



Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Van Yüzüncü Yıl University
The Journal of Social Sciences Institute
Yıl / Year: 2020 - Sayı / Issue: 50
Sayfa/Page: 461-486
ISSN: 1302-6879



Mahalle Yönetimi ve Temel Sorunları *Neighborhood Governance and it's Main Problems*

• Sedat KARAKAYA*

*Dr. Öğr. Üyesi, Muş Alparslan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Muş/Türkiye. Asst. Prof. Muş Alparslan University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration, Muş/Turkey.
s.karakaya@alparslan.edu.tr
ORCID: 0000-0002-3222-0417



Makale Bilgisi / Article Information

Makale Türü / Article Type:

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Date Received:

31/05/2020

Kabul Tarihi / Date Accepted:

02/12/2020

Yayın Tarihi / Date Published:

31/12/2020

Atf: Karakaya, S. (2020). Mahalle Yönetimi ve Sorunları. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 50, 461-486

Citation: Karakaya, S. (2020). Neighborhood Governance and it's Main Problems, *Van Yüzüncü Yıl University the Journal of Social Sciences Institute*, 50, 461-486

Öz

Yerel yönetim alanında yapılan mevzuat değişiklikleri göz önüne alındığında mahalle yönetimleri, merkez ve yerel arasında kalan bir yer teşkil etmektedir. Mahalle yönetimleri konusunda herhangi bir değişikliğin yapılmamış olması, mahallelerin anakronik bir mesele olarak kalmasına neden olmuştur. Yerel yönetim mevzuatlarında birçok değişiklik yapılmasına rağmen yerel demokrasinin beşiğini teşkil eden köy ve mahalle yönetimlerine bigane kalınması kentsel alanların temelini teşkil eden mahalle yönetimlerini birçok sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Diğer yerel yönetim birimleri devingen bir mevzuat değişikliğine tabii olurken, yerel demokrasinin ilk sacayağını teşkil eden bu birimler 65 yılı aşan kanunlarla yönetilmektedirler. Birçok benzerliğe karşın mahalle yönetiminin sahip olduğu sorunlar onu köy yönetiminden ayırarak sahip olduğu problemleri sistematik hale getirmektedir. Bu amaçla çalışmada; Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden tarihsel misyonuyla mahalle yönetiminin gelişimi ve Cumhuriyet döneminde yaşadığı mevzuat değişikliklerinin yanı sıra, “kimlik sorunu” başta olmak üzere, “nüfus” ve yeni büyükşehir mevzuatı çerçevesindeki sorunları ele alınmıştır. Mahalle yönetiminin bizce en önemli sorunu olarak görülen bu sorunlar, mahalle yönetimlerini birçok tartışmanın odağına taşımış bulunmaktadır. Bu hedefle mahalle yönetimlerine ilişkin birtakım öneriler tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalle, yerel yönetim, mahalleye dönüşen köyler, kimlik sorunu, nüfus sorunu

Abstract

Given the legislative changes made in the local administration area, it is seen that the neighborhood administrations remain between the center and the local. The fact that no changes have been made regarding neighborhood administrations caused the neighborhoods to turn into an anachronical problem. Although many changes have been made in local government regulations, the lack of interest in the village and neighborhood administrations that form the basis of local democracy has left the neighborhood administrations that constitute the basis of the urban areas facing many problems. While other local government units are subject to dynamic legislation neighborhood governments, which constitute the first pillar of local democracy, are governed by laws over 65 years. Despite many similarities, the problems of the neighborhood administration make it systematic by separating it from the village administration. In this study, firstly, the development of neighborhood management is discussed with its historical mission from the Ottoman to the Republic. In addition to the legislative changes made in the Republican period, the problems within the framework of "population" and the new metropolitan legislation, especially the "identity problem", have been discussed. These topics, which constitute the main problems of neighborhood management, have been examined in detail and some solutions for these problems have been presented.

Keywords: Neighborhood, local government, villages that turned into neighborhoods, identity problem, population problem

Giriş

Mahalle, toplumun siyasi, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının giderildiği en küçük yönetim kademesidir. Devlet ile birey arasındaki temasın sağlandığı en küçük birim olan mahalle, Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden çok yönlü işleve sahip bir birimdir. En büyüğünden en küçüğüne her türlü sosyal ve idari yapılanma mahalle örgütlenmesinden başlamaktadır. Özellikle Osmanlı döneminde klasik yönetim birimlerinden biri olan kadılık müessesesi, hukuki, idari ve mali görevleri yönünden devlet ile yerel halk arasındaki bağı sağlayan önemli bir kurum idi. Ancak kadılık müessesinin toplum ile ilk münasebeti mahalle yönetimleri üzerinden sağlanmaktaydı. Dolayısıyla bireyin devletle ilk tanışıklığı mahalle yönetimlerinde gerçekleşmekteydi. Osmanlı döneminde mahalleler, genelde dini bakımdan özdeş insanların bulunduğu mekânlar olarak var olmuşlardır. 19. yy'ın ilk yarısına kadar Müslüman mahalleler imamlar, gayri Müslim mahalleler ise papazlar eliyle yönetilmişlerdir. 17. Yüzyılın ikinci yarısına kadar köy, cemaat toplulukları, loncalarla birlikte mahalleler daha bağımsız veya yarı özerk olarak hareket eden yapılar iken, Osmanlı tarihinde kritik bir eşik olan Tanzimat'la birlikte Osmanlı merkezi iktidarını yerele de taşıyacak şekilde bir takım

hukuki ve kurumsal düzenlemelerle yönetim hakimiyetini ve müdahale etme meşruiyetini gerekli gören bir yaklaşımla düzenlenmiştir (Avcı, 2017: 22-23). Bu açıdan merkezi hükümetin ihtiyaç duyduğu asayiş, temizlik ve nüfus kayıtlarını tutan mahalle, köy yönetimleriyle birlikte Tanzimat öncesi yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 1988: 465).

Tanzimat öncesinden itibaren Türkiye'nin yönetim yapısı içerisinde en küçük yönetim birimi olan mahalle ve köy yönetimleri, daha sonra oluşturulan ve birçok görevin yüklendiği belediye ve il özel idaresi yönetimlerinden daha eskidir. Sosyal ve mekânsal olarak mahalle kentlerde, köyler ise kırsaldaki en küçük yerleşim birimi olarak yer almaktadırlar. Her ikisi de birer muhtar ve ihtiyar heyetiyle yönetilmektedir. Ancak cumhuriyetle birlikte köy yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenirken; mahalle, yönetsel kimliği belirsiz bir yapı olarak varlığını sürdürmektedir. 2972 sayılı "*Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun*"a bağlı olarak yerel yönetim seçimleriyle iş başına gelen mahalle yönetimleri bir yerel yönetim birimi gibi algılanmasına rağmen gerçekte merkezi yönetimin bir parçası olarak kalmıştır. Köy yönetimlerinin oluşum biçimlerine benzer bir süreçle oluşan mahalle yönetimlerinin ise tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Yerel düzeydeki en küçük birim olan ve günümüzde sayısal olarak en çok olan mahalle yönetimleri, sorumluluk ve hizmetleri yönünden mülki makamlara bağlı olarak hareket etmektedirler. Mülki amirlerin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisi, mahalle yönetimlerinde hiyerarşik amir konumuna dönüşmektedir. Köy muhtarı ve ihtiyar heyeti gibi bir oluşum süreci yaşayan mahalle yönetimleri, mevcut mevzuata göre merkezi yönetimin memuru olarak hareket etmektedirler.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarının değiştirilmesi ve köylerin statülerinin değiştirilerek mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte Türkiye nüfusunun büyük çoğunluğu kentsel alan içerisinde yaşadığı sonucuna varılabilir. İl ve ilçe merkezleri kentsel alan olarak kabul edilirse, kentsel alanda yaşayan nüfusun %87,1'inin bir mahalle içerisinde yaşadığı görülmektedir. 2019 verilerine göre 77 milyondan fazla nüfusun mahallelerde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda bu yönetimlerin 1940'lı yıllarda çıkarılan bir mevzuat ile yönetilmek yerine günün şartlarına uygun, kimliği belirlenmiş yeni bir mevzuatla yönetilmesi ihtiyacı görülecektir. Zaman içerisinde sayıları artan mahalleler İçişleri

Bakanlığı'nın 2020 verilerine göre 32.166'ya ulaşmıştır¹. Bu sayı diğer tüm yerel yönetim birimlerinden daha fazladır.

Osmanlı ve Cumhuriyet döneminde birer kez kaldırılmasına rağmen yeniden kurulma ihtiyacı hissedilen mahalle yönetimlerinin sayısal çokluğunun yanı sıra, halka en yakın yönetim birimi olarak yerel demokrasiyi güçlendirecek şekilde günün şartlarına uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi tartışılmaktadır. Dolayısıyla kentsel alanda çok aktörlü bir yönetim sahası olan mahallelerin ayrı bir tüzel kişilik ile yönetilmeleri gibi talepler de gündeme gelmektedir. Özellikle ölçek ve nüfus bakımından birbirinden farklı büyüklükte olan mahallelerin aynı mevzuat çerçevesinde yönetilmesi bu alanda yapılacak mevzuat değişikliklerini gündeme getirmektedir.

Bu amaçla çalışmada mahalle yönetimlerinin tarihsel gelişimi, yönetimi, kimlik ve nüfus sorunları ve idare ile olan ilişkilerinin yanı sıra, bu alanlarda düzenleme gerektirecek mevzuat değişikliği tartışılmıştır.

1. Mahalle Teşkilatının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Toplumsal bir yaşam mekânı olan mahalle; mahal kelimesinden türetilmiş bir kavramdır. Mahalle, devamlı veya geçici olarak ikamet etmek için kurulan küçük yerleşim birimlerini ifade eder (Kavruk, 2018: 13). Öte yandan mahalle, komşuluk ilişkileri, yerel duygu, bilinç, ortak toplumsal özellikleri ve çıkarların yanı sıra, ortak tarihsel bir geçmişe sahip mekânlar olarak ifade edilebilir (Alada, 2008: 66). Mahalle, toplumsal mekân olmanın yanında bir yönetim birimi olarak değerlendirilmektedir (Şahin, Asarkaya, 2019: 24). Mevcut mevzuat açısından mahalle, "*Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimi ifade eder*" (5393 sayılı Kanun, 2005: md. 3). Sadece belediye sınırları içerisinde yer alan mahalle yönetimi, nevi şahsına münhasır bir yönetimi birimi olarak yer almaktadır.

Büyük ölçüde İslam toplum ve ahlak öğretilerine göre biçimlenen mahalle, klasik Osmanlı döneminde temel bir yönetim birimi olarak kabul edilir. Klasik Osmanlı şehrinin yönetim yapısını vakıflar, esnaf örgütleri ve mahalleler oluşturmaktadır (Erbay, 1998: 88). Kuban' a göre (1968:54), mahalleler, İslam şehirlerinin özelliğine dayanarak, toplumdaki etnik ve dini yapının bir gereği olarak, fiziksel ve sosyal olarak bölünmüş mekânlardır. Dolayısıyla mahalle, Osmanlı

¹ (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>) (Erişim Tarihi: 21.10.2020).

ve Selçuklu öncesine dayanan kadim bir yönetim birimidir. Mahalle yönetim geleneği Osmanlı şehir yönetiminde de devam etmiştir. Osmanlı taşra yönetiminde şehir ve kasabaların başında kadı ve naipler bulunurken, mahallelerin yönetiminde imamlar sorumlu idi. Gayri Müslümlerin bulunduğu mahallelerin yönetimi ise papazlara bırakılmıştı (Eryılmaz, 1998:465). Müslüman mahallelerin yönetiminden sorumlu olan imamlar, şeriatı bilen ve bu konuda yol gösterici konumda olan kişilerden seçilmekteydi. Padişah beratıyla göreve atanmaları genel bir uygulama olmakla birlikte, mahalle yönetiminde görevli olacak imamların seçiminde, mahalle sakinlerinin talep etme hakları bulunmaktaydı. Özellikle bilgi donanımı ve saygınlığıyla tanıyıp bildikleri kişilerin atanmasını talep edebildikleri bilinmektedir (Alada, 2008: 66).

Geleneksel bir yönetim birimi olan mahalleler ilk olarak 1829 yılında İstanbul'da (İstanbul, Üsküdar, Eyüp) kurumsal bir yapıya kavuşurken, sonraki birkaç yıl içinde (1833) taşrada² da oluşturulmaya başlamıştır (Çadırcı, 1970:411). İstanbul'da ilk kurulan mahallelerin yöneticileri padişahın atamasıyla göreve gelirken, taşradaki (Kastamonu) ilk uygulamayla birlikte seçim usulüne göre belirlenmiştir. II. Mahmut döneminde taşrada seçim usulüyle belirlenen muhtarlık tecrübesi, ilk seçimlerin mahalle muhtarlığı seçimleriyle başladığını göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye tarihindeki ilk seçim, bir yerel birimin oluşumuyla başlamıştır denebilir.

1826 yılında Yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla birlikte oluşabilecek güvenlik zafiyetine karşı kurulan mahalle teşkilatlanmasının temel görevi yeniçerilerin geri gelmelerini önlemek, ülke genelinde halkın güvenlik ve asayişini temin etmek ve sosyal hareketliliği kontrol altına almak amacıyla men-i mürur nizamını (iç seyahatin izne bağlanması) yürürlüğe koymaktı (Güneş, 2009: 1). Men-i mürur belgesi işsizlik nedeniyle yapılabilecek göçlerin kontrollü bir şekilde gerçekleşmesine imkân tanımaktaydı. Mahalle yönetimleri 1829 yılında kurulurken, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile dolaylı olarak yasal bir zemine kavuşmuştur (Eryılmaz, 1988:465). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Fransız yönetim modeli örnek alınarak yerelde vilayet, sancak, kaza ve köyler idari

² İstanbul mahallelerinde uygulanmakta olan mahalle uygulaması taşrada ilk olarak Kastamonu Taşköprü'de kurulmuştur. Her mahallede halkın takdirini kazanmış, iş beceren ve söz söyleyebilen kimselerden seçim yolu ile muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olacak şekilde iki muhtar seçilmiştir. Bu durumdan memnun olan II. Mahmut nizamın diğer vilayet kaza ve kuralarında da uygulanması için ferman çıkarmıştır (Kuban, 1968: 55-56).

birimler olarak oluşturulmuştur. Mahalle yönetiminden doğrudan bahsedilmese de Nizamnamenin 5. Maddesinde “Kasaba ve şehirlerde la-akall elli hane bir mahalle itibar olunup her mahalle bir karye (köy) hükmünde bulunacaktır.” ibaresi ile mahalleyi de içerecek şekilde düzenlenmesine imkân tanımıştır (Şahin ve Asarkaya, 2019: 27). Ayrıca mahallelerde 3 ila 12 kişiden oluşan ihtiyar meclisi üyesinin seçilmesi de öngörülmüştür (Yılmaz ve Mecek, 2019: 777).

Mahalle teşkilatı, 1913'te çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle, fiili olarak varlığını devam ettirmekle birlikte yasal dayanağı ortadan kaldırılmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020). II. Meşrutiyetle yapılan düzenlemelerle men-i mürur uygulamasının kaldırılması neticesinde muhtarın asayiş ve güvenlikle ilgili görevleri kaldırılarak muhtarlığın yasal dayanağı da ortadan kaldırılmıştır (Yılmaz ve Mecek, 2019: 778). Mahalle teşkilatı yasal olarak kaldırılarak merkez ile mahalli halk arasındaki irtibatı sağlayan birim kalmamıştır. Bu nedenle mahalle teşkilatı hükümet izinlerine bağlı olarak (Eryılmaz, 1988: 476), Cumhuriyetin kuruluşuna kadar on, kuruluşundan sonra da on yıl görevini devam ettirmiştir.

2. Cumhuriyet Döneminde Mahalle Yönetimi

Cumhuriyet'in ilanından sonra çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu her ne kadar, cumhuriyet kadrosunun yerele verdiği önemi gösterse de, benzer biçimde yürütme organı oluşan mahalle yönetimleri görmezden gelinmiştir. Mahalle teşkilatının görevleri belediye ve merkezi yönetim arasında paylaştırılmıştır. Aynı yaklaşımı 1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da görmek mümkündür. Hatta fiili varlıkları bu kanunla birlikte tamamen ortadan kaldırılmıştır. Belediye kanunu ile kentlerde, her türlü sorunun üstesinden gelinebileceği anlayışıyla³, belediye teşkilatının kurulması için gerekli görüldüğünde köy ve mahallelerin birleştirilerek belediyeye dönüştürülmesi kanunda açıkça ifade edilmiştir (1580 sayılı kanun, 1930: md. 10). Dolayısıyla mahalle ve köyler daha büyük yönetim birimi olan belediye için tüzel kişilik kazandırma birimleri olarak kullanılmışlardır.

³ İdarî ve mahallî teşekkülleri ilmi esaslara tevfiik edilmiş birçok memleketlerde dahi, mahalle muhtarlıklarına benzer hiç bir teşkilât olmayıp bütün bu vazifeler belediyelerce ifa edilmektedir. En son ilmi esaslara, göre hazırlanmış olan yeni belediye kanun ile şehirlerimiz ve kasabalarımız, çalışan ve halkın ihtiyaçlarını düşünen belediyelerimizin elinde inkişafa doğru yürürken dünyanın hiç bir yerinde bulunmayan mahalle muhtarlığının kaldırılmasına katî bir lüzum ve zaruret vardır (TBMM Zabıt Ceridesi, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c016/tbmm04016068ss0156.pdf> . (Erişim Tarihi: 11.09.2020).

1933 yılında çıkarılan 2295 sayılı *Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun* ile tamamen ortadan kaldırılan mahalle yönetimlerinin görevleri, belediye ve zabıta gibi birimlere devredilmiştir (Kanunlar Dergisi: 1933: 2295 sayılı Kanun). Ancak mahalle yönetimlerinin üstlendiği kimi görevlerin eksik kalması ve halk ile yaşanan kopukluğun giderilememesi nedeniyle 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı *Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun* (Resmi Gazete, 1944) ile mahalle yönetimlerinin oluşturduğu boşluğun farkına varılmıştır. Yeri doldurulamayan bir birim olan mahalle yönetimleri, belediye kanununun 8. maddesinde geçen “Bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutların değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir” ifadesiyle yeniden ihdas edilmiştir. İlgili kanunda mahalle organlarının ne şekilde oluşturulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğuyula ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Kanunda birkaç mahallenin bir muhtar ve ihtiyar heyetine bağlanması veya bir mahallede birden fazla muhtar ve ihtiyar heyetinin bulunması belediye meclisinin alacağı karar ve yönenin en büyük mülki amirinin onayına bırakılırken, ihtiyar heyetinin muhtar ve dört azadan teşekkül edeceği ifade edilmiştir (4541 sayılı kanun, md.1-2). 4541 sayılı kanunun 5. maddesinde mahalle muhtarlarının mahalle halkı tarafından seçileceği belirtilirken, 1947 yılında çıkarılan 5046 sayılı kanunla, muhtarın seçilen ihtiyar heyetinin kendi üyeleri arasından seçileceği usulü getirilmiştir (Kanunlar Dergisi, 1947: 637). İki dereceli bir seçim usulü getiren bu düzenleme, 1963 yılında çıkarılan 287 sayılı kanun ile yeniden tek dereceli seçim usulüne döndürülmüştür (Kanunlar Dergisi, 1963: 611). 4541 sayılı kanunla merkez ile yerel yönetim birimleri arasındaki boşluğu dolduran önemli bir birim olarak görülen mahalle yönetimleri 1982 anayasasında yer almazken, 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı *Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun* ile önemini göstermiştir. Günümüzde mahalle ve ihtiyar heyetiyle ilgili seçimler 1984 yılında kabul edilen 2972 sayılı kanuna göre yapılmaktadır. 17.05.2019 tarihinde muhtarlar buluşması toplantısında Cumhurbaşkanı, muhtarlık seçimlerinin belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliği seçimlerinden önce veya sonra yapılması (Anadolu Ajansı, 17.05.2019) gerektiğine dair açıklamalarına rağmen bu konuda henüz bir düzenleme yapılmış değildir.

Mahalle teşkilatıyla ilgili ilk düzenlemenin yapıldığı 1944 yılındaki 4541 sayılı kanunda mahallenin görevleri 26 maddeden oluşmaktaydı. Ancak zamanla mahalle yönetimlerine verilen önemin

azalmasıyla ve görevlerinin başka yerel yönetim birimlerine devredilmesiyle kanunda yapılan değişiklikler neticesinde ilgili kanunda mahallenin görevleri 13 maddeye düşmüştür. Her ne kadar görevleri azalmış olsa da bu tarihte yasal bir dayanağa kavuşan mahalle yönetimleri, birçok değişikliğe uğrarken merkezi yönetimin yerel ayağını teşkil eden önemli bir kurum olarak varlığını kesintisiz bir biçimde sürdürmektedir.

Tablo 1: 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'unun Zaman İçinde Geçirdiği Değişimler

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

Kimi zaman seçim süresiyle ilgili, kimi zaman da yerel yönetim birimlerinde yapılan düzenlemelerle değişikliğe uğrayan 4541 sayılı Mahalle Kanunu, en son 2018'de yeni hükümet sistemine geçişle birlikte tabloda belirtilen maddeleri de kaldırılmıştır. Kanunda yapılan değişikliklerde görüldüğü gibi mahalle müstakil bir yönetim

olarak değil, diğer yönetim birimlerinde yapılan düzenlemelerin bir parçası olarak ele alınmıştır. Dolayısıyla müstakil bir mevzuatla düzenlenmeyen mahalle yönetimleri yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeler yerel yönetimlerin bir parçasıymış gibi ele alınmıştır. Konjonktüre bağlı olarak yerel yönetim mevzuatı sürekli olarak değiştirilirken mahalle yönetimleri yok sayılmıştır. Bu da mahalle yönetimleriyle ilgili değineceğimiz bir takım sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

3. Yerel Yönetim Kanunlarında Mahalle

Kent yönetiminde; demokratikleşme ve etkinlik hedeflenerek, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na (AYYÖŞ) uygun, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir bir yerel yönetim anlayışı hedeflenmiştir. Yönetişimci yerindenlik yaklaşımıyla, yeni bir örgütlenme ihtiyacıyla düzenlendiği ileri sürülen yerel yönetim reformları gerçekleştirilmiştir (Alada, 2008: 73). Yerel yönetimlere ilişkin yapılan reform çalışmalarında İl özel idaresi (5302), belediye (5393) ve büyükşehir belediyesi (5216) ile ilgili yeni kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerini düzenleyen bu kanunlar, ilgili alanlarda olduğu kadar mahalle ve köylere ilişkin düzenlemeler de içermektedir. Anayasanın ilgili maddesinde ifade edilen köyler kamu yönetimi reformu çerçevesinde değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla köyler, 1924 tarihli 442 sayılı kanun ile mevcudiyetini korumaktadır. Reform çerçevesinde yapılan düzenlemelerde yerel yönetim birimi olan köyler ve merkezi yönetimin bir parçası gibi kabul edilen mahalleler ile ilgili doğrudan bir kanuni düzenleme yapılmazken, belirtilen kanunlarda mahalle ve köylere ilişkin bir takım düzenlemeler yer almıştır. Özellikle yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğiyle ilgili yapılan düzenlemelerde mahalleye dönüştürme bir yöntem olarak benimsenmiştir.

Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde çıkarılan ilk kanun olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda mahalle yönetimlerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerine katılma başlığı altında (md. 5);

Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir. şeklinde düzenlenmiştir.

Yine aynı kanunda büyükşehir sınırı il mülki sınırına çıkarılan İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürüleceği ifade edilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı *Büyükşehir Sınırları içerisinde İlçe kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile 16 büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan 240 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bu tarihten itibaren yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi ile ilgili düzenlemeler süreklilik arz etmiştir. 30 Mart 2014 yerel yönetim seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla birlikte 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulurken, bu belediyelerin ölçeğiyle ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. 5216 sayılı kanunda büyükşehir sınırının il mülki sınırı olarak düzenlenmesi, İstanbul ve Kocaeli gibi istisnai yerler ile sınırlı iken, bu düzenleme ile birlikte tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale getirilmiştir. Böylece 5216 sayılı kanunda mahalleye dönüştürülen köy statüleri, bu düzenleme ile birlikte 30 büyükşehir belediyesi için de geçerli hale getirilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı olmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Zengin, 2010: 103). Görüldüğü üzere mahalleler, bir kentin büyümesi sonucu ortaya çıkan yeni yerleşim gereksiniminin bir sonucu ve belediye teşkilatı kurulurken tüzel kişiliği kaldırılan köylerin yerine kurulmaktadır.

Belediye kanununda da mahalleye ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 4541 sayılı kanunda mahalle yönetimlerine ilişkin herhangi bir tanımlama bulunmazken, 5393 sayılı kanunda belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim olarak tanımlanmıştır (5393 sayılı Kanun, 2005: md. 3). Bu tanımdan hareketle mahallelerin daha çok kentsel alan özelliği taşıyan yerleşim birimlerinde olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle mahalleler belediye sınırları içerisinde yer almaktadır. Nitekim 1548 sayılı kanunda “belediye sınırları içerisinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimler ile hudutların değiştirilmesi” belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararına ve valinin tasdikine bırakıldığı görülmektedir (Erbay,1999: 110). Ancak belediye kanununda “il ya da ilçe yönetiminin kararı” kaldırılmıştır (Keleş, 2019: 303). Buna göre kanunda mahalle yönetimlerinin kurulması,

kaldırılması, bölünmesi, sınırlarının değiştirilmesi, adlarının değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı ifade edilmiştir. Böylece 4541 sayılı kanunun 8. maddesi yeniden değiştirilmiştir. Mahalle yönetimlerine herhangi bir inisiyatif verilmemekle birlikte, mahalleyi belediyenin bir parçası gibi görme yaklaşımı, yerel yönetimler alanında yapılan reformlarda da sürdürülmüştür. Mahalle yönetimleri daha çok askerlik, sağlık, güvenlik konularıyla ilişkilendirilerek merkezi yönetimin belediye sınırları içerisindeki şubesi olarak görülmüştür. 2012’de çıkarılan 6360 sayılı yasada bu maddeye getirilen ek düzenlemeyle belediye sınırları içerisinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamayacağı ifade edilmiştir.

Belediye kanununda mahalle yönetimlerinin herhangi bir yetkisi bulunmazken, diğer kamu kurumlarıyla birlikte kendi alanlarına giren konularla ilgili yapılan toplantılara ve komisyonlara katılabileceğinden bahsedilmektedir (5393 sayılı kanun, md. 24). Belediye kanununun 76. maddesinde mahalle yönetimleri; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vb. alanlarda diğer bileşenlerle birlikte, kent konseylerinde temsilcilik bulundurabileceğinden bahsedilmektedir. Mahalle yönetimlerinin tarihsel misyonuna uygun olarak ifade edilen bu görevler, 5393 sayılı kanunda belediye yönetimleriyle yönetim kavramı çerçevesinde ele alınabilecek bir konu haline getirilmiştir.

Aynı kanunun 9. maddesinde de belediyelerin mahalle yönetimlerine karşı olan görevlerinden de yer verilmektedir. Buna göre “Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” denilmektedir. Bu düzenlemeyle belediyelerin mahalle yönetimlerine yardım yapabilmesinin yasal dayanağını oluşturulmasına rağmen, belediye yönetimlerini kesin bir yükümlülük altına soktuğu söylenemez (Koçberber, 2005:111). Bu haliyle mahalle muhtarlıkları belediyeler için önemli bir ortak olarak görülürken, aynı zamanda merkezi yönetimin parçası olma işlevini de sürdürmektedir. Mahallenin sorunları ve hizmetlerinin belediye kurumuyla ilintili olarak ele alınma durumu, 1580 sayılı belediye kanunundan itibaren var olan bir durumdur (Kavruk, 2018: 17). Ancak 2005 yılından itibaren mahalle

ile belediyeler arasında ilişki artış göstermiştir. Belediyeler tarafından muhtarlık ofislerinin kurulması en somut örnek olarak gösterilebilir.

5393 sayılı kanuna benzer şekilde 5302 sayılı il özel idaresi kanununda da mahalle yönetimlerinin oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonlarına katılıp görüş bildirebileceği ifade edilmektedir (5302 sayılı kanun, 2005: md. 16). Görüldüğü gibi reformun nihai hedefi olarak gösterilen yönetim çerçevesinde mahalle yönetimleri, yerel yönetim birimlerinin bir parçası gibi görülmektedir. Ancak mahallenin hem merkez hem de yerelin bir parçasıymış gibi bir görülmesi, mahalle yönetimleri için bir kimlik krizini de beraberinde getirmektedir.

2018 yılında çıkarılan 698 sayılı KHK'da da mahalle ile ilgili düzenleme yapılmıştır. 1944 tarihli 4541 sayılı “*Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair Kanun*” un 3. Maddesinin birinci fıkrasında belirtilen “*icra vekilleri heyetince*” ibaresi “*Cumhurbaşkanınca*” şeklinde, 23. maddenin birinci fıkrasında yer alan nizamname ibaresi *yönetmelik Cumhurbaşkanınca yapılır* şeklinde değiştirilmiştir. Böylece merkezi yönetimde yetkileri arttırılan cumhurbaşkanının mahalle yönetimleriyle de ilişkileri arttırılmıştır.

Mahalle yönetimlerinin hem yerel yönetim (belediye) hem de merkezi yönetimle (Cumhurbaşkanlığı) irtibatlı olacak şekilde görev ve sorumluluklarının var olması, mahalleyi her iki yönden vazgeçilmez kılmaktadır. Bu durum mahalle yönetimlerinin gerçekte ne olduğuyla ilgili bir belirsizliği de beraberinde getirmektedir. Bu haliyle mahalle yönetimi, 1944 yılından itibaren devam eden “*boşluk doldurucu ve aracı kurum*” gibi belirsiz bir kimlikle varlığını sürdürdüğünü göstermektedir (Arıkboğa, 2018: 26). Bu çerçevede değerlendirildiğinde mahalle; yerel düzeyde bir yönetsel birim olmakla birlikte, aynı zamanda merkezi yönetimin hâkimiyetinde bulunan ve yerel yönetimlerle ilişkisi süreklilik gösteren işlevsel bir özelliğe sahip statüsüz bir yapı olarak varlığını devam ettirmektedir.

4. Mahalle Yönetiminin Sorunları

Halka en yakın birim olarak yürütme organları köy yönetimleri gibi seçilen mahalle yönetimi, defacto olarak bir yerel yönetim olmakla birlikte de jure olarak bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir. Mahalle yönetiminin ne olduğuyla ilgili klasik Osmanlı döneminde herhangi bir şüphe söz konusu değilken, günümüzde mahalle yönetimlerinin nerede konumlanması gerektiği konusunda bir netlik söz konusu değildir. Kentsel alanlardaki artışa bağlı olarak sayıları giderek artan mahalle yönetimlerinin kimlik krizi

başta olmak üzere idari, mali, sosyal vb. alanlarda birçok sorunu bulunmaktadır. Köy ve mahalle muhtarlarından oluşan Türkiye Muhtarlar Federasyonunun 2014 yılında hazırladığı *Muhtarlık Kanun Taslağı* bu alanlarla ilgili sorunların çözümüne yönelik bir takım öneriler getirmiştir. Mahalle yönetiminin mücavir alanları başta olmak üzere, mahallelerin kurulması, birleştirilmesi, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, il ve ilçe belediyeleriyle ilişkileri taslakta dile getirilen sorunlardır⁴. Ne var ki Türkiye Muhtarlar Federasyonunun mahalle yönetimlerinin sorunlarına ilişkin hazırladığı taslakta mahalle yönetimlerinin yönetim yapısı içerisinde edindiği yer konusunda çözüm olabilecek bir öneri sunduğu söylenemez. İhtiyar heyetlerinin oluşumu, görevleri, görevden alınma gibi konularda köy yönetimleriyle benzer bir işleyişe sahip olması gerektiğinden bahsedilmesine karşın, köylere tüzel kişilik tanıyan taslak, mahalle yönetimlerinin ne olması gerektiğinden bahsetmemektedir. Bu durum köy yönetimleri için bir çözüm olsa da mahalle yönetimlerinin mevcut sorunlarına çözüm üretmekten uzaktır. Çünkü mahalle yönetimlerinin en başta gelen sorunu mahallenin ne olduğu sorunudur. Taslakta köy ve mahalle muhtarlarından müteşekkil birliklerin tüzel kişiliğe sahip olunması gerektiğinden bahsedilirken mahalle yönetimlerinin tüzel kişiliğine yer verilmemiştir. Oysa 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre birlik kurma yetkisi sadece köy, il özel idaresi ve belediyelere verilmiş bir yetkidir (5355 sayılı kanun, md. 3). Bu çerçevede mahalle yönetimlerinin ne olduğu, mahalle yönetimleri için nüfus kriterleri ve merkez ile yerel yönetim birimleriyle ilişkilerinin nasıl olması gerektiği gibi sorular mahalle yönetimlerinin öncelikli sorunları olarak öne çıkmaktadır. 1944 tarihli 4541 Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunun güncellenmemiş olması ve yıllar içinde mahalle sayılarındaki önemli artışlar bahse konu sorunların daha belirgin hale gelmesine neden olmaktadır. Günün şartlarına uyarlanmadan 2012 yılında 6360 sayılı büyükşehir yasasıyla sayıları artan mahalle yönetimlerinin belirtilen sorunları, kentsel alanın da bir sorunu haline getirilmiştir. Bu kanunla sayıları günden güne artan mahalle yönetimleri, henüz belirgin olarak görülme de kentsel alanlarda üretilecek hizmetler ve belediyeler ile ilişkilerinde de krizlerin önlenmesi açısından yeni mevzuat değişikliklerinin yapılması bir ihtiyaç olarak görülmektedir (Keleş, 2019:303).

⁴ <http://www.muhtarlarkonfederasyonu.org/e-bulten/etiket/mahalle%20kanunu%20tasla%C4%9F%C4%B1.html>. (Erişim Tarihi: 01.12.2020).

Mahalle yöneticilerinin özlük haklarına ilişkin kısmi düzenlemeler olmakla birlikte, mahalle yönetimlerinin mevzuattan kaynaklanan tüzel kişilik, diğer yönetim birimleriyle ilişkileri, nüfus ve ölçek alanlarındaki sorunları devam etmektedir. Mahalle yönetimlerinin bu alanlardaki sorunlarına çözüm üretecek makro düzeyde bir çalışma olmamakla birlikte daha çok mahalle yönetimlerinin politik işlevlerine dikkat çekilmiştir. Dolayısıyla mahalle yönetimlerinin kronikleşen sorunlarının yeni bir mevzuat değişikliği ile ele alınması gerekmektedir.

4.1. Mahalle Yönetimlerinin Nüfus Sorunu

Yerel yönetim kanunlarında yapılan düzenlemelerle belediye ve il özel idaresinin birçok sorunu günün şartlarına uyarlanırken mahalle yönetimleri bu alanda yapılan mevzuatlarda tali bir alan olarak değerlendirilmiştir. Mahalle yönetimlerine karşı gösterilen ilgisizlik yerel yönetim reformunun gerçekleştiği dönemde de geçmişten farklı ele alınmamıştır. Bu durum mahalle yönetimleri için olağan bir durumu haline gelmiş ve sorunların mevcudiyeti devam etmiştir. Bu sorunlardan biri de mahallelerde dengeli bir nüfus dağılımının olmamasıdır. Özellikle sosyo-ekonomik gerekçelerle sürekli nüfus artışı görülen büyükşehirlerdeki mahalle sayısı nüfus artışıyla orantılı olarak artmadığından, var olan mahallelerde ciddi oranda nüfus artışı yaşanabilmektedir. Sanayi, ticaret, iş kollarının yoğunluğu gibi değişkenlere bağlı olarak sürekli artış gösteren mahalleler ve mahalle nüfusu geleneksel Osmanlı mahalle yönetiminden çok daha farklı bir nüfusa ve işleve sahiptir. Ne var ki mahalle ve köyün aynı kefedeki değerlendirildiği 1864 Vilayet Nizamnamesinde mahalle yönetimlerine ilişkin nüfus kriterinden bahsedilmektedir. Nizamnameye göre; “kasaba ve şehirlerde la-ekall (en az) elli hane bir mahalle itibar olunup her bir mahalle bir kariye (köy) hükmündedir” (Seyyitdanlıoğlu, 1996: 71) denilmektedir. Cumhuriyet döneminde köylerden farklı olarak ele alınan mahalle yönetimlerinin, kentsel büyümeye bağlı olarak sürekli nüfusu artarken, sınırlı değişiklikler dışında mahalle yönetimleri için çözüm olabilecek nüfus ölçeğine kavuşturulamamıştır. Mahallelerdeki nüfus kriteri 2012’de çıkarılan 6360 sayılı yasayla kısmi bir değişikliğe uğramıştır. Mahalle muhtarlığının kurulmasının asgari nüfus ölçütünü 500 olarak koyarken, azami sınırdan bahsetmemektedir. Mahallenin nüfus kriteriyle ilgili *Mahalle Muhtar ve İhtiyar Meclisi Taslağı*’nda da yer verilmiştir. Buna göre mahalle nüfusu 5000’nin üzerinde ve

500'ün altında olmaması gerektiği ifade edilmiştir⁵. Nüfus kriterine yönelik girişimleri olmakla birlikte henüz bu alanda kanuni bir düzenleme yapılmamıştır. Mahalle yönetimleri için herhangi bir mevzuatla üst sınırı belirlenmemiş olması, kentsel alanlardaki mahallelerde, kimi illerin merkez nüfusunu aşan oranda nüfusun birikmesine neden olmuştur. 6360 sayılı yasa mahalle kurulmasının alt limitini belirlerken, üst limit ile ilgili bir sınırlama getirmemiştir. Bu durum, birbirinden çok farklı ölçeklerde mahalle yapılarının oluşmasına neden olmaktadır. Farklı nüfus ölçeklerine sahip mahallelerin anakronik bir mevzuatla yönetiliyor olması aynı zamanda yönetsel problemlerin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Her şeyden önce nüfusun kentsel alandaki mahallelerde dengeli bir dağılımı mümkün olmadığından, 500 nüfuslu her hangi bir mahalle ile 100.000'nin üzerindeki bir mahallenin yönetimi aynı mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir. Mahalleler açısından bu kadar büyük nüfus farklılığının olması haliyle yönetimlerini zorlaştırmaktadır. Muhtarlıkların nüfus açısından birbirinden farklı büyüklükte olmasından kaynaklı görülen problemler Cumhurbaşkanı tarafından da dile getirilmiştir. 50. Muhtarlar toplantısında Cumhurbaşkanı; Muhtarlıkların büyüklüklerindeki farklılığın büyükşehir ve diğer kentsel alanlarda farklı ölçeklerde problem oluşturabileceğini ifade ederek kırsal için ayrı, büyükşehirler için ayrı olacak şekilde mahallelerin fiziki büyüklük ve nüfus esasına göre gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Anadolu Ajansı, 17.05.2019). 1940'lı yıllardan kalan kanunla yönetilen mahalle yönetimlerine ilişkin mevcut sorunların yanında nüfus kriterinin belirlenmemiş olması, mahalle yönetimlerinin işlerliğini engelleyen bir durumdur.

Aşağıdaki tabloda da belirtilen mahallelerin nüfusu, 2019 nüfus sayımına göre Ardahan, Bayburt ve Tunceli⁶ illerindeki toplam nüfus ile yarışır durumdadır.

⁵ <http://www.muhtarlarkonfederasyonu.org/e-bulten/etiket/mahalle%20kanunu%20tasla%C4%9F%C4%B1.html>. (Erişim Tarihi: 01.12.2020).

⁶ (<https://www.nufusu.com/>) (Erişim Tarihi: 10.09.2020).

Tablo 2: 2018 Nüfus Verilerine Göre Türkiye'deki En Büyük Nüfuslu On Mahalle

İl	İlçe	Mahalle	Nüfus
Diyarbakır	Bağlar	Bağcılar	115,227
İstanbul	Küçükçekmece	Atakent	95,636
İstanbul	Beylikdüzü	Adnan Kahveci	92,651
İstanbul	Başakşehir	Kayabaşı	87,217
İstanbul	Bahçelievler	Zafer	84,309
İstanbul	Maltepe	Zümrütevler	82,915
Diyarbakır	Kayapınar	Fırat	77,868
İstanbul	Küçükçekmece	Halkalı merkez	77,648
Ankara	Altındağ	Karapürçek	75,847
Kayseri	Talas	Mevlana	75,355

Kaynak: Türkiye 2018 En Yılı En Kalabalık Mahalle ve Köyleri⁷

Tabloda belirtilenin dışında nüfusu 50 binin üzerinde olan 50'den fazla mahalle bulunmaktadır. Bu mahallelerde yaşayan toplam nüfus 3,2 milyonun üzerindedir. Bu da ülkenin toplam nüfusunun yaklaşık %4'üne tekabül etmektedir.

Mahallelerdeki nüfus artışıyla birlikte mahalle sayılarında da sürekli bir artışın olduğu gözlenmektedir. Yerel yönetim reformu kanunları çıkarılmadan önce, 2004 yılında 17,182 mahalle muhtarlığı için seçim yapılırken (Kavruk, 2018: 2), 2012'de çıkarılan 6360 sayılı kanun sonrası 19,122 olan toplam mahalle sayısı bir anda 32,006'ya çıkmıştır. Köy sayısı da mahalle ile ters orantılı olacak şekilde sürekli azalma göstermiştir. Mahalle sayısında en büyük artış 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ile birer yerel yönetim birimi olan köylerin statüsünün değiştirilerek mahalleye dönüştürülmesiyle gerçekleşmiştir. Büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliğini kaldırarak bu yönüyle merkezi yönetimin güçlendirilmesini sağlayan bir düzenleme olmuştur. İçişleri Bakanlığı'nın en son verilerine göre 32,166 mahalle bulunurken, 18,292 de köy bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığının 2004-2020 arası verilerine bakıldığında mahalle sayısı iki katına çıkarken, köy sayılarında da yarı yarıya bir azalma olduğu görülmektedir.

4.2. Mahalle Yönetiminin Kimlik ve Temsil Sorunu

Geleneksel olarak kentsel alanlar mahallelere ayrılmıştır. Mahalle yönetimi yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi seçimle belirlenir. Bu yüzden mahalle yönetimleri yerel yönetim kuruluşlarına

⁷ <https://www.drdatastats.com/turkiye-2018-yili-en-kalabalik-mahalleleri-ve-koyleri/>. (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

benzemektedir. Mahalle muhtarlığının seçim usulü, organlarının benzerliği, seçilme süreleri, hak ve yetkiler gibi alanlarda köylerle benzer bir yapıda olması, onları bir yerel yönetim birimine yaklaştırmaktadır. Nitekim mahalle yönetimleri 1982 tarihli *Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun* ile yerel seçim kanununa göre düzenlenmiştir. Bu yapıyla günümüzdeki köy ve mahalle yönetimlerinin benzerliği görülmektedir (2972 sayılı kanun, 1982). Mahalle ile köyler arasındaki benzerliğin tarihsel bir geçmişi bulunmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesinde mahalle yönetimleri bir yerel yönetim birimi olarak kabul gördüğü söylenebilir. Özellikle köy ve mahalle kurulmasına ilişkin Nizamnamenin beşinci maddesinde ifade edilen nüfus kriteri, mahalleyi köye benzeştiren bir anlayışla hazırlanmıştır. Ancak mahalleyi köymüş gibi kabul eden 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1913 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile kaldırılarak (Özgül, Kartal, 2019: 174), mahalle yönetimlerinin yerel yönetim birimi özellikleri de ortadan kaldırılmıştır. Cumhuriyet döneminde ise mahalle hiçbir dönemde yerel yönetim birimi gibi kabul görmemiştir. Aksine sahip olduğu yetkiler zamanla farklı birimlere devredilerek, merkezi yönetimin bir parçası haline getirilmiştir. Bu bağlamda Bulut, Mahalle yönetimlerinin merkez ile yerel arasında köprü vazifesi gören bir ara kurum olarak nitelemektedir (2001: 34).

Köy muhtarları gibi merkezi idareden bir aylık almalarına karşın, mahalle muhtarlarının temsiliyet görevi bulunmamaktadır. Tüzel kişiliğin yokluğu mahalleleri temsiliyet hakkından mahrum bırakırken kendisine herhangi bir bütçe ve idari tasarruf yetkisi de verilmemiştir. Dolayısıyla yönetiminin oluşum biçimi itibarıyla köylerle büyük benzerlik göstermelerine rağmen, mahalle yönetimlerinin en başta gelen sorunu tanınma sorunudur (Kavruk, 2018: 174). Tüzel kişiliklerinin bulunmaması mahalleyi, merkez ile yerel arasında kalan bir birim haline getirmektedir. Seçilene kadar bir yerel yönetim birimi gibi hareket eden mahalle yönetimi, seçildikten sonra merkezin yönetimin hiyerarşisi içerisinde kendisine verilen yükümlülükleri yerine getiren bir birim haline gelmektedir.

Tüm ülke sathına yayılmış olan mahalleler bir taraftan kentle bütünleşik bir yapı oluşturup daha büyük idari yapıların bir parçası gibi görülürken, diğer yandan kimliksiz bir idari yapı olarak görülmesi, mahalleler açısından temsil sorununu gündeme getirmektedir. Mahallelerin coğrafi sınırlarının belirsizliği ve belediye sınırları içerisinde var olan bir yapı olarak görülmesi köylerden ayrılan bir özelliğidir. Belediye kanunuyla birlikte belediyeye ilave

edilen ve ona yardımcı olan bir birim haline getirilmiştir. Dolayısıyla mahallelerin temsil sorunu belediyelere ilave edilerek çözülmeye çalışılmış ve bu anlamda bir temsiliyet kazandığı ifade edilmektedir (5393 sayılı Kanunun Gerekçesi, 2005). Ancak bu durumun mahalleye bir temsiliyet kazandırdığı söylenemez. Nitekim 6360 sayılı yasayla birlikte kentsel alan özelliği taşımayan köylerin coğrafi sınırları olmasına rağmen, mahalleye dönüştürülmüş olması belirtilen gerekçe açısından çelişkili bir durum ortaya koymaktadır.

Mahallelerin temsiline ilişkin sorun 6360 sayılı yasayla birlikte artış göstermiştir. Coğrafi sınır ve kırsal özellikler taşımasına rağmen 6360 sayılı yasa ile büyükşehir alanlarındaki köyler mahalleye dönüştürülmüş, statüsü değiştirilerek belediyelere bağımlı hale getirilmiştir. Kentsel alan özelliği taşımasına rağmen Erbay'ın (2018:30) *yeni kardeş* olarak ifade ettiği yeni mahallelerin de belediye yönetimlerine bağımlı hale getirilmesi mahallelerin var olan temsil sorununa yenilerinin eklenmesine neden olmuştur.

4.3.6360 Sayılı Yasa Sonrası Mahalle Yönetiminin Sorunları

Küreselleşmenin makro düzeydeki yapılara etkisi, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yönetim paradigmasını etkileyerek özellikle yerel yönetim sistemini yeniden yapılanma sürecine sokmuştur. Bu değişimin son halkasını hiç şüphesiz 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* oluşturmuştur (Dönmez, 2018: 37). Kanun ile sınırları il mülki sınırlarına çıkarılan büyükşehir belediyeleriyle birlikte, il özel idareleri ile beldelerin statüsü değiştirilmiştir. 6360 sayılı kanunla yapılan düzenleme, 5216 sayılı kanununda İstanbul ve Kocaeli örneklerinde olduğu gibi köyleri mahallelere dönüştürmüştür. Bu illerde tüzel kişiliğe haiz köyler mahalleye dönüştürülerek kırsal alanlar kentin bir parçası haline getirilmiştir. Büyükşehir mevzuatındaki ikiliği ortadan kaldırıp bu mevzuat değişikliği büyükşehir alanında yapılan son değişiklik olmuştur. Tanzimat dönemine benzer şekilde merkezi hakimiyetin kırsala taşınmasını da andıran bu uygulama ile birlikte yerel yönetimlerde ikili bir yapının tüm ülke sathına yayılması olarak değerlendirilmektedir. Kanuni düzenlemeyle 30 büyükşehir belediyesinin olduğu kentler yeni ve tek bir yerel yönetim modeline kavuşurken, diğer kentlerde mevcut yerel yönetim sistemi devam ettirilmiştir. Böylece 5216 sayılı kanunda sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehirlerinde istisnai olarak uygulanan belde ve köylerin tüzel

kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi süreci, diğer tüm büyükşehirler için de uygulanarak genel bir uygulamaya dönüştürülmüştür. Tüzel kişiliği kaldırılan belde ve köylerin mahalleye dönüşümüyle yerel yönetim birimlerinin sayısında bir azalma görülürken, mahalle sayısı artmıştır. 2005 yılına kadar siyasi ve ekonomik gerekçelerle sayıları sürekli artış gösteren belediyeler, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanunla ilk kademe belediyeler ile nüfusu 2000'in altında olan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek büyükşehir veya ilçe belediyelerine katılımı sağlanmıştır (Karakaya, 2012: 94). Bu kanunun referans olarak kabul edildiği 2009 tarihli 153 Nolu YSK kararıyla da 26 belediyenin seçimlere köy ve mahalle statüsüyle katılacağı (Akıllı, 2010: 21-22) ifade edilerek mahalle sayılarında artış görülmüştür. Mahalleye dönüştürme anlamında en yüksek artış, 6360 sayılı il özel idareleri ve köylerin sayısında yaşanan değişiklik ile gerçekleşmiştir.

2014 yerel seçimlerinde uygulanan 6360 sayılı kanunla 2950 olan belediye sayısı 1396'ya düşmüştür (Ökmen ve Arslan, 2014: 90). 2020 verilerine göre ise belediye sayısı 1386'ya kadar düşmüştür. Buna karşılık 2014 öncesi 18 bin civarında olan mahalle sayısı, seçim sonrası 32 binin üzerine çıkmıştır. 2020 verilerine göre mevcut mahalle sayısı 32.166 olarak görülmektedir. Belediye sayılarındaki düşüşe benzer şekilde köy sayılarında yarı yarıya bir düşüş olduğu görülmektedir. 2014 seçimleri öncesi 34 binin üzerinde olan köy sayısı, yürürlüğe giren kanun sonrası 18.232'ye kadar düşmüştür⁸.

Tablo 3: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Belediye ve Mahalle Sayıları

	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Belediye Sayısı	2950	1396
Köy Sayısı	34283	17720
Mahalle Sayısı	18460	32166
Toplam	55693	51282

Kaynak: 6360 öncesi belediye ve köy sayısı (Ökmen ve Arslan, 2014: 90) 6360 öncesi Mahalle sayısı (Kavruk, 2018: 43) 6360 sonrası veriler mahalle sayısı içişleri bakanlığı⁹ adresinden alınmıştır.

6360 sayılı kanunu yerel yönetim birimlerinin sayısında değişiklikler meydana getirirken, mahalleye dönüştüren yerlerdeki yapısal ve hukuksal sorunlara çözüm üretmemiştir. Hatta mevcut

⁸ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 08.09.2020).

⁹ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> Erişim Tarihi: 20.05.2020)

sorunlara ilave sorunlar da getirdiği söylenebilir. Hizmetlerde verimi, güvenliği sağlamak ve genel yönetim hizmetlerinin sunumunda yardımcı olma gibi geleneksel bir işlevi olan mahalle yönetimleri, mevcut yapısıyla büyükşehir kentsel alanı içerisinde yönetim fonksiyonlarını yerine getirme noktasında hiçbir etkisi bulunmamaktadır (Bulut, 2001: 33). Öte yandan kırsal alan özelliği taşıyan eski köylerin mevzuatla büyükşehir sınırları içerisinde mahalleye dönüştürülmesi, onu gerçekte kentsel alanın bir parçası haline getirmemektedir. Kentlilik bilincinden sosyo-ekonomik farklılıklara kadar, kurulan yeni mahalleler kentsel alandakinden ayrılmaktadır. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin hizmet hinterlandının genişlemesiyle birlikte büyükşehir belediyelerinin ekonomik külfetleri ve hizmet sorumlulukları da artmıştır. Dolayısıyla 6360 sayılı yasayla hukuken mahalleye dönüştürülünce, fiziken şehrin bir parçası haline gelmiş olmamışlardır (Gözler, 2013: 23). Bu değişikliklerle oluşan köyümsü mahallelere ilişkin yönetsel sorunların yanı sıra tarım, hayvancılık, mera, imar vb. konularda da yeni problemler ortaya çıkmasına neden olmuştur (Arıkboğa, 2018: 30). Kırsal yaşamın önemli bir parçası olan mera, yaylak ve kışlak alanlarda, yapı ruhsat izninin bağlı bulunduğu belediyeye verilmesi, buralarda yaşayanların belediyelerle sorunlar yaşamasına neden olurken aynı zamanda onlara ek külfetler de getirmiştir. Bu cümleden olmak üzere idari ve mali açıdan tüzel kişilik sahibi olan köylerin statüsünün mahalleye düşürülmesi, onları belediyelere bağımlı hale getirmiştir. Bu bağımlılık sadece idari ve sosyal açıdan kentin bir parçası haline getirilme durumundan ibaret değildir. Daha önce kendi imkânlarıyla elde ettikleri kaynakları, düzenlemeden sonra bedelini ödeme şartıyla elde edebilecekleri ekonomik alanı da kapsamaktadır. Bir anlamda tüzel kişilik sahibiyken sahibi olduğu kaynakları kullanması için, bu kaynakları belediyelerden satın almak durumunda bırakılmışlardır. Yasa sonrası mahalle olarak büyükşehir belediyesine katılan köylerin sakinleri Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi yeni vergileri ödemekle yükümlü olacakları gibi, su-kanalizasyon gibi hizmetleri büyükşehir belediyesinden almak zorunda kalarak bedelini ödemek durumunda kalacaklardır (Zengin, 2014: 114).

Yasa sonrası yapılan araştırmalarda mahalle statüsüne kavuşmanın kendilerini kentin bir parçası haline getirmediği, köy statüsünde kalmanın kendileri açısından daha iyi olabileceği ifade edilmiştir (Aydın, 2018: 138). Yapılan başka bir çalışmada ise tüzel kişiliğin karar alma süreçlerinde köye ve köy muhtarının temsiliyeti açısından önemli avantajlar getirirken, mahalle statüsüyle birlikte karar alma süreçlerinin dışında bırakıldıkları ifade edilmiştir

(Demirkaya ve Koç, 2017: 146). Kaybedilen statüyle, kentsel karar alma sürecinde yerel halkın görüşlerinin alınmaması; mahalle muhtarının ve sakinlerinin belediye meclisleri ve kent konseyleri başta olmak üzere, sivil toplum örgütleri, kalkınma ajansları, odalar vb. karar mekanizmalarına katılım noktasında ilgisizliğin artmasına neden olabilecektir.

Sonuç

Köy yönetimleriyle birlikte Tanzimat'tan önce bir yerel yönetim birimi olan ve ilk seçimlerin yapıldığı mahalle yönetimleri tarihsel misyonunu devam ettirmektedir. Cumhuriyet döneminde kaldırılmasına rağmen işlevsel özelliğinden dolayı 1944 yılında yeniden ihdas edilmiştir. Ancak seçim, oluşum ve işleyiş biçimi itibariyle köylerle önemli benzerlikler taşımasına rağmen, 1982 Anayasası'na göre bir yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır. Kullanışlı bir aparat işlevi gören mahalleler, bir taraftan merkezi yönetimin bir parçası olmaya devam ederken, diğer taraftan yerel yönetim kanunlarında yerel yönetimlere yardımcı olan bir birim haline getirilmiştir. 1944 yılından sonra mahalle yönetimleriyle ilgili doğrudan bir düzenleme yapılmazken, yıllar içinde görevlerinin çoğu görevi farklı birimlere devredilmiştir.

Mahalle yönetimleri merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili yaptığı dönüşümlerde bir İngiliz anahtarı olarak da kullanılmıştır. 2004, 2008 ve 2012 yıllarında büyükşehir belediye kanunları ile yapılan düzenlemelerde tüzel kişiliği kaldırılan birimler (belde belediyeleri ve köyler) diğer yerel yönetim birimleri içerisinde genel itibariyle mahalle olarak düzenlenmiştir.

Merkezi yönetim açısından işlevsel bir özelliğe sahip olsa da mahalle yönetimlerinin önemli sorunları bulunmaktadır. Mahalle yönetimlerinin en önemli sorunu merkez mi yerel mi olduğuyla ilgilidir. Çünkü her iki yönetimin de görevlerini üstlenen bir konumda bulunmaktadır. Kimi zaman yerelin kimi zaman da merkezi yönetimin yardımcısı konumundadır. Oysa daha önce ifade edildiği gibi köylerden çok farklı bir oluşum ve işleyişe sahip olmamasına rağmen, köyler bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanırken, mahalle yönetimleri merkezi yönetimin bir parçası olarak kalmıştır.

Öte yandan kırsal alandaki 500 nüfuslu yerleşimler ile 100 binin üzerinde kent nüfusunu barındıran kentsel alanlar aynı statüde kabul edilmektedir. Bu durum birçok yönetsel problemi beraberinde getirmektedir. Birçok yönden birbirinden farklılık gösteren kırsal ve kentsel alanların aynı düzenleme ile yönetilmeyeceği bilinmektedir. Birbirine benzemezlerin aynı statüde değerlendirilmesi etkin bir

yönetim açısından sorun oluşturmaktadır. Nitekim yerel yönetimlere ilişkin yapılan tüm düzenlemelerin nihai hedefi etkin ve verimli bir yönetim sağlamak olmuştur. Dolayısıyla büyükşehir düzenlemesiyle statüsü değiştirilen köylerin kır ve kent ayrımı yapmaksızın eşit kabul edilen bir düzeyde ele alınması etkinlik ve verimlilik açısından sağlıklı bir yönetim oluşturmamaktadır. En son yapılan büyükşehir düzenlemesiyle kırsal alandaki köyümsü mahalleler ile metropol özelliği taşıyan yerleşim birimlerinin aynı statüye getirilmesi bahse konu sorunlar, yapılan araştırmalarda da görülmektedir.

Yerel yönetimler; yerel demokrasi ve kentsel katılımın en yoğun gerçekleşmesi beklenen yerlerdir. Yapılan araştırmalar, köy statüsü kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde halkın talep ve beklentileri dikkate alınmadan yapıldığını göstermektedir. Dolayısıyla 6360 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler büyükşehir belediyeleri için reçete olsa bile, mahalle yönetimlerini Tanzimat öncesi durumundan daha iyi bir konuma getirdiğini söylemek imkânsızdır. Bu açıdan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliği olmayan mahalleye dönüştürülmesi, yerel katılım, yerel demokrasi ve yönetişim kavramlarının ruhuna aykırı olduğu gibi mahallelerin yönetilemezliğine de neden olmaktadır.

Özetle mahalle yönetimlerinin hangi tüzel kişilik içerisinde yer aldığı, görevlerinin ne olduğu, nüfus ölçeğinin ne kadar olabileceği gibi konular başta olmak üzere, kent ve kırsal alanlardaki mahalle yönetimlerine ilişkin günün şartlarına uygun bir mevzuatla düzenlenmesi gerekmektedir. Mahalle yönetimiyle ilgili yapılacak düzenleme, mahalle yönetimlerinin kimlik, nüfus ve diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkilerini düzenleyecek şekilde tanzim edilmelidir. Belirtilen üç sorunun olası bir mevzuat değişikliğiyle giderilmesi, mahalle yönetimlerinin sorunlarının büyük çoğunluğunu da giderebilecektir. Kentsel alanın bir parçası olarak daha etkin bir mahalle yönetimi için mahalle yönetimlerinin kentsel alan içerisindeki diğer yönetim birimleriyle olan ilişkilerinin de aynı mevzuat ile düzenlenmesi, halk katılımının daha etkin olarak gerçekleşmesine de yarayacaktır. Böylece yurttaş resmi kuruluşlar arasındaki iletişim daha kolay sağlanabilecektir.

Kaynakça

- Akıllı, H. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği. *Türk İdare Dergisi*, 469, 11-36.
- Alada, A. B. (2008). Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle. *Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını*, 66-70.

- Arıkboğa, E. (1998). *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arıkboğa, E. (2018). *Yerel Yönetimler ve İyi Yönetişim*. İstanbul: Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları.
- Avcı, Y. (2017). *Osmanlı Hükümet Konakları, Osmanlı Döneminde Kent Mekânında Devletin Erki ve Temsili*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Aydın, F. (2018). 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Mahalleye Dönüşen Köyler: Yapısal ve İşlevsel Açından Bir İnceleme (Manisa Örneği). (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Bulut, Y. (2001). Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (3), 32-51.
- Çadırcı, M. (1970). Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme. *Belleten*, XXXIV (135), 409-420.
- Demirkaya, Y. (2017). 6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Strategic Public Managment Journal*, 3 (6), 124-149.
- Dönmez, D. (2018). *Türkiye’de Büyükşehir Yönetimleri ve Büyükşehirlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Model Arayışları Üzerine Bir İnceleme*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Mustafa Kemal Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Eryılmaz, B. (1988). Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi, *Türk İdare Dergisi*, 378, 465-475.
- Güneş, M. (2009). *Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi / Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul.
- İnce, M. (2009). Küreselleşme ve Yerelleşme: Bir Çelişki mi?. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (1), 259-275.
- Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar Ