

Bunun dışında eylem planında "Öncelikli Konular" başlığı altındaki yirmi sekiz amacın gerçekleştirilmesinde mahalle yönetimlerine de iş düşmektedir. Plandaki yirmi sekiz amacın sekizinde mahalle yönetimleri mahalle örgütleri adıyla doğrudan sorumluluk yüklenen aktörler arasında sayılmıştır. Ayrıca üç amacın gerçekleştirilmesi için de mahalle örgütleri ya yerel yönetimlerle ya da sivil toplum örgütleriyle birlikte bir aktör olarak belirtilmiştir. Mahalle yönetimlerinin doğrudan aktör olarak sayıldığı konu başlıkları şöyledir:[295]

[295] **Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, a.g.e., s. 83-152.

- Mekânsal eşitsizliğin bireylerin kaderlerini belirleyiciliğinin azaltılması ve dışlanmışlıklarının önlenmesi açısından mekânsal eşitsizliğin siyasal ve ekonomik kararlarda göz önünde tutulan bir ölçüt haline gelmesi;
- Gecekondu alanlarında yenilenme ve gecekondu alanlarının ıslah edilmesi;
- Ses (gürültü) kirliliği konusunda duyarlılığın arttırılması ve gerekli önlemlerin alınması; huzurlu, güvenlikli, istikrarlı bir kent yaşamının sağlanması;
- Tarihsel özellikleri olan alanların, dokuların, yapıların korunması ve var olan bina ve konut stokunun bakımı ve sıhhileştirilmesi için finansman ve çok aktörlü örgütlenme;
- Konut, çevre ve toplumsal ilişkilerin kalitesine yönelik duyarlılığın arttırılması ve kalitenin gerçekleştirilmesi;
- Kadınların ev içinde ve kent yaşamında konumunun güçlendirilmesi;
- Sağlıklı kentsel yaşam bakımından kentte su sağlanması.

Diğer aktörlerle birlikte mahalle örgütlerine yüklenen bu görevlerde mahalle örgütlerinden etkin olmalarını beklemek romantik bir bekleyiştir. Çünkü mahalle örgütleri söz konusu görevleri yerine getirebilecek yetkiden ve donanımdan (personel, araç, kaynak..vs) yoksundur. Bununla ilgili olarak 1997 yılında ortaya çıkarılan tasarı genel itibariyle mahalle ve yönetimleriyle ilgili değişiklikler ön görürken mahalle yönetimlerini güçlendirmekte yetersiz kalmıştır.

1997 yılında hazırlanan tasarı[296] bir öncekine kıyasla bir takım yenilikler içermektedir. Öncelikle 1997 tasarısı mahalle muhtarlığı için, *"mevzuatla tespit olunan değişik görevleri yürüten, organlarıyla birlikte mahalle halkı tarafından seçilen, merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcisidir"* demektedir. 1992 tasarısından farklı olarak muhtarlık yardımcı kuruluş olarak değil "merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcisi" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım muhtar tanımı için de geçerli olmuş ve muhtarı yalnızca mahallenin temsilcisi olarak gören 1992 tasarısının yerine 1997 tasarısı muhtar tanımını mahallenin yanında merkezi ve yerel yönetimlerin de temsilcisi olarak genişletmektedir.

[296] Taylan, a.g.e. içinde 1997 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı.

Ayrıca hane sayıları için daha evvel yapılan düzenleme değiştirilmekte, hane sayısı 400'e kadar olan belediyelerde 1, 400 ile 1000 arasındakilerde 2, 1000-2000 arasındakilerde ise 3 mahalle kurulması öngörülmektedir. Tasarıda alt ve üst sınır değişmemekle birlikte daha ayrıntılı açıklamalara yer verilmektedir. 1997 tasarısındaki asıl farklılık üçüncü bölümde yer alan başlıklarda kendini göstermektedir. Semt Temsilciliği-Teşkilâtlanma-Hizmetiçi Eğitim başlıkları altındaki maddelerle şimdiye kadarki düzenlemelerde yer almamış uygulamalardan söz edilmektedir.. Muhtar derneklerinin ülke çapında bir federasyonun altında toplanması, muhtarların hizmetiçi eğitimlerinin valilikçe uygulanması ve mahalle muhtarına yardımcı olmak amacıyla semt temsilcileri kurulu oluşturulması bu başlıklar altında ilk kez dile getirilmektedir.

Söz konusu uygulamalardan en öne çıkanı semt temsilciliğidir. Semt temsilcilerinin mahalle muhtarlığına yardımcı olmak, işbirliği ve dayanışmayı sağlamak gibi görevleri bulunur. Bir başkanın olduğu toplam üç kişiden oluşabilen semt temsilcileri kurulu uygulamasından amaç tasarıda da belirtildiği gibi halkın katılımını sağlamaktır. 1997 tasarısının katılım kavramını öne çıkaran bir dille hazırlanmış olmasının ilk nüvesi daha evvel de bahsedildiği üzere hükümet programlarında görünmektedir. Ancak tasarının bir bütün olarak öncekine göre yeni uygulamaları öngörmesinin asıl nedeni 20. yüzyılın son çeyreğinde çeşitli uluslararası belgelerle öne çıkarılan yönetişim kavramının[297] metne yansımasıdır.

[297] Kavramın ilk kez kullanılması Birleşmiş Milletler'in Afrika'nın kalkınması ile ilgili yayınladığı raporda olmuştur. Rapor için bakınız: UNDP, **Human Development Report 1993**, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/222/hdr_1993_en_complete_nostats.pdf, Erişim: 25.12.2015. Ayrıca kavramın değerlendirilmesi için bakınız: F. Çulha Zabcı, "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 75, S. 3, s. 151-179.; C. U. Çiner, "Çok Düzeyli Yönetişim: Yaklaşım ve Şart Üzerine Notlar", **Dokuzuncu Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-9) Programı**, Malatya, 7-9 Mayıs 2015.

Yönetişim kavramının katılım ilkesiyle hareket etmesi katılımcı demokrasi tartışmalarına da ivme kazandırmıştır. Tasarıda yer alan semt temsilciliği uygulaması tam da böyle bir zemin üzerinde yükselmiştir. Bununla beraber "çevre konusunun en geniş katılımcılık gerektiren alanların başında gelmesi ve belediyelerin temel görevlerinden biri olması"[298] sebebiyle sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında yerel yönetimlerin öne çıkarılması her ülkenin kendi içindeki çeşitli projeler geliştirmesinde etkili olmuştur.

1998-1999 yılları arasında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) 'nin desteğiyle IULA-EMME tarafından "Türkiye'de Yerel Gündem 21'in Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi de bunlardan birini teşkil etmektedir. 1992 Rio Konferansı'nın yerel yönetimler üzerindeki söylemleri göz önüne alınarak oluşturulan bu proje kapsamında 2000 yılında "Kent Yönetimlerinin Demokratikleşmesi Sürecinde Mahalle" adıyla bir kitap da basılmıştır.[299] Söz konusu kitapta çeşitli ülkelerdeki yerel yönetimlere ve mahalle nesneli incelemelere yer verilir. Örneğin, Birmingham Belediyesindeki mahalle formları, semt alt komiteleri ve mahalle bürolarından oluşan üç basamaklı yerel yönetimler ayrıntılarıyla ele alınır. Bir başka örnek ise Amsterdam'daki mahalle meclisi uygulamalarıdır.

Yerel yönetimler üzerinden yürütülen araştırmalarda ön plana çıkan mahalleler aynı tarihlere rastlayan 57. Hükümetin kuruluş programına da dahil edilir. 53. Hükümet Programı'ndan 57. Hükümet Programı'na kadar doğrudan bahsi geçmeyen mahalle muhtarlıkları bu dönemi kuran hükümetin programında *"Köy ve mahalle muhtarlarının yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenecektir."*şeklinde bir cümle

[298] N. Üzan, "Belediyeler ve Yerel Gündem 21", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 2, Ocak 1999, s. 99.
[299] IULA-EMME, **Kent Yönetimlerinin Demokratikleşmesi Sürecinde Mahalle**, Kent Basım, İstanbul, 2000.

ile yer almaktadır.[300] Ucu oldukça açık olan bu ifade mahalle muhtarlarının yetkilerini genişleteceği mi yoksa daraltacağı mı noktasında herhangi bir kesinlik taşımaktan uzaktır. Ayrıca metnin bir başka yerinde yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılırken etkili denetimlerinin de sağlanacağı ifadesi de bu çelişkiyi kuvvetlendirmektedir. Ancak 1999 yılından erken seçime gidilen 2002 yılına kadar 57. Hükümet Programı'nda bulunan mahalle ile ilgili düzenlemeler hayata geçirilmemiştir.

Özellikle 90'lı yıllarda daha çok üstünde durulan mahalle ve muhtarlıklarının çeşitli raporlar, araştırmalar ve tasarılarla da güçlendirilmesi gerektiği ortaya konmuş olmasına rağmen bu çalışmaların somutlaşamamasında ülkenin yönetim geleneğinden kaynaklanan merkezileşme eğilimi bulunmaktadır. Mahallelerin kolay çözümlenemeyecek toplum bilimsel boyutlarının da bulunması sebebiyle bu yönetsel birimlerin iyi anlaşılabilmesi oldukça önemlidir. Yüz yüze ilişkilerin kendiliğinden ortaya çıktığı mahallelerde bu ilişkiler mahalledeki yönetimin bir unsuru olacak şekilde geliştirilebilir. Ancak Türkiye'nin devlet yönetim geleneğinde var olan merkezin yerel karşısındaki güçlü konumu bunu mümkün kılmamaktadır. Bu durum aynı zamanda iktisadi ilişkilerin parçalı yapıya karşı olan isteksizliği ile birlikte de düşünülebilir.

II. 2000'Lİ YILLARDA MAHALLE YÖNETİMİ

2002 yılından itibaren tek parti iktidarının yönetimi yazında da kabul edildiği üzere reformların uygulanma imkânı bulduğu bir dönem olarak belirir. Ancak kamu

[300] 57. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.htm, erişim: 22.07.2015.

yönetimine ilişkin oldukça kapsamlı reformların uygulandığı AKP hükümetleri döneminde mahalle yönetimleri ile ilgili doğrudan bir değişiklik bulunmamaktadır. Mahalleler ile ilgili dolaylı düzenlemeler genelde diğer yasal düzenlemeler ve özelde yerel yönetimler üzerindeki yasal değişiklikler üzerinden incelenebilmektedir. Çünkü AKP hükümetleri yerel yönetimler üzerindeki reformlarını özellikle belediyeler üzerinden sürdürmüşlerdir. Ancak 2002 yılından bu çalışmanın yapıldığı tarihe kadar olan süreç içerisinde belediyeyi inceleme nesnesi yapan çeşitli reformlar mahallelerin sayılarında ve biçimlerinde de bir takım değişikliklere sebep olmuştur.

Buna bu sürecin tanıklık ettiği küresel değişimler, uluslararası ilişkiler ve bunların sonucundaki beklentiler de eklenince mahalle yönetimlerinin reform sürecinden uzak tutulması mevcut sorunlara yenilerini eklemiştir. Öte yandan AKP hükümetleriyle başlayan bu zaman dilimi incelemesi kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar göz önüne alınarak 2002-2015 yılları ve muhtarlıklar genelinde mahallelerin gerek kamuoyunda gerekse hükümet ve siyasi partilerin gündeminde daha yoğun konuşulduğu 2015 yılı olarak ikiye ayrılabilir. İlk zaman diliminde daha evvel bahsi geçen reform süreçleri ele alınırken ikinci zaman diliminde muhtarlıklar ve/veya muhtarlara olan ilginin nasıl yoğunlaştığı üzerinde durulmaktadır.

A. Kamu Yönetimi Reformlarının Etkisi (2002-2015)

3 Kasım 2002 tarihinde gerçekleştirilen erken genel seçimler sonucunda tek başına iktidar olan AKP bu tarihten itibaren kamu yönetiminin hemen hemen her alanında yasal düzenlemelere gitmiştir. AKP hükümetleri Türkiye'nin mülki

teşkilâtlanmasında yerel yönetim organı olarak belirtilen il özel idaresi, belediye ve köylerin üzerindeki yasal değişikliklerini belediyeler odağında yoğunlaştırmışlardır. Belirtilen süre zarfında yeni bir köy kanunu çıkarılmamış ve yenilenen il özel idaresi kanunu ise büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla ikincil konuma itilmiştir. Bu yüzden 2000'li yılların mahalle ve mahalle muhtarlıklarına ilişkin çalışma yapabilmek belediyeler üzerindeki reform sürecini doğru konumlandırmakla mümkündür.

Bu süreçte doğrudan mahalle ve yönetimlerine ilişkin bir maddeye yer vermesi sebebiyle en öne çıkan kanun değişikliği 13 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu[301]'nu olmuştur. Kanun'a göre *"Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim"* mahalledir. Mahallenin yönetimi muhtar ve ihtiyar heyeti ile sağlanır. Muhtarın görevleri "*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 yapmak"* olarak Kanun'un 9. maddesinde sıralanır.

Sayılan görevler çerçeve niteliğinde olmakla birlikte görevlerin açık uçlu niteliği dikkat çekicidir. Mahalle kurulması için alt sınırı belirtmeyen Kanun'a 6360 sayılı Kanun ile birlikte ek fıkra eklenmiş ve alt sınır 500 olarak belirlenmiştir. Öte yandan belediye-mahalle muhtarlığı ilişkileri net biçimde ortaya koyulmadan belediyeye yardımcı mahalle karşısında mahalleyi destekleyici belediye yapısı oluşturulmuştur.

[301] 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, S. 25874.

"Hemşehri Hukuku" başlığı altında bu hukukun geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunmasında belediyeler görevli sayılır. Hemşehrilik ilişkilerinin en yoğun olarak gözlemlendiği ve çeşitli ilişkilerin ilk nüvelerinin oluşturulduğu mahallelerde muhtarlara doğrudan bir görev tanımlanmaz. Gerekli tedbirlerin alınması ve gelişimin gerçekleştirilebilmesi belediyelerin muhtarlık teşkilâtlarıyla kurduğu ilişkinin niteliğine bağlıdır. Bunun kararı ise doğrudan belediyelere bırakılır.

5393 sayılı Kanun'un Kent Konseyi uygulaması bu çalışma kapsamında özellikle önemlidir. Çünkü kanunda belirtilen biçimiyle "*...kent konseyleri 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.*" Kent konseyinin kanunda sayılan hemşehrilik bilinci, sosyal yardımlaşma ve dayanışma başta olmak üzere her bir amacı doğrudan mahalle kavramına ilişkindir. Başka bir deyişle, kent konseyleriyle gerçekleştirilmeye çalışılan söz konusu amaçlar, mahallelerin tarihi yapılanmalarında çeşitli uygulamalarla bu birimlerde hayata geçirilmiştir.

Ancak belediye çatısı altındaki kent konseylerinin oluşturulma biçimlerine[302] bakıldığında kanunda, *"kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililer"* in sayıldığı görülür. Mahalle muhtarlarına farklı bir konum verilmemiştir. Öte yandan kent konseylerinin herhangi bir yaptırımdan uzak bırakılması da temsille ilgili çeşitli tartışmalara yol açmıştır.

[302] Türkiye'de kent konseyleri adıyla tek bir isimde birleştirilen konseylerin dünyada farklı isim ve niteliklerle oluşturulmuş örnekleri için bakınız: H. Schmid, **Neighborhood Self-Management: Experiment in Civil Society**, Kluwer Academic/Plenum Publisher, New York, 2001.

Mahalle muhtarları kent konseyine katılımları dışında belediye meclisinin üyeleriyle oluşturulan "İhtisas Komisyonları"nın toplantılarına katılıp görüş bildirebilir. Oy hakkı bulunmadan komisyonlarda yalnızca görüş bildirebilen mahalle muhtarlarının bildirdikleri görüşlerin bir yaptırımı bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanun ile ilk kez ayrı bir başlık altında ele alınan mahalle ve yönetimlerine ilişkin bu dönemdeki reform uygulamaları kapsamında doğrudan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi mahalleleri ilgilendiren düzenlemeler belediye kanunları üzerinden takip edilebilmektedir.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu[303]'nun çıkarılması ile büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyeler ilk kademe belediyesi olarak adlandırılır. Mevcut ilçe belediyeleri ise büyükşehir ilçe belediyesi adını almıştır. Pergel kanunu olarak bilenen bu kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları valilik binası merkez alınıp nüfus ölçütüne göre farklı dairesel alanlar çizilerek oluşturulur. "Bu kanun uyarınca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan orman köyleri hariç olmak üzere tüm köyler, tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür."[304]

Aslına bakılırsa köylerin kamu tüzel kişiliğini kaybederek mahallelere dönüştürülmesi uygulaması ilk değildir. 1981 yılında Resmi Gazete'de 2561 sayılı Kanun numarası ile yayımlanan "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun"[305] ile büyük şehirlerle

[303] 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.7.2004, S. 25531
[304] T. Çınar, C. U. Çiner, O. Zengin, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009, s. 80.
[305] 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.

bütünleşmiş köylerin çeşitli incelemeler sonunda mahalleye dönüştürülmesi öngörülmüştür.

Buradaki ayrım dönüştürülmeyi öngören ifadeler hususundadır. 2561 sayılı Kanun'da dönüştürmenin yapılabilmesi için söz konusu köylerin büyük şehrin çevresinde ve onunla bütünleşmiş olmasına ek olarak yapılacak incelemelerde zorunluluğun ortaya çıkması gereklidir. 5216 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan köylerin şehir ile bütünleşmiş olmasına bakılması ya da herhangi bir inceleme yapılarak birleştirilmesi gibi şartlar bulunmamaktadır.

5216 sayılı Kanun'u tamamlayıcı nitelikteki 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun[306] 22 Mart 2008 tarihinde çıkarılmıştır. Bu kanun genel itibariyle büyükşehir kapsamındaki ilk kademe belediyesi uygulamasına son vermektedir. Büyükşehir yapılanmasının olduğu kentlerde bu uygulama büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir kademelenme göstermektedir. Böylece mevcut büyükşehirlerin sınırları içinde kalan 283 ilk kademe belediyesinden 240'ı mahalleye dönüştürülmüştür.[307]

Aynı kanunda mevcut belediye kanunu(5393 Sayılı Belediye Kanunu) nun 11. maddesine eklenen bir fıkra ile mahalle ve köye dönüştüren yerlerdeki hizmetlerin aksamaması için belediye, il özel idaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine sorumluluk yüklenmiştir. Bu fıkrada dahi mahalle muhtarlarından söz edilmemiş muhtarlık birimi yine belediye potasında eritilmiştir.

[306] 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, RG: 22.3.2008, S. 25824.
[307] Çınar, Çiner, Zengin, a.g.e., s. 114.

2008 yılında yürürlüğe giren bir diğer kanun da 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu[308]'dur. 2108 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1977 yılından beri Bağ-Kur kapsamında değerlendirilen köy ve mahalle muhtarları bu tarihten itibaren muhtarlık dışında bir iş yapıp yapmadıklarına göre değerlendirilir. Kanun'un esas dikkati çeken kısmı muhtarların prim indiriminden yararlanmalarında ayrıştırılmış olmalarıdır.

Daha açık bir ifade ile 2108 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu kapsamında değerlendirilen muhtarlar mecburi olarak sigortalıdır. Dolayısıyla prim ödemelerinde esnaflar gibi değerlendirilmiş ve herhangi bir indirim kazanamamışlardır. 2008 yılı itibariyle prim ödemelerinde indirim hakkına sahip olan ise yalnızca köy muhtarları olmuştur. Çünkü kanun koyucu 5510 sayılı Kanun'un geçici 16. maddesinde yalnızca köy muhtarlarından bahsetmektedir. Böylece mahalle muhtarları köy muhtarlarından farklı düşünülmüş ve ikincil konuma itilmiştir.

Ancak AKP hükümetleri döneminde muhtar maaşlarına yapılan ilk zammın gerekçesi de muhtar maaşının Bağ-Kur'un en alt basamağındaki prim ödemesinden az olmasıdır. 2002 yılında 115 TL olan muhtarı maaşı 2108 sayılı Kanun'daki 3.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısıyla çarpılması sonucunda belirlenmektedir. Aynı dönemdeki en alt basamaktaki Bağ-Kur primi ise 146 TL'dir. Bu uyumsuzluğun çeşitli dilekçelerle TBMM'ye bildirilmesi sonucunda TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu 2004 yılında bir karar vermiştir.[309] Kararda muhtarlık maaşlarının arttırılması uygun görülmüş ve 2108 sayılı Kanun'un ilk maddesindeki muhtarlık maaşlarını belirleyen gösterge rakamının yüzde yüz oranında arttırılmasında İçişleri

[308] 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG: 16.06.2006, S. 26200.
[309] TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu Kararı, Karar No: 9, Dönem: 22, YY. 3.

Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun yetkili olduğuna değinilmiştir.

Bunun üzerine 30 Mayıs 2005 tarihinde alınan 8870 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı[310] ile 2108 sayılı Kanun'da 3.000 olarak belirtilen gösterge rakamı 6000'e yükseltilmiştir. Böylece muhtarların maaşlarında iki katı bir artış yaşanmıştır. Alınan karar 2013 yılında çıkarılan 6495 sayılı Kanun[311]'un 77. maddesinin 2108 sayılı Kanun'un 1. maddesindeki 3.000 olan gösterge rakamını 5.700 olarak değiştirdiğini belirtmesiyle kanunda da yerini almıştır.

AKP hükümetleri döneminde üçüncü zam ise yine Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilmiştir. 2014 tarihli ve 5800 sayılı Karar[312]'a göre 5.700 olan gösterge rakamı 11.400 olarak değiştirilmiştir. Böylece 2002 yılında 115 TL olan muhtar maaşları 2014 yılında 877 TL olurken 2015 yılının ilk altı aylık döneminde 904 TL olarak belirlenmiştir.[313]

AKP hükümetleri döneminde mahalle muhtarlıklarının maaşları dışında bu yönetsel birimlerin yapılarına ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. 1977 tarihli 2108 sayılı Kanun çeşitli değişikliklere uğrasa da geçerliliğini korumaktadır. Ancak daha evvel de bahsedildiği üzere mahallelerin niteliğindeki ve sayılarında ortaya çıkan değişiklikler AKP'nin yerel yönetimler üzerindeki reformlarını ağırlıklı olarak belediyeler üzerinden gerçekleştirmesinden hareketle incelenebilmektedir. Bu

[310] 2005/8870 Sayılı Köy Muhtarları ile Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarlarının Ödeneklerinin Arttırılmasına İlişkin Karar, RG: 01.06.2005, S. 25872.
[311] 6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 02.09.2013, S. 28726.
[312] 2014/5800 Sayılı Köy Muhtarları ile Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarlarının Ödeneklerinin Arttırılması ile Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, RG: 16.01.2014, S. 28884.
[313] Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün açıkladığı "Memur Maaş Hesabında Kullanılan Katsayılar"a göre 2014 yılı Ocak ayı katsayısı 0,76998 ve 2015 Ocak ayı katsayısı 0,79308'dir. Bu gösterge rakamlarının belirtilen göstergelerle çarpımı sonucunda metinde verilen muhtar maaşlarına ulaşılmıştır. "Memur Maaş Hesabında Kullanılan Katsayılar" için bakınız: http://www.bumko.gov.tr/TR,909/maas-istatistikleri--verileri.html, Erişim: 13.12.2015.

kapsamda en tartışılan kanunlardan biri olan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[314] 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun çok tartışılması bir takım kökten değişiklikleri içermesi sebebiyledir.

Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile örtüştürülmüş ve il özel idareleri kapatılarak valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Kanun'dan sonra, daha evvel 81 olan İl Özel İdare sayısı 51'e, 2.950 olan toplam belediye sayısı 1.397'ye ve 34.283 olan köy sayısı 18.143'e düşürülmüştür.[315]

Tablo 1. 6360 Sayılı Kanundan Sonra Yerel Yönetimlerin Sayısı

	İl Özel İdaresi*	Belediye	Köy
Eski Durum	81	2.950	34.283
Yeni Durum	51	1.397	18.143

Kaynak : 2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu
*Gökçeada ve Bozcaada Mahalli İdareleri Hariç

Bu çalışmanın sınırları kapsamında kanunun en dikkat çeken kısmı kamu tüzel kişiliğine sahip belediye ve köylerin mahallelere dönüştürülmesidir. Kanun'a göre belde belediyelerinin dönüştürülmesi iki biçimde gerçekleştirilmiştir. İlki büyükşehir belediyeleri dışında olup nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi şeklindedir. Diğeri ise bundan bağımsız olarak büyükşehir

[314] 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6.12.2012, S. 28489. 6447 sayılı Kanun (26.03.2013) ile Ordu İl Belediyesi büyükşehir yapıldıktan sonra 6360 sayılı Kanun'un ilk yayımlandığı halinde "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olan ismi mevcut hali ile değiştirilmiştir.

[315] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/yayinlar, Erişim: 20.12.2015, s. 13.

belediyeleri sınırları altında kalıp mahalleye dönüştürülenlerdir.[316] Böylece tabloda da görüleceği üzere 1.580 olan toplam belde belediyesi sayısındaki değişimin 504'ü ilk biçime ve 1.076 tanesi ise ikinci biçime dahildir.

Tablo 2. 6360 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Dağılımı

	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Eski Durum	16	143	65	749	1977	2.950
Yeni Durum	30	519	51	400	397	1.397

Kaynak : 2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

6360 sayılı Kanun'un 30 Mart 2014 yerel yönetim seçimleri sonrasında yürürlüğe girmesiyle köy ve mahalle sayılarındaki değişim seçilen muhtar sayıları üzerinden gözlemlenebilmektedir. Buna göre bir önceki yerel yönetim seçiminde 34.275 olan köy muhtarının sayısı 2014 seçimleriyle birlikte 18.143 olurken; 18.607 olan mahalle muhtarı sayısı 31.635 olmuştur.[317]

Tablo 3. 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

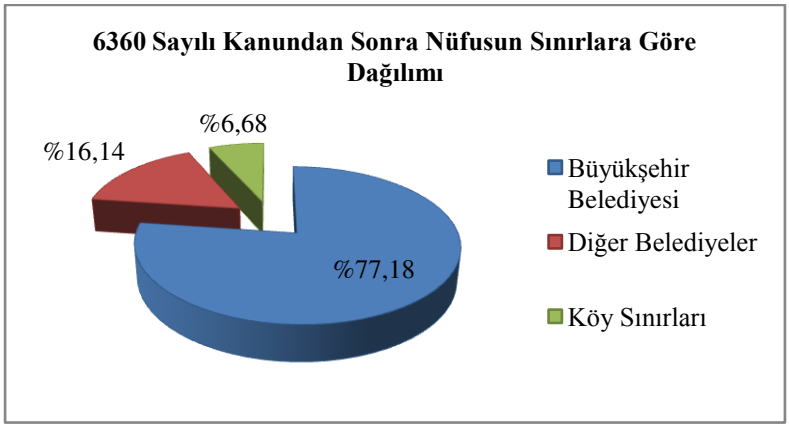
Kaynak: 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

[316] O. Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2, 2014, s. 103'te bu rakamın 1.076 olduğunu belirmektedir.
[317] **2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, s. 17.

Mahalle ve köy sayılarının en güncel haline başbakanlığın internet sitesinden ulaşılabilmektedir. Başbakanlığın internet sitesinde Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) in altında yer alan Devlet Teşkilâtı Merkezi Kayıt Sistemi (DETSİS) de devlet teşkilâtı türlerine, statülerine ve hiyerarşiye göre sınıflandırılmaktadır. Statülerine göre devlet teşkilâtında 18.226'sı köy ve 35.155'i mahalle olmak üzere toplam 53.381 muhtarlık bulunmaktadır.[318] Söz konusu muhtarlıklara liste şeklinde ulaşmak mümkündür. Öte yandan DETSİS'in "Yerel Yönetim Kuruluşları" başlığı altında yer alan köy ve mahalle muhtarlıklarına ilişkin kurum bilgilerinde her iki muhtarlık türü de kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmaktadır. Eğer bu tanımlama bir gözden kaçırma sonucunda oluşturulmadıysa mahalle muhtarlıklarının da kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak köy muhtarlıklarıyla aynı statüde düşünüldüğü sonucuna ulaşılabilmektedir.

6360 sayılı Kanun'dan sonra toplam nüfusun % 77,18'i büyükşehir sınırları altında mahallelerde yaşarken yalnızca % 6,68'i köy sınırları içinde yaşıyor gözükmektedir.[319] Bu kanunla birlikte kamu yönetimi açısından tartışılması gereken önemli konulardan biri hukuki olarak azalan köy sayısının köyümsü mahalle yapılarını ortaya çıkmasıdır. Bu yüzden söz konusu kanunun hukuki sonuçlarıyla birlikte toplum bilimsel sonuçları üzerinde durulması mahalle yönetimlerinde ihtiyaç duyulan düzenlemeleri doğru yönlendirmek açısından önemlidir.

[318] Elektronik Kamu Yönetim Bilgi Sistemi, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Statulere_Gore, Erişim: 25.12.2015.
[319] **2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, s. 14-15.



Kaynak : 2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

6360 sayılı Kanun ile çeşitli şekillerde arttırılan mahalle sayıları, mahallenin kent içinde ve kent özellikleri taşıyan tanımlarından farklı bir mahalle tipini de beraberinde getirmiştir. Köyümsü mahalleler olarak adlandırılabilecek yeni mahalle tiplerinde kırsal hayat devam etmektedir. Muhtarlık tipi örgütlenmenin hüküm sürdüğü kırsal alandaki köyler[320] belediye sınırları içerisinde kentin bir parçasıymış gibi mahalle olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Böylece mahalle idarelerinin kendi içinde çözülmeyi bekleyen birçok sorununa bir de köyümsü mahallelerin yönetimleri ile ilgili sorunlar eklenmiştir.

Toplum bilimsel açıdan birbirlerinden farklı niteliklerle bezeli köy ve mahallelerin toplumsal hayatı ve bu hayattaki ilişki örüntüleri iç içe geçerek karmaşıklaşmaktadır. Kırsal alanlarda belediye örgütlenmesinin hayata geçirilmesiyle birlikte kapitalist üretim ilişkilerinin işlevselleşmesine ilişkin görüşlerle [321] köylere ait meralık araziler birlikte düşünülmelidir. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmesiyle köylere ait yerleşim yerlerinin ve meralık arazilerin belediyelerin tasarrufuna açılması bu

[320] B. A. Güler, **Türkiye'nin Yönetimi Yapı**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2008, s. 295.
[321] B. A. Güler, "Belediyeleşme Süreci Hakkında", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 3, 1992, s. 72-74.

alanların süreç içerisinde kente dahil edileceği anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle bu alanlarda tek söz sahibi belediyeler olarak belirmektedir.

Öte yandan köy alanlarının yenilenmesi planları 2000'li yıllardan sonraki çeşitli köy kanunu taslaklarında ve 2009 yılındaki Köy Kanunu Tasarısı[322]'nın 2013 yılında yeniden gündeme gelen haline çeşitli şekillerde yansımıştır. Büyükşehir belediyeleri sınırlarında köylerin bulunmamasından hareketle söz konusu planların yalnızca büyükşehir olmayan belediyelerle ilişkilendirileceği açıktır.

Söz konusu tasarının "Kırsal Alan Yenileme" başlığı altında kırsal alan yenileme planının uygulanmasından il özel idareleri sorumlu tutulmuştur. 42. maddenin 2. fıkrasında *"Köy meclisinin alacağı karar üzerine, bir köyde köy yenileme planının uygulanmasına il genel meclisi karar verir"* denilmektedir. Buna ek olarak 6. fıkrada da *" Belediye mücavir alan sınırları içinde kalan köylerde, kırsal alan yenileme planı uygulaması, köy tüzel kişiliği ile işbirliği içinde yukarıda belirtilen esaslara uygun olarak belediye tarafından yapılır.*" hükmü yer alır. Bu iki fıkra 6360 sayılı Kanun'la sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinde belediye sınırlarının mülki sınırlarla örtüştürülmesi ve dolayısıyla mücavir alanların[323] ortadan kalkması, il özel idarelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte düşünüldüğünde farklı tartışmaları beraberinde getirmektedir.

Bu tartışmalardan ilki 6360 sayılı Kanun'un 81 ile genişletilmesi düşünceleri sonucunda karşılaşılacak olası bir uygulamada herhangi bir köy yerleşmesinden bahsetmenin imkansız hale geleceği konusundadır. Başka bir deyişle 6360 sayılı Kanun'un 81 ili kapsaması durumunda ülke genelinde yerleşim yerine göre (kırsal-

[322] **Köy Kanunu Tasarı Taslağı (Kasım 2013)**, http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009.pdf, Erişim: 10.12.2015.

[323] Mücavir alanların 6360 sayılı Kanun'dan evvel çıkarılan çeşitli kanunlarla belediyenin tasarrufuna sokulmak istendiğine ilişkin bakınız: T. Çınar, B. Duru, C. U. Çiner, O. Zengin, **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara, 2013, s. 119-121.

kentsel) yönetim ayrımı ortadan kalkmış olacaktır. Böylece derin bir tarihsel arka plana sahip ve evrensel nitelikteki yerleşim yerine göre örgütlenmekten bahsedilemeyecektir. Kısacası son Köy Kanunu Tasarısı ile 6360'ın 81 il düzeyinde genişletilmesi bir arada işlerlik kazanmaktan uzaktır.

Köyün doğal hayatının bozulacağı tartışmaları ise köylerin doğal sınırlarına kentin sokulması ekseninde gerçekleşmektedir.[324] 6360 sayılı Kanun'dan sonra köyler üzerinde tek yetkilinin belediye olarak ortaya çıkması kentin fiziksel unsurlarının zaman içerisinde köylerde de görünür olacağına işaret etmektedir. Çünkü köylerin köy dokularını kaybederek kentleşmeye başlamasının önünde hiçbir yasal engel bulunmamaktadır.

Ancak kente dahil edilen kırsal alanların kentleşmesi ve buranın sakinlerinin kentlileşmesi, kentleşmek ve kentlileşmek istemeyen nüfusların da varlığıyla birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü köylülük-kentlilik ve bu nüfusların yönetimleri yalnızca coğrafi sınırlar ve nüfus şartıyla ele alınıp değiştirilemeyecek kadar önemlidir. Tüm bu sebeplerden dolayı kanunla ilgili kır-kent nüfusları üzerinden başlatılan tartışmalar çok yönlü toplum bilimsel tartışmalara doğru evrilmektedir.

Öte yandan köylerin anayasa tarafından güvenceye alınmış kamu tüzel kişiliklerinin kaybedilmesi hukuksal açısından da bir takım haklardan yoksun kalmaları ile sonuçlanmıştır. Mahalle muhtarlıklarının mahalleleri temsil niteliğinde ancak belediyeye yardımcı bir organ olarak işlediği ve işleyişe ilişkin çeşitli sıkıntıları barındırdığı gerçeğinden hareketle köylerin ciddi bir temsil ve yetki kaybı yaşadığı söylenebilir. Muhtarını yine kendisi belirleyecek olan köyümsü mahallelerin halkı belediyelerde yalnızca bahsi geçen kent konseyi uygulaması ile temsil

[324] 6360 Sayılı Kanun'un köyler üzerindeki etkisinin bir değerlendirmesi için bakınız: E. Dik, "6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu", **Mülkiye Dergisi**, C. 38, S. 1, s. 75-102.

edilebilmektedir. Kent konseyinin hukuki yapısının tavsiye niteliğini geçmemesi sebebiyle köyümsü mahallelerin bu hukuki duruma uyum sağlaması sorunlu gözükmektedir.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi politik açıdan zayıflatılması ve temsilinin azaltılması tartışmalarıyla birlikte düşünülmelidir. Kotler'in Amerika'daki çeşitli eyalet ve mahalleleri örneklendirerek anlattığı kitabında mahallelerin politik birimler oldukları üzerinde durulur. Kotler'e göre şehrin emperyal hakimiyetinin amacı merkezi iş bölgelerinin ekonomik ve politik çıkarları amacıyla politik bağımsızlıkları önceden engellenmiş mahalleleri kontrol etmektir.[325] Katma (annexation) yöntemi ile mahallelerin eski politik güçlerini kaybettiklerini vurgulayan Kotler gelişmek için büyükşehir yönetimi (metropolitan government) adı altında yeni bir ihtiyacın dayatıldığını ileri sürer.[326]

Julia Rosemary Mellor da çeşitli çalışmalarında büyükşehirleri eleştirmektedir. Büyükşehir eleştirilerini anlatırken kent üzerinde çalışmaları bulunan öncü isimler arasında gruplandırmaya gitmektedir. Mellor, Ferdinand Tönnies ile Georg Simmel'i kentlerin para ekonomisinin toplumsal hayatı tahrip etmesi açısından ve Max Weber ile Louis Wirth'ü de kitle kentleşmesinin politik katılım fırsatlarını hükümsüz bıraktığı konusunda bir arada kümeler. Söz konusu çalışmaları kapitalist kentleşmenin kapsamlı kınamaları olarak değerlendirir.[327]

Türkiye'deki köylerin mahalleye dönüştürülmesi temsil kaybı ile düşünülerek merkezde tek bir güç oluşturma noktasında Kotler'in Amerika özelindeki iddialarıyla benzeşmektedir. Ayrıca Türkiye'deki mahalle yönetimlerinin belediye potasında

[325] Kotler, a.g.e., s. 14.
[326] a.k. , s. 19.
[327] J. R. Mellor, **Urban Sociology in an Urbanized Society**, Routledge& Kean Paul, London, 1977, s. 169-170.

eritildiği de göz önüne alınırsa tartışma, kapatılan belediyelerin politik gücünü yitirmesi ve gücün (merkezde) büyükşehir belediyesinde toplanmasına doğru evrilebilmektedir.

6360 sayılı Kanun ve kanunun tüm ülkeyi kapsayacak biçimde genişletilmesi düşünceleri ülkenin il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirlenmiş olan yerel yönetim birimlerini yalnızca iki kademeli belediye sistemine dönüştürme eğilimindedir. Bu ise geleneksel yapı ve yönetimlerin çözülmesini ve dolayısıyla toplumsal ilişkilerde de bir çözülme sürecini ifade etmektedir.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir olan belediyelerde mücavir alan kavramının ortadan kalkması ve köylerin kamu tüzel kişilikleri sonlandırılarak mahallelere dönüştürülmesi kırsal alanların kentleşme tehlikesiyle karşı karşıya olması kaygılarını tırmandırmaktadır. Ancak 2016 yılında gerçekleştirilecek olan Habitat-III için hazırlanan ve 2014 Aralık ayında açıklanan Türkiye Habitat III Ulusal Raporu'nda şöyle denilmektedir:[328]

> *"...Hükümetlerin Habitat gündeminin uygulanması hususunda sorumluluğu bulunmakla birlikte, yerel yönetimler sürdürülebilir kentsel gelişme politikalarının uygulanmasında temel aktör konumundadırlar...Bu düzenlemelerden biri yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ile hizmet alanlarında belediyelerin sorumluluklarının arttırılmasıdır. Günümüzde yerel yönetimler stratejik ve bütüncül bir planlama yaklaşımını benimsemeleri konusunda da teşvik edilmektedirler. Türkiye'nin kentsel gündeminde son zamanlarda ortaya çıkan diğer konular kentleşme baskısı altındaki kırsal alanların korunması ve toplumun tüm kesimlerinin kentsel yaşama katılmasının sağlanmasıdır..."*

Raporun önsözünde yer alan bu açıklamada diğer yerel yönetim organlarından bahsedilmemektedir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun'un kırsal alanlar üzerinde tek söz sahibi olarak büyükşehir belediyelerini öngörmesiyle kırsal alanların kentleşme baskısını daha yakından hissetmesi birbirlerinden bağımsız düşünülmemelidir.

[328] **Türkiye Habitat III Ulusal Raporu**, Aralık 2014.

Raporda doğrudan mahalleye ilişkin saptamalar da yapılmaktadır. Rapora göre mahallelerin çözülmesinin sebebi hızlı kentleşme ve site tarzı gelişmelerdir. Güvenlikli sitelerin komşuluk ilişkilerine zarar verdiğinden de bahseden rapor bunların önüne geçebilmek için imar mevzuatının yenilenmesini öngörür. Raporda mahalleler genel olarak değerler ve yaşam tarzı üzerinden mekânsal ayrışmanın yapıldığı alanlar olarak ele alınmaktadır.

Bununla ilgili olarak kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesinde mahalle yapısının zarar görmemesi gerektiği vurgulanarak kişilerin bulunduğu sosyal çevreden ayrılmamaları için gerekli önlemlerin alınmasından bahsedilir. Böylece mahalleler basit coğrafi alanlar olmanın ötesinde sakinleriyle birlikte değerlendirilmektedir.

Raporda "KENTGES[329] Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023)" kapsamındaki eylemlerin gerçekleştirilebilmesi için kent konseyleri mevzuatının sokak, yapı adası ve mahalle düzeyleri esas alınarak yeniden düzenlenmesine de yer verilmektedir. Ancak yerel ve merkezi idarelere yol gösterme amacında olan KENTGES projesinin söz konusu eylem planında mahallelerle ilgili çeşitli saptamaların bulunmasının yanında mahalle muhtarlıklarına dair herhangi bir saptama olmaması dikkat çekicidir.

2002-2015 yılları arasındaki dönemde mahalle ve yönetimleri çeşitli proje ve raporlarda farklı sebeplerle anılsalar da doğrudan başat rol oynadıkları yasal değişikliklerden yoksun kalmışlardır. Bunun dışında 2015 yılı muhtar ve muhtarlıkların gündemde olduğu bir yıl olarak ortaya çıkmıştır. Bunda aynı yılın iki genel seçim yaşaması ve dolayısıyla siyasi partilerin seçim dönemi çalışmaları da

[329] Sürdürülebilir Kentsel Gelişme İçin Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı Hazırlama Projesi.

etkili olmuştur. Bilhassa 7 Haziran 2015 tarihli genel seçimin gerçekleştirilmesinden önceki seçim çalışmalarında çeşitli siyasi partilerin gündemine yerleşen muhtar ve muhtarlıkların bu süreçte nasıl anlamlandırıldıkları başka tartışmaları beraberinde getirmiştir.

B. "Muhtar" ve "Muhtarlık"ların Öne Çıkarıldığı Bir Yıl (2015)

2015 yılı Ocak ayı itibariyle kamuoyunun gündemine yerleşen ve böylece muhtarlarla ilgili meselelere dikkat çeken bir gelişme dönemin cumhurbaşkanının ülkedeki yaklaşık elli bin muhtarla farklı gruplar halinde bir araya gelme amacında olduğunu ifade etmesidir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen toplantıların ilki 27 Ocak'ta 17 ilden toplamda 406 köy ve mahalle muhtarının katılımıyla Cumhurbaşkanlığı Sarayında gerçekleştirilmiştir. Akabinde 17 Şubat'ta ikincisi düzenlenen toplantılar yıl içerisinde de sürdürülmüş ve on altıncısı 8 Aralık'ta gerçekleştirilmiştir.[330]

Toplantıların her birinde benzer konu başlıklarıyla muhtarlara seslenen cumhurbaşkanının konuşma metinleri cumhurbaşkanlığının sitesinde yer almaktadır. Metinlerin her birinde ortak söylemleri demokrasinin mahallede ve/veya köyde başladığı, mahalle ve köy için muhtar ne anlama geliyorsa cumhurbaşkanının da ülke için o anlama geldiği ve mahalle/köy muhtarlarının sorumluluk alanlarındaki her bir hane hakkında bilgi sahibi olmasının beklendiği oluşturmaktadır.

Toplantı konuşmalarında sıkça dile getirilen bir ifade de muhtarların cumhurbaşkanının gören gözü, duyan kulağı ve en ücra köşedeki eli ayağı olduğudur. Ülkedeki en küçük yönetim organlarının temsilcileriyle en üst makamı ve tüm ülkeyi

[330]Muhtarlık Toplantı metinleri için bakınız: http://www.tccb.gov.tr/receptayyiperdogan /konusmalar/, Erişim: 03.01.2016.

temsil eden cumhurbaşkanının bağdaştırılması önemli bir söylemdir. 8 Nisan'da gerçekleştirilen 6. Muhtar Toplantısı'nda cumhurbaşkanı kendisini bir nevi "Türkiye Muhtarı" olarak nitelendirerek muhtarların işlerini kendisinin tüm ülkede gerçekleştirmeye çalıştığını dile getirmiştir. Muhtar toplantılarında muhtarlara "Muhtar Bilgi Sistemi" de tanıtılmıştır.

2015 yılının başında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce yayımlanan "Muhtar Talepleri" konulu genelgede:[331]

> "Köy ve mahalle muhtarlıkları ülkemizde demokrasinin gelişimine katkıda bulunurken yönetime katılımı sağlamanın da önemli araçlarından biridir. Muhtarların vatandaşlarımızın kolay ve hızlı bir şekilde ulaşıp sorunlarını dile getirdiği en yakın yönetim kademesi olması itibariyle de kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki rolü büyüktür.
> Bu anlayışla kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve güvenli bir şekilde sunulması, sorunların en kısa sürede yetkili makamlara iletilmesi, muhtarların etkinlik ve işlevlerinin arttırılarak taleplerinin sonuçlandırılması amacıyla Bakanlığımızda muhtar taleplerini takip etmek ve etkin bir şekilde sonlandırmak üzere yeni bir sistem oluşturulmuştur"

denildikten sonra bakanlık bünyesinde oluşturulan Muhtar Bilgi Sistemi'nin nasıl işleyeceği anlatılmaktadır. Muhtarların üye olarak kullanabileceği sisteme erişim "www.muhtar.gov.tr" adresinden sağlanacak ve gerekli birimlere aktarılarak en geç on beş gün içinde geri bildirim yapılacaktır. İl genelinde sistemin yönetiminden vali ve belediye başkanları sorumlu tutulmuştur. Sorumlulardan birinin yerel yönetim organının ve diğerinin de il mülki amiri olması mahalle muhtarları açısından anlaşılabilir bir durumdur. Çünkü mahalle muhtarları yerel ve merkezi idareye yardımcı olarak konumlandırılmışlardır. Ancak köy muhtarlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları bu durumun dışında değerlendirilmelidir.

Genelgede muhtarların vatandaşlara en yakın yönetim kademesi olarak dile getirilmesi dikkat çekicidir. Çünkü muhtarlık organ olarak ele alınmamış kurum

[331] İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi, No: 2015/8, 20.02.2015.

muhtar şahsında düşünülmüştür. Dolayısıyla muhtarlar kurumun tek temsilcisi olarak algılanmıştır. Öte yandan etkinlik, verimlilik ve yönetime katılma kavramları da AKP'nin çeşitli metinlerinde tanımladığı anlamdaki kamu yönetimi anlayışının gereği olarak daha evvel bahsi geçen yönetişim kavramıyla birlikte düşünülmelidir.

Muhtarların görünürlüğünün arttığı yıl olan 2015, iki genel seçimin de gerçekleştirildiği yıl olarak ortaya çıkmaktadır. 2015 yılında ilk genel seçim sonucunda hükümet kurulaması nedeniyle 1 Kasım 2015 genel seçimleri yapılmıştır. 1 Kasım seçimlerinden evvel 7 Haziran seçimlerinde barajı geçen AKP hariç diğer siyasi partilerin seçim bildirileri/beyannamelerinde[332] mahalle ve köy muhtarlıklarına da değinilmiştir. Yalnızca AKP'nin seçim beyannamesinde mahalle ya da muhtarlıklarla ilgili herhangi bir beyanat bulunmamaktadır.[333]

Diğer siyasi partilerin beyannamelerinde ise genel olarak muhtar maaşların arttırılması, muhtarların görev ve yetki alanlarında düzenlemeler yapılması gibi konular yer almaktadır. Daha ayrıntılı bir inceleme yapmak gerekirse her bir seçim bildirisi konu özelinde incelenebilmektedir. Bu bağlamda Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) nin seçim bildirgesinde mahalleler güven, komşuluk, dayanışma, aitlik gibi kavramlarla ele alınmış ve sokak, meydan gibi yapıların toplumsal ilişkilerin geliştirilmesindeki önemi vurgulanmıştır. Bunun dışında bildiride muhtarların özlük haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirileceği ve mahalle muhtarlarının kendi sorumluluk bölgelerini ilgilendiren kararlarda belediye meclislerinde söz sahibi edileceği vaatlerinde bulunulmuştur.

---

[332] **CHP 1 Kasım Seçim Bildirgesi**, https://www.chp.org.tr/Public/1/Folder/52608.pdf, Erişim: 10.12.2015; **MHP 1 Kasım 2015 Seçim Beyannamesi**, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhpweb/1kasimsecimleri/beyanname_1kasim2015.pdf, Erişim: 10.12.2015; **HDP Kasım-2015 Seçim Bildirgesi**, http://www.hdp.org.tr/guncel/haberler/buyuk-insanlik-buyuk-baris/6396, Erişim: 10.12.2015.

[333] **AKP 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi**, https://www.akparti.org.tr/site/haberler/iste-ak-partinin-secim-beyannamesi/78619#1, Erişim: 10.12.2015.

CHP'nin seçim bildirisinde "mahalle meclisleri ve forumları" adıyla yer alan bir yenilikten de bahsedilmektedir. Bu birimlerin katılımcı yönetimin sağlanmasında etkin rol oynayacağının altı çizilmektedir. Mahalle meclisi vaadi yalnızca CHP'nin bildirisinde yer alan bir yenilik değildir. Halkların Demokratik Partisi (HDP) de benzer şekilde ve daha açık bir ifade ile mahalle meclisleri uygulamasından bahsetmektedir. HDP'nin bildirgesine göre siyasi yönetim yapısında oluşturulacak meclisler piramidinin en altında mahalle meclisleri bulunmaktadır. Bunun dışında bildiride mahalle ve semtlerde dayanışmanın geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Milliyetçi Hareket Partisi'nin beyannamesi ise mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsil edilebilmeleri ve muhtar maaşlarının yükseltileceği gibi vaatleri içermektedir.

Muhtar maaşlarıyla ilgili olarak Ahmet Davutoğlu da 19 Ekim'de gerçekleştirilen Trabzon mitinginde 950 TL olan muhtar maaşlarının 1300 TL'ye yükseltileceğini açıklamıştır. Davutoğlu maaş artışı ile ilgili sözlerine 19 Ekim'i Muhtar Günü olarak ilan eden genelgeyi imzaladığını dile getirerek başlamıştır.[334] Söz konusu genelgede[335] muhtarlık yerel demokrasinin en eski örneğini teşkil etmesi bakımından nitelendirilmiş ve ilk muhtarların ortaya çıktığı 1829 tarihine atıfta bulunulmuştur. Ayrıca muhtarların önemi bulundukları yöre halkı (mahalle/köy) ile devlet kurumları arasındaki aracı rolleri ve yönetime katılım ilkesini sağlamalarıyla ele alınmıştır.

19 Ekim'in Muhtarlar Günü olmasının amacı ise *"Muhtarlarımız ve muhtarlık müessesinin ihtiyaçları, karşılaştıkları sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri ile bu müessesenin tarihsel bağlarını koruyarak geleceğe ilişkin vizyonunun*

[334] AKP Trabzon Mitingi, 19.10.2015, http://www.canlihaber.com/basbakan-ahmet-davutoglu-ak-parti-trabzon-mitinginde-konustu-19-10-2015-110346h.htm, Erişim: 10.11.2016.
[335] Başbakanlık Genelgesi, Konu: Muhtarla Günü, No: 2015/11, 19.10.2015.

belirlenmesine yönelik çalışmaların yürütülmesi" olarak belirtilmiştir. Muhtarlar Günü'nün ilanı temsili boyutunun yanında muhtarlıklarla ilgili sorunların farkında olunup çözüm aranılacağının vurgulanması açısından önemlidir.

Seçimlerin ardından tek başına iktidar olan AKP' nin 64. dönem hükümetini kurmasıyla birlikte hükümete ait program[336] 25 Kasım 2015 tarihinde açıklanmıştır. Programda konuyla ilgili olarak muhtarların maaşlarının 950 TL'den 1.300 TL'ye yükseltileceğinin dışında herhangi bir bildirim bulunmamaktadır. Öte yandan 7 Haziran seçiminden evvel TBMM'de kabul edilen İç Güvenlik Paketi'nin kapsamından çıkarılan muhtarlara evlendirme yetkisinin verilmesi maddesi yeni dönemde tekrar gündeme alınmıştır. Hazırlanma aşamasındaki pakette 6360 sayılı Kanun kapsamında köylerden mahalleye dönüştürülen yerlerdeki muhtarlara evlendirme yetkisinin verilmesinin de bulunması beklenmektedir.

Ancak açıklanan 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı[337]'nda üç aylık, altı aylık ve bir yıllık süre zarflarında gerçekleştirilmesi öngörülen düzenlemelerden kamu yönetimi başlığı altındakilerde muhtarlıklara ilişkin herhangi bir reformdan bahsedilmemektedir. Plan kapsamında mahalle muhtarlarına tüzel kişilik verilmesi ya da mahalle muhtarlarıyla ilgili yeni bir kanunun oluşturulması gibi beklentileri karşılayacak bir düzenleme bulunmamaktadır.

Planın "Kamu Yönetimi" başlığı incelendiğinde muhtarlıklarla ilgili düzenleme yapılabileceğine ilişkin çıkarımda bulunabilmek ancak merkez-yerel ilişkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na uygun olarak yeniden düzenleneceğinin haberini vermesi doğrultusunda mümkündür. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda 4.

[336] 64. Hükümet Programı, 25 Kasım 2015, http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/Kurumsal Haberler/64.hukumet_programi.pdf, Erişim: 05.12.2015.
[337] 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (İcraatler ve Reformlar), http://www.basbakanlik.gov.tr/ docs/KurumsalHaberler/64.hukumet-eylem-plani-kitap.pdf, erişim: 15.12.2015.

maddede belirtilen *"Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır."* ifadesi kapsamında mahalle muhtarlıklarının daha fazla yetkiye sahip olacak biçimde yeniden düzenlenmesi beklentisine girilebilmektedir.

SONUÇ

Mahalle köy ve kentteki en küçük ölçekli yerleşim birimlerini anlatmak için kullanılan ve üzerinde toplumsal ilişkilerin şekillendirildiği yönetsel bir birimdir. Köy ve kent arasındaki farkın belirginleşmesi ve nüfusun kentlerde yoğunlaşmasıyla mahalle birimleri de doğrudan kentlere ait yerleşim alanlarını anlatmak için kullanılmaya başlanmıştır. Mahalleleri araştırmaya değer kılan fiziki yerleşim yerleri olmalarından öte çeşitli toplumsal ilişkilerin inşa edildiği ve buna bağlı olarak siyasal etkileşimlerin ortaya çıkarıldığı mekânlar olmalarıdır.

Mahallelerin yönetimlerine ilişkin düşünebilmek ve değerlendirmelerde bulunabilmek için bu birimlerin farklı açılardan ele alınması gerekmektedir. Çünkü mahalleler kentlerle birlikte incelenebileceği gibi mahallelerin toplum bilimi ile olan ilişkisi üzerinden de bir tartışma yolu seçilebilmektedir. Fiziksel yakınlığın yol açtığı sosyal etkileşimler çeşitli siyasal etkileşimlerin sebebi olarak ortaya çıkabildiğinden mahalleleri söz konusu etkileşimlerin mekânı olarak değerlendirebilmek mümkündür. Ayrıca mahallelerin yönetim sistemi içindeki yerini belirlerken bu toplumsal birimlerin yönetim tarihine bakılması ve dönemin hangi sosyal-siyasal etkileşimleri yansıttığının incelenmesi gerekmektedir.

Mahallelerin fiziki sınırları vardır. Bu fiziki sınırların belirlenmesi ekonomik ve/veya idari ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Ancak fiziki sınırlar bir mahalleli kimliği oluşturması açısından da önemlidir. Mahallenin bir kimlik oluşturarak bu sınırların dışında kalan kişi ya da mekânları yabancı olarak nitelendirmesi ve sınırların içindekilerle de kendisine ait bir iletişim geliştirmesi her mahallenin kendine özgü toplumsal bir birim olarak ortaya çıkmasıyla sonuçlanmaktadır. Mahallelerin kendilerine has yapıları kimi zaman tarihi ve siyasal öneme sahip

sembolik göstergelerin etrafında şekillendirilebildiği gibi kimi zaman da yalnızca mahallelinin etnik, dini ya da sınıfsal özellikleri sebebiyle oluşabilmektedir.

Mahallelerin işçi mahallesi, yahudi mahallesi, konut ya da sanayi mahallesi gibi isimlerle sınıflandırılmasında çeşitli bakış açılarının etkileri bulunmaktadır. İşçi ya da orta sınıf mahallesi ayrımı Engels'in işçilerin yalnızca çalışma mekânlarında değil aynı zamanda emeğin yeniden dönüştürüldüğü gündelik yaşam mekânlarında da sömürüldüğünü ortaya koymasıyla açığa çıkarılmıştır. Engels'in işçi mahallelerindeki gündelik yaşamı, bu mahallelerin orta sınıf mahallelerle olan fiziki ve toplumsal konumunu inceleyerek yürüttüğü çalışmasında edindiği bulgular, sınıf ayrımının mekânsal alanlarda da keskin biçimde sürdürüldüğünü ortaya koyması açısından önemlidir. Öte yandan yahudi ya da müslüman mahallelerinde veya etnik ayrımlar gözetilerek oluşturulmuş mahallelerde kimi zaman dışarıdan bir otorite kimi zaman da benzerliklerin birlikte olmaya olan eğilimi etkili olmaktadır. Bu mahalle yapılarını tarihi arka planlarıyla birlikte incelemek döneme ilişkin siyasal ve ekonomik gelişmelerin mahalleler aracılığıyla anlamlandırılabilmesinin yolunu açmaktadır.

Konut ya da sanayi mahallesi gibi işlevsel ayrımlar ise kent planlarındaki modernizmin izdüşümleridir. Atina Anlaşması'ndan sonra kentleri işlevlerine göre bölgesel olarak planlama fikirleri yükseltilmiş ve bu bölgesel planlar mahallerin yaşam alanı, çalışma mekânı veya kültürel faaliyetleri sağlayan birimler olarak sınıflandırılmalarını gerektirmiştir. Böylece mahallelerin bunların bir ya da birkaçına sahip olabilen tarihi özellikleri ile kendi içlerindeki özgün yapıları göz ardı edilmiştir. Postmodernizmin modern kent planlarını eleştiren söylemi tam da buradan ivme kazanarak kimliksiz kentlerin oluşturulduğu iddiaları ortaya atılmıştır.

Mahalleler bir yandan kent planlarının özellikle modern-postmodern tartışmalarının ortasında kalırken bir yandan da bu tartışmaların niteliğini etkileyen çeşitli kent kuramları tartışmalarında kendine yer bulmuştur. Robert Ezra Park'ın öncülüğünde oluşturulan çevre bilimsel kent kuramı kentleri doğal ve değiştirilemez olarak ele almaktadır. Bu kurama göre mahalleler belli bir rekabetin sonucunda doğal alanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Böyle oluşturulan mahalleri değiştirmek insanın doğal düzenine müdahale etmek olacaktır ve bunu yapmak imkânsız görülmektedir.

Çevre bilimsel kent kuramına kentlerin politik ekonomi gerçekliğinin dışında ele alındığı ve yalnız Amerika'daki kentlere ilişkin olduğu sebebiyle eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştiriler kentleri, sermaye birikim sürecine göre Marksist bir çerçeveden açıklamaya girişmiştir. Kentlerin ekonomik ve dolayısıyla sınıfsal mücadelelere göre şekillendirildiği, bu mücadelelerin toplumsal hareketlerle başlatılacağı ve mücadele alanlarının gündelik yaşamın devam ettirildiği mekânlar olarak ortaya çıkacağı iddiaları, yazında sonradan eleştirel kuram olarak adlandırılacak bu söylemlerin temelini oluşturmaktadır.

Mahallelerin söz konusu kuramlarda ve kent planlarında ele alınışları ve bu birimlerin fiziksel yakınlıkla ilişkilendirilen toplumsal etkileşim boyutları yönetim biliminin de ilgi alanına girmektedir. Çünkü yönetilecek birimlerin yönetim sistemindeki yerlerinin doğru biçimde belirlenmesi bu birimlerin farklı boyutlarıyla düşünülmesine bağlıdır.

Mahallelerin Türkiye'deki yönetimleri muhtarlıklar eliyle sağlanmaktadır. Türkiye'deki muhtarlık teşkilâtları ise kırsal alanda köy muhtarlığı ve kentsel alanda mahalle muhtarlığı şeklinde ikili bir yapıya karşılık gelmektedir. Bu iki görünümlü muhtarlık teşkilâtları ilk olarak Osmanlı döneminde 1829 yılında oluşturulmaya

başlanmıştır. Bu tarih Tanzimat Dönemi'nin merkezileşme eğiliminin bir gereği olarak ve Yeniçeri Ocağı'nın kapatılmasıyla ilişkilendirilmektedir. İçinde bulunan koşulların bir gereği olarak ortaya çıkarılan bu teşkilâtlarla bozulan vergi düzeninin ve güvenliğin yeniden kurulması amaçlanmıştır.

Bu doğrultuda oluşturulan 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nde köyler ile denk sayılan mahalleler ilk ve son kez bu nizamnamede yerel yönetim organı olarak yer almıştır. Kısa bir süre sonra oluşturulan ve uzun süre yürürlükte kalan 1871 tarihli Nizamname'de muhtarlıkların konumları güçlendirilse de mahalleler köylerle denk tutulmadığından iki farklı muhtarlık teşkilâtlanması ortaya çıkmıştır. Süreç içerisinde mahalle muhtarlıklarından farklılaşan köy muhtarlıkları Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte yönetim sisteminde de yerel yönetim organları arasında sayılmaktadır. Mahalle muhtarlıkları ise yönetim şemasında dahi yer almazken köy muhtarlıklarına göre ikincil konuma itilmiştir. Böylece belediyelerin gölgesinde kalan mahalle muhtarlıkları gerek kamu yönetimi yazınında gerekse mevzuat tartışmalarında çok üzerinde durulan bir konu olmamıştır.

Türkiye'deki mahalle muhtarlıklarının mevcut konumuna nasıl ulaştığının sorgulanmasıyla ilk olarak mahallenin bütçesi niteliğindeki avarız sandıklarının önce devlet elinde toplanarak merkezileşmesi ve sonra da belediye bütçesine aktarılmasına ulaşılmıştır. Bunun dışında Osmanlı Devleti'nin ilk belediye deneyimlerinden olan Altıncı Belediye Dairesinin mahalleler hakkında karar alma yetkisi ile oluşturulması da mevcut belediye-mahalle ilişkisinin ilk nüvelerini ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin hiç bir anayasasında yerel yönetim organı olarak sayılmayan mahalle muhtarlıklarının yeri ilgili mevzuatta da netleştirilmemiştir. 1580 sayılı Kanun'da mahallelerin isimlerinin ve sınırlarının nasıl belirleneceğinin

söylendiği hüküm dışında düzenlenmeyen mahalle muhtarlıkları 1933 ve 1960 yıllarında iki kez lağvedilerek kesintiye uğramıştır. 1977 yılındaki ödenek düzenlemesi ile yeniden gündeme gelen mahalle muhtarlıklarının 1984 yılında da seçime ilişkin hükümleri düzenlemiştir. Ancak yetersiz olan bu kanun da sık sık değiştirildiğinden çeşitli şekillerde eleştiri konusu yapılmıştır.

1990'lı yıllar yerel yönetimlerin öne çıkarıldığı yıllardır. Bunda merkezi gücün yerele dağıtılmasını isteyen ve etkinlik, verimlilik ve katılım gibi kavramları görünür kılan Yeni Sağ söylemlerinin etkisi bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimleri ön plana çıkaran söylemlerinin yanı sıra Gündem 21 ve Habitat II gibi uluslararası gelişmeler de sürdürülebilir bir çevre için yerel yönetimlere olan ihtiyacı vurgulamışlardır. Söz konusu uluslararası gelişmelerin önemi Türk yönetim tarihindeki mahalle ve muhtarlık kültürü gibi bir geleneğe sahip olmayan ülkelerin çeşitli sorunların çözümü için odağını bu birimlere yöneltmesi sebebiyledir. Böylece Türkiye'de mahalle muhtarlıkları bir kez daha gündeme taşınmış ve Mahalle Kanunu tasarıları oluşturulmuştur. Ancak bu tasarılar ülkenin idare geleneğindeki merkeziyetçilik eğiliminin etkisiyle ve iktisadi ilişkilerin parçalı yapı karşısındaki isteksizliği sebebiyle kanunlaşamamıştır.

2000'li yıllardaki tek parti hükümetleriyle birlikte birçok reformun hayata geçirilmesinin önü açılırken mahalle ve muhtarlıklarına ilişkin doğrudan herhangi bir düzenleme ile karşılaşılmamaktadır. Reformların esas olarak belediye üzerinden yürütülmesi mahallelere ilişkin değişimlerin de ancak bu kanalla takip edilmesine yol açmıştır. Söz konusu yasal değişikliklerle sayıları artan mahallelerin niteliklerinde de çeşitli değişiklikler yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanun'un büyükşehirlerin sınırlarının il sınırları ile ve ilçe belediyelerinin sınırlarını da ilçe mülki sınırlarıyla örtüştürmesi

bu sınırlar içinde kalan köyleri mahalle olarak belediyelere bağlanmıştır. Böylece genel itibariyle kente ait bir alana işaret eden mahalle kavramı biçim değiştirmiştir. "Köyümsü mahalleler" olarak adlandırılabilecek bu idari alanlar mevzuat eksikliği ve/veya belirsizliği sebebiyle zaten var olan mahalle muhtarlığı sorunlarına yenilerini eklemiştir. Ayrıca köylerden mahalleye dönüştürülen alanların, mahallelerin kamu tüzel kişiliği sahibi olmaması sebebiyle uğradıkları yetki kaybı da büyük bir tartışmanın kapısını aralamaktadır.

Genel itibariyle ilk belediyenin oluşturulmasından daha erken bir tarihe denk gelen mahalle teşkilâtları, mevcut yazında belediyeler kadar üzerinde durulan bir araştırma nesnesi olmamıştır. Buna söz konusu teşkilâtların mevzuatta da layık olduğu zemin üzerinde yükselmemesi eklendiğinde çeşitli belirsizliklerin ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Son dönemdeki yasal değişikliklerin 1930'lu yıllardaki gibi bu birimlerin toplum bilimsel ve tarihsel arka planları gözetilmeden yapılmasından hareketle, ilerleyen yıllarda yeni bir dönüşümle karşılaşmanın sürpriz olmayacağı sonucuna varılabilmektedir.

Sonuç olarak çok yönlü bir kavram olan mahallenin içeriğinin doğru biçimde doldurulması ve muhtarlıkların da bu kavram üzerinde şekillendirilmesi gerekmektedir. Bunu yaparken de söz konusu kavram ve birimlerin toplum bilimsel, tarihsel ve yönetsel arka planına uygun olarak hareket edilmeli ve mevcut talepler göz önünde bulundurulmalıdır.

Örneğin geniş kapsamlı araştırmalarla halkın ve mahalle muhtarlıklarının talepleri [338] belirlenerek bu birimlerin halkın karar verme süreçlerine kendi

[338] Muhtarların talepleri ile ilgili geniş çaplı araştırmalara ihtiyaç duyulsa da bu araştırmaların yöntemi ve yürütülmeleri hakkında ilgili sivil toplum kuruluşlarından ve Muhtarlar Konfederasyonu gibi örgütlerden yardım alınabilir. Öte yandan yönteme ilişkin bir örnek teşkil etmesi açısından önemli bir çalışma Seçil Şevran tarafından Ankara Çankaya Belediyesi sınırlarında kalan mahallelerde 2005

belirledikleri yollarla katılımlarının sağlanmasını oluşturacak teşkilâtlanmalar oluşturulabilir. Söz konusu teşkilâtların mahallelerin niteliksel ve niceliksel özelliklerinin gözetilerek aşağıdan yukarıya doğru oluşturulması bu birimlerin sağlıklı işleyebilmesinin önünü açacaktır.

yılında gerçekleştirilmiştir. Ulaşılan bulgular için bakınız: S. Şevran, **The Place of Neighborhood Administration in the Turkey Administration System: The Case of Ankara**, The Middle East of Technical University, The Department of Political Science and Public Administration, Unpublished Master Thesis, Ankara, 2005.

KAYNAKÇA

1924 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, Erişim: 30.01.2015.

49. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP49.htm, erişim: 22.07.2015.

50. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP50.htm, erişim: 22.07.2015.

53. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm, erişim: 22.07.2015.

57. Dönem Hükümet Programı, https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.htm, erişim: 22.07.2015.

64. Hükümet Programı, 25 Kasım 2015, http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet_programi.pdf, Erişim: 05.12.2015.

64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (İcraatler ve Reformlar), http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet-eylem-plani-kitap.pdf, Erişim: 20.12.2015.

Ağanoğlu, H.Yıldırım; Bayram, Sebahattin; Yıldıztaş, Mümin, **Osmanlı Belgelerinde Batı Trakya**, Düzey Matbaacılık, İstanbul, 2009, s. DH. İD, 135-1/60.

Akgündüz, Ahmet, **İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988.

Akın, Emel, **Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.

AKP 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, https://www.akparti.org.tr/site/haberler/iste-ak-partinin-secimbeyannamesi/78619#1,Erişim:10.12.2015.

AKP Trabzon Mitingi, 19.10.2015, http://www.canlihaber.com/basbakan-ahmet-davutoglu-ak-parti-trabzon-mitinginde-konustu-19-10-2015-110346h.htm, Erişim: 10.11.2016.

Akyıldız, Ali, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 2015.

Al, Hamza ”Çağdaş Kent Hizmetlerinin Sunumunda Vakıfların Rolü”, **Yerel Siyaset Dergisi,** S. 25, 2008, s. 45-56.

Alada Bayramoğlu, Adalet, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, Sümer Yayınevi, İstanbul, 2008.

Alver, Köksal , “Mahalle: Mekân ve Hayatın Esrarlı Birlikteliği”, **İdealkent**, S. 2, Aralık 2010.

Alver, Köksal, **Mahalle: Toplumsal ve Mekânsal Portresi**, Hece Yayınları, Ankara, 2013.

Arıkboğa, Erbay, "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 3, 1999, s. 103-125.

Aslan, Seyfettin, "Yeniçeri ve Kapıkulu Süvarilerinin İsyanlarına İlişkin Bir Analiz", **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 28, S. 1, Mayıs 2004, s. 89-101.

Atam, Şenay, “Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması: Niğde Örneği”, **1.Uluslararası Niğde Dil Kültür ve Tarih Sempozyumu**, 2012.

Ataöv, Anlı, "İnsancıl Bakış Açısıyla Konut Üretimi: 'Diğer Aktörler' Meselesi", **Planlama Dergisi**, C. 23, S. 2, s. 77-82.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, Erişim: 25.06.2015.

Baday, Ömür Nihal, **Modern Kent Mekânlarında Mahallenin Konumu**, 2011, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı.

Başbakanlık Genelgesi, Konu: Muhtarla Günü, No: 2015/11, 19.10.2015.

Bauman, Zygmunt, **Parçalanmış Hayat**, (Çev. İ. Türkmen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

Bauman, Zygmunt, **Postmodern Etik**, (Çev. A. Türker), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2011.

Bayramoğlu, Sonay, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s. 21-105.

Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerdeki Muhtarlıklarla İhtiyar Heyetlerin Kaldırılması Hakkında I/603 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, Sıra No: 156, 16.04.1933.

Behar, Cem, **Bir Mahallenin Doğumu ve Ölümü (1494-2008): Osmanlı İstanbul'unda Kasap İlyas Mahallesi**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2014.

Beydilli, Kemal, **Osmanlı'da İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü**, Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2013.

Boulton, Jeremy, **Neighborhood and Society: A London Suburb in the Seventeenty Century**, Cambridge University Press, New York, 2005.

Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, (Ed. Seriye Sezen), TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara, 2008.

Bulut, Yakup, "Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 10, S. 3, Temmuz 2001, s. 32-51.

Burgess, W. Ernest, "The Growth of The City", **The City**, R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, s. 47-62.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Memur Maaş Hesabında Kullanılan Katsayılar**, http://www.bumko.gov.tr/TR,909/maas-istatistikleri--verileri.html, Erişim: 13.12.2015.

Canatar, Mehmet, "1009/1600 Tarihli İstanbul Vakıfları Tahrir Defterleri'ne Göre Nefs-i İstanbul'da Buluna Mahalleler ve Özelliklerine Dair Gözlemler", **Osmanlı İstanbulu I: I. Uluslararası Osmanlı İstanbulu Sempozyumu**, 29 Mayıs – 1 Haziran 2013, s. 283-310

Cansever, Turgut, **İslam'da Şehir ve Mimari**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014.

CHP 1 Kasım Seçim Bildirgesi, https://www.chp.org.tr/Public/1/Folder/52608.pdf, Erişim: 10.12.2015.

Cumhuriyet Gazetesi, 25 Kanunievvel 1933.

Çadırcı, Musa, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Anadolu Kentleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2011.

Çadırcı, Musa, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2007.

Çağlar, İlker Mümin, 273 Numaralı Manisa Şer'iyye Sicilindeki Tereke Kayıtlarına Göre Manisa'da Sosyal Hayat (1836-1837), **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** S. 44, Nisan 2015, s. 198-206.

Çetin, Ensar, "Osmanlı'da Gündelik Hayata Sosyolojik Bir Bakış", **Toplum Bilimleri Dergisi**, C. 7, S. 13, 2013, s. 277-294.

Çetin, Türkân, "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanunu'nun Çıkarılması", http://web.deu.edu.tr/ataturkilkeleri/pdf/cilt2sayi4.5/c2_s4-5_ turkan_cetin.pdf, Erişim: 09.01.2016.

Çınar, Tayfun; Çiner, Can Umut; Zengin, Ozan, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009.

Çınar, Tayfun; Duru, Bülent; Çiner, Can Umut; Zengin, Ozan, **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara, 2013.

Çiner, "Çok Düzeyli Yönetişim: Yaklaşım ve Şart Üzerine Notlar", **Dokuzuncu Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-9) Programı**, Malatya, 7-9 Mayıs 2015.

Çoruk, Ali Şükrü, Eski Zamanlarda İstanbul Hayatı, Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2001.

Çulha Zabcı, Filiz, "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 75, S. 3, s. 151-179.

Dâhiliye Encümeni Mazbatası, s. sayısı: 23'e ek, esas no: 1/25, 29.III.1944.

Danıştay 8. Daire E:1987/259 K:1987/245 Tarih:21.05.1987.

Dik, Esra, "6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu", **Mülkiye Dergisi**, C. 38, S. 1, s. 75-102.

Eken, Galip, "Sivas Eyaletinde Muhtarlığın Tesisi ve Muhtarların Kimliğine Dair", **Türk Yurdu Dergisi**, Aralık 1999- Ocak 2000, s. 518-525.

Elektronik Kamu Yönetim Bilgi Sistemi, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Statulere_Gore, Erişim: 25.12.2015.

Engels, Friedrich, **The Condition of the Working-Class in England in 1844 with a Prepace Written in 1892**, (Translatted: F. K. Wischnewetzky), The Project Gutenberg E-Book, 2005, http://www.gutenberg.org/ files/17306/17306-h/17306-h.htm, Erişim: 30.06.2015.

Eravşar, Osman, "Ortaçağ Anadolu Kentleri", http://www.tarihtarih.com/ ?Syf=26&Syz=374858, Erişim: 18.12.2015.

Ercan, Yavuz, "Osmanlı İmparatorluğunda Gayrimüslimlerin Giyim, Mesken ve Davranış Hukuku", **OTAM**, S. 1, 1990, s. 117-125.

Ercoşkun, Tülay, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Kurumu'nun İşleyişine İlişkin Düzenlemeler ve Gözlemler", **BİLİG**, S. 60, 2012, s. 131-154.

Ergenç, Özer, "Osmanlı Şehrinde Esnaf Örgütlerinin Fizik Yapıya Etkileri", **Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Ergenç, Özer, "Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlevi ve Nitelikleri Üzerine", **Osmanlı Araştırmaları IV**, (Ed. H. İnalcık, N. Göyünç), İstanbul, 1984, s. 69-78.

Ergin, Osman Nuri, **Mecelle-i Umûr-ı Belediyye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, C. 3, İstanbul, 1995.

Erkan, Nihal Ekin, "Ebniye Nizamnamelerinden Şehir Planlama Teorisine Uzanan Yol: İstanbul'da Şehir Planlama", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 21, S. 4, Ekim 2012, s. 1-14.

Ersoy, Melih, "İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi", http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/%C4%B0mar-Plan%C4%B1-Uygulamalar%C4%B1nda-D%C3%BCzenleme-%C4%B0%C5%9FlemiA.24. pdf, Erişim:05.01.2016.

Ertan Akkoyunlu, Kıvılcım, "Kentsel Hareketlerden Yeni Toplumsal Hareketlere: Castels'in Sorgulanması ve Türkiye Örneği", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 3, s. 115-128.

Ertan Akkoyunlu, Kıvılcım, "Paris Banliyö Hareketini Anlamak: Manuel Castells'i Yeniden Okumak", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 40, S. 1, 2007, s. 57-83.

Ertürk Keskin, Nuray, "1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s. 107-227.

Eryılmaz, Bilal, "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarları'nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", **Türk İdare Dergisi**, 60. Yıl Özel Sayısı, S. 378, 1988, s. 465-475.

Eryılmaz, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

European Commission, **The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration Final Report**, http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/78645451EN6.pdf, Erişim: 15.11.2015.

European Commission, **Neighborhoods of Poverty: Urban Social Exclusion and Integration in Europa**, (Ed. S. Musterd, A. Murie, C. Kesteloot), Palgrave Macmillan, New York, 2006.

Faroqhi, Suraiya, **Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam (Ortaçağdan Yirminci Yüzyıla)**, (Çev. Elif Kılıç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 6. Basım, İstanbul, 2008.

Faroqhi, Suraiya, **Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı**, (Çev. Emine Sonnur Özcan), Doğu Batı Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2010.

Fishmann, Robert, "20. Yüzyılda Kent Ütopyaları: Ebenezer Howard, Frank Llyod Wright, Le Corbusier", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 108.

Gallent, Nick; Robinson, Steve, **Neighborhood Planning**, Policy Press, Great Britain, 2012.

Gençoğlu, Mustafa, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 02.01.2011.

Geray, Cevat, "Habitat II Yaklaşırken: Kent Yönetimi için Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (Mahalle) Biriminin Önemi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 27-38.

Giddens, Anthony, **Sosyoloji**, (Haz. Cemal Güzel), Ayraç Yayınları, 2005.

Gottdiener, Mark, "Mekân Kuramı Üzerine Bir Tartışma", **Pragsis Dergisi**, S. 2, 2001, s. 248-269.

Gözübüyük A. Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1967.

Gül, Kemal Vehbi, **Köy ve Mahalle İdaresi**, Kardeş Matbaa, Ankara, 1965.

Güler Ayman, Birgül, "Belediyeleşme Süreci Hakkında", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 3, 1992, s. 71-92.

Güler Ayman, Birgül, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2, Hazırlayan: Birgül Ayman Güler, Ankara, 2007, s.1-20.

Güler Ayman, Birgül, **Türkiye'nin Yönetimi Yapı**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2008.

Güllüpınar, Fuat, "Kent Sosyolojisi Üzerine Bir Literatür Değerlendirmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 21, S. 3, 2012, s. 1-29.

Günay, Ramazan, **"XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Diyarbakır'da Sosyal ve Ekonomik Hayat (Ahkâm Şikâyet Kayıtlarına Göre)"**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Kayseri, 2009

Gürbüz, Adnan, "15 ve 16. Yüzyıllarda Sivas Şehir Hayatı", **Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S. 11, Güz 2009, s. 55-62.

Harvey, David, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 1999.

Harvey, David, "Sınıfsal Yapı ve Mekânsal Farklılaşma Kuramı", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 147-172.

Harvey, David, **Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru**, Metis Yayınları, İstanbul, 2012.

Harvey, David, **Consciousness and Urban Experience**, Baltimore, John Hopkins University Press, 1985.

HDP Kasım-2015 Seçim Bildirgesi, http://www.hdp.org.tr/guncel/haberler/buyuk-insanlik-buyuk-baris/6396, Erişim: 10.12.2015

Işık, Oğuz, "Modernizm Kenti/ Postmodernizm Kenti", **Birikim Dergisi**, S. 53, s. 27-34.

IULA-EMME, **Kent Yönetimlerinin Demokratikleşmesi Sürecinde Mahalle**, Kent Basım, İstanbul, 2000.

İçişleri Bakanlığı, **İl Genel Yönetimi**, İç-Düzen Genel Rapor Kitap: 5, C. 2, İç-Düzen Yayınları: 8, Ankara, 1972.

İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi, No: 2015/8, 20.02.2015.

İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, **Atina Anlaşması**, Ankara, 1969.

İnalcık, Halil, "İstanbul'un İncisi: Bedesten", http://alternatiftarih.com/e-kutuphane/makale/halil-inalcik-makaleleri/, Erişim: 9.12.2015, s. 119-136.

İstanbul Deklarasyonu HABİTAT Gündemi, https://www.toki.gov.tr/habitat/ dokumanlar/ index.html, Erişim: 13.09.2015.

Jacobs, Jane, **Büyük Amerikan Şehirlerinin Ölümü ve Yaşamı**, (Çev. Bülent Doğan), Metis Yayıncılık, 2011.

Karakaş, Mehmet, "Modern Bütünleşmeden Postmodern Farklılaşmaya Kentte Toplumsal Etkileşim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 12, S. 2, 2003, s. 16-40.

Karakurt, Elif, "Kentsel Mekânı Düzenleme Önerileri: Modern Kent Planlama Anlayışı ve Postmodern Kent Planlama Anlayışı", **Erciyes Üniversitesi, İİBF Dergisi**, S. 26, 2006, s.1-25.

Karataş, Ali İhsan, "Bursa'daki Uygulamalar Işığında Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslimlerin Meskenleriyle İlgili Düzenlemeler", **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, C. 16, S. 2, 2007, s. 123-154.

Karataş, Ali İhsan, "Fethinden XIX. Yüzyılın Sonlarına Kadar Bursa'da Ermeniler", **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, 2005, s. 81-106.

Karataş, Ali İhsan, **Osmanlı Devletinde Gayrimüslimlerin Toplum Hayatı (Bursa Örneği)**, Gökkubbe Yayınları, İstanbul, 2009.

Kavruk, Hikmet, **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**, Odak Yayınevi, Ankara, 2004.

Kazıcı, Ziya, "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 1, 2005a, s. 355-388.

Kazıcı, Ziya, "Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 2, 2005b, s. 25-32.

Kazıcı, Ziya, **Osmanlı Vakıf Medeniyeti**, Bilge Yayınları, İstanbul, 2003.

Kazıcı, Ziya, **Osmanlı'da Toplum Yapısı**, Bilge Yayınları, İstanbul, 2004.

Keleş, Erdoğan, "Menteşe Sancağında Muhtarlık Teşkilatının Kurulması", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 22, S. 1, Ocak 2013, s. 59-79.

Keleş, Ruşen, **Kent Bilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1980.

Keller, Suzanne,**The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective**, Random House, New York, 1968.

Koç, Taylan, "Kapitalist Kent Olgusu ve Kentsel Siyaset Üzerine Yaklaşımlar", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, C. 8, S. 29, Kış 2009-2010, s. 39-52.

Konyalı İsmail Hakkı, **Üsküdar Tarihi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1976.

Kotler, Milton, **Government: The Local Foundations of Political Life**, The Bobbs-Merrill Company, USA, 1969.

Köksal, Osman, "XIX. Yüzyıl Ortalarında Şumnu'daki Gayrimüslim Sekenenin Demografik, Sosyo-ekonomik Görünümü", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 6, S. 2, Aralık 2005, s. 185-213.

Köy Kanunu Tasarı Taslağı (Kasım 2013), http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009.pdf, Erişim: 10.12.2015.

Kuban, Doğan, **100 Soruda Türkiye Sanatı Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1970.

Lewis, Raphaela, **Osmanlı'da Gündelik Yaşam**, Alter Yayıncılık, Ankara, 2009.

Macionis John J., Parrillo, Vincent N., **Cities and Urban Life**, Prentice Hall, New Jersey, 2004.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2014 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/yayinlar, Erişim: 20.12.2015.

Mann, Peter H., "The Neighborhood", **Neighborhood, City and Metropolis**, (Edited: R. Gutman, D. Popenoe), Random House, USA, 1970, s. 568-583.

Marx, Karl; Engels, Friedrich, **Komünist Manifesto**, (Çev. Mustafa Suphi, Şefik Hüsnü), Aydınlık Yayınları, İstanbul, 2008.

Mayol, Pierre; Certeau De Michel; Giard Luce, **Gündelik Hayatın Keşfi –II (Konut Mutfak İşleri)** , Dost Kitabevi, Ankara, 2009.

MHP 1 Kasım 2015 Seçim Beyannamesi, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhpweb/1kasimsecimleri/beyanname_1kasim2015.pdf, Erişim: 10.12.2015.

Mellor, Julia Rosemary, **Urban Sociology in an Urbanized Society**, Routledge& Kean Paul, London, 1977.

Meriç, Nevin, **Osmanlı'da Gündelik Hayatın Değişimi Adab-ı Muaşeret**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2000.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:1, Cilt: 19, Birleşim: 109, 05.07.1963.

Muhtarlar Toplantıları, http://www.tccb.gov.tr/receptayyiperdogan/konusmalar/, Erişim: 03.01.2016.

Mumford, Lewis, **The Urban Prospect**, Harcourt, Brace&World, Inc.,New York, 1968.

Ortaylı, İlber, "İstanbul'un Mekânsal Yapısının Tarihsel Evrimine Bir Bakış", **TODAİE**, C.10, S.2, 1977.

Ortaylı, İlber, "Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri**", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, (Ed. Vecdi Akyüz), İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Ortaylı, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2011.

Ortaylı, İlber, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012.

Ökmen, Mustafa; Yılmaz, Abdullah, "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 23, Nisan 2009, s. 91-112.

Ökten, Ayşenur; Şengezer, Betül; Hökelek, Şenay, "Muhtarlık ve Mahalle: İstanbul'da Mahalleye Bir Katılım Birimi Olarak", **Mimarlık Dergisi**, S. 313, 2003.

Özcan, Selim, "XIX. Yüzyılın Ortalarında Sinop'taki Gayrimüslimlerin Sosyal ve Ekonomik Yapısı", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 30, Güz 2011, s. 145-172.

Özkuk, **Türk Romanında Mahalle Algısı (Ahmet Mithat Efendi, Hüseyin Rahmi Gürpınar ve Halide Edip Adıvar)**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2014.

Öztürk, Nazif, Evkaf-ı Hümayun Nezareti, **İslam Ansiklopedisi**, Türk Diyanet Vakfı, C. 11, s. 521-524, http://www.islamansiklopedisi.info/dia/pdf/c11/c110330.pdf, Erişim: 10.01.2016.

Pacione, Michael, **Urban Problems** , Routledge, Londan and New York, 1990.

Palabıyık, Hamit; Atak, Şermin, "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002.

Park, Robert Ezra, "The City: Suggestions for the Investigaiton of Human Behavior in the Urban Environment", **The City,** R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, s. 1-46.

Parlak, Bekir, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011.

Pınarcıoğlu, Nihal Şirin; Kanbak, Ayşegül; Şiriner, Makbule, "Kent Kuramları", **Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları**, (Der. Ö. Uğurlu, N. Ş. Pınarcıoğlu, A. Kanbak, M. Şiriner), Örgün Yayınevi, İstanbul, 2010, s. 71-102.

Resmi Gazete, 2005/8870 Sayılı Köy Muhtarları ile Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarlarının Ödeneklerinin Arttırılmasına İlişkin Karar, 01.06.2005, S. 25872.

Resmi Gazete, 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 05.05.2919, S. 1184.

Resmi Gazete, 2014/5800 Sayılı Köy Muhtarları ile Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarlarının Ödeneklerinin Arttırılması ile Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, 16.01.2014, S. 28884.

Resmi Gazete, 6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 02.09.2013, S. 28726.

Resmi Gazete, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.7.2005, S. 25874.

Resmi Gazete, 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 14.4.1930, S. 1471.

Resmi Gazete, 2295 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun, 19.06.1933, S. 2431.

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

Resmi Gazete, 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, 22.3.2008, S. 25824.

Resmi Gazete, 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.

Resmi Gazete, 120 Sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun, 10.11.1960, S. 10651.

Resmi Gazete, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 18.01.1984, S. 18285.

Resmi Gazete, 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası, 10.09.1977, S. 16053.

Resmi Gazete, 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012, S. 28489.

Resmi Gazete, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 16.06.2006, S. 26200.

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

Resmi Gazete, 287 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair 4541 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kanunların Kaldırılması Hakkında Kanun, 26.07.1963, S. 11464.

Resmi Gazete, (3/2412 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü, 26.4.1945, S. 5991.

Sami, Şemsettin, Kâmûs-ı Türkî, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Schmid, Hillel, **Neighborhood Self-Management: Experiment in Civil Society**, Kluwer Academic/Plenum Publisher, New York, 2001.

Sennett, Richard, **Kamusal İnsanın Çöküşü**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2010

Serter, Gencay, "Şikago Okulu Kent Kuramı: Kentsel Ekolojik Kuram", **Planlama Dergisi**, C. 23, S. 2, 2013, s. 67-76.

Shefter, Martin, "Sendikalar ve Siyasi Makineler: 19. Yüzyıl Sonlarında Amerikan İşçi Sınıfının Örgütlenişi ve Dağılışı", (Çev. M. Kendirci, R. Adal Dündar), **İşçi Sınıfının Oluşumu**, (Ed. I. Katznelson, A. R. Zolberg), Tan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 203-282.

Şengül, Tarık, "Radikal Kent Kuramları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme: Alternatif Bir Yaklaşıma Doğru", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 1, 2000, s. 27-58.

Şengül, Tarık, "Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı", **Pragsis Dergisi**, S. 2, 2001, s. 9-31.

Şeriye ve Evkaf ve Erkânı Harbiyei Umumiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 03.03.1340.

Şevran, Seçil, **The Place of Neighborhood Administration in the Turkey Administration System: The Case of Ankara**, The Middle East of Technical University, The Department of Political Science and Public Administration, Unpublished Master Thesis, Ankara, 2005.

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

Taşkömür, Himmet, "Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münasebetler", **Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, C. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 33-38.

Taylan, Ertuğrul, **Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu**, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999.

TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu Kararı, Karar No: 9, Dönem: 22, YY. 3.

TBMM Zabit Ceridesi, Devre 7, C. 7, İçtima:1, 1944.

Tekeli, İlhan, "Bir Modernite Projesi Olarak Türkiye'de Kent Planlaması", **Ege Mimarlık Dergisi**, S. 16, 1995, s. 51-55.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, No: 238, Ankara, 1991.

TODAİE, **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara, 1966.

Tok, Özen, "Kadı Sicilleri Işığında Osmanlı Şehrindeki Mahalleden İhraç Kararlarında Mahalle Ahalisinin Rolü, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, s. 155-173.

Tufan Emini, Filiz, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Yönetim ve Ekonomi**, C. 16, S. 2, 2009, s.31-48.

Tuna, Korkut, **Toplum Açıklama Girişimi Olarak: Şehir Teorileri**, İz Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Tural, Erkan, "Bir Belge: 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 13, S. 2, Nisan 2014, s. 110-120.

Tümerkan, Sıddık, **Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)**, R. Zelliç Basımevi, İstanbul, 1946.

Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, http://www.tdk.gov.tr/index. php?option=com_gts, Erişim: 25.06.2015.

Türk Dil Kurumu, **Kişi Adları Sözlüğü**, http://tdk.gov.tr/index. php? option =com_kisiadlari&ama=adlar&guid=TDK.GTS.5643220e8411a2.71741004, Erişim:

Türk, Seçil Mine, "20. Yüzyıl Kent Kuramları", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 3, 2015, s. 41-59.

Türkiye Habitat III Ulusal Raporu, Aralık 2014.

Türkiye Habitat II Kent Zirvesi, **Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**,1996.

UNDP, **Human Development Report** 1993, http://hdr.undp.org/sites/default /files/reports/222/hdr_1993_en_complete_nostats.pdf, Erişim: 25.12.2015.

United Nations, **Agenda 21**, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21. pdf, Erişim: 30.01.2015.

Uysal, Osman, "XIX. Yüzyılda İç Güvenli ve Asayişin Temini Açısından Kefalet Sistemi", **Balıkesir Üniversitesi F.E.F Karesi Tarih Kulübü Bülteni**, 2007/I, S.7.

Ülken, Hilmi Ziya, **Sosyoloji Sözlüğü**, Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi, İstanbul, 1969.

Üzan, Nizam, "Belediyeler ve Yerel Gündem 21", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 8, S. 2, Ocak 1999, s. 96-101.

Widestrom, Amy, **Displacing Democracy: Economic Segregation in America**, University of Pennsylvania Press, 2015.

Wirth, Louis, "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme", **20. Yüzyıl Kenti**, (Der. ve Çev. Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s. 76-106.

Yazarı belli değil, Konuşma diline çeviren: H.Tuncer, **Yavuz Sultan Selim Kanunnnamesi**, 1987.

Zengin, Erkan, "Mekân Kuramı Çerçevesinden Yade Kara'nın Eseri: Selam Berlin", **Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C. 30, S. 1, Haziran 2013, s. 289-298.

Zengin, Ozan, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2, 2014, s. 93-116.

Zubaida, Sami, **İslam Dünyasında Hukuk ve İktidar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

ÖZET

Mahalleler fiziksel sınırlara ya da sembolik göstergelere sahip ve bu sınırlar içinde ikamet edenler tarafından geliştirilen bir takım sosyal ilişkileri kapsayan, yönetimde alınacak kararlarda etkili oldukları ölçüde de politik nitelik kazanan kent birimleridir. Bu birimlerin yönetimlerine ilişkin yapılacak tartışmaların sağlam temellerde yükselebilmesi için mahalle kavramının farklı açılardan incelenmesi gerekmektedir.

Bu yüzden tezin ilk bölümü çeşitli yazınlardaki mahalle değerlendirilmelerine ayrılmaktadır. Buradan hareketle mahallenin sınırları, kent bilimi yazınındaki mahalle söylemleri ve mahallenin toplum bilimsel (sosyolojik) açıdan konumu ortaya konulmakta ve genel anlatımlar mahalle özelinden bir bakış açısıyla irdelenmektedir.

Tezin ikinci bölümünde Osmanlı Devleti'nden miras alınan mahalle muhtarlıklarının köy muhtarlıklarıyla aynı dönemde oluşturulmalarına rağmen neden zamanla onlar gibi yerel yönetim organı olamadıklarının sebepleri sorgulanmaktadır. Bu sorgulama Osmanlı Devleti'ndeki mahallelere genel bir bakış ve mahallelerin yönetimlerine ilişkin çözümlemeler ekseninde yürütülmektedir.

Genel olarak bu tez, mahallenin farklı açılardan ele alınmadan yönetimine dair sağlıklı kararların alınamayacağı iddiasından yola çıkarak, Türkiye mevzuatında doğrudan kendilerine ait bir kanun bulunmayan ancak yönetim birimi olan mahalle muhtarlıklarının bugünkü konumlarına ulaşmasındaki köşe taşlarını ortaya koymaktadır.

ABSTRACT

Neighborhoods are urban units that have physical boundaries or symbolic indicators and that includes some social relations developed by the residents within the boundaries. Neighborhoods gain their political character depending on their effects on the administration. The term of neighborhood should be examined in various aspects, for a well-grounded discussion about neighborhood administration.

Therefore, the first part of the dissertation includes some neighborhood assessments of various literatures. Thus, the boundaries of neighborhoods, discourses of neighborhood in urbanization literature and position of them in sociological views are revealed and general expressions which belongs these literatures are discussed with a specific view of neighborhood.

In the second part of the dissertation, there are some discussions about why neighborhood authorities (muhtarlık), which are inherited from Ottoman Empire, are not local administration organization in Turkish administration system like village authorities; although they were established in the same time. This discussion is carried out in the axis of a general view of the neighborhoods in Ottomon Empire and analysises of neighborhood administrations.

In general, the dissertation claims that it cannot be healthy decisions about the neighborhood administration, if it is not approached with different aspects of neighborhood. Thus, the dissertation reveals the cornerstones for achieving the present position of neighborhoods, which have not got their own laws in Turkey's legislations although they are administration units.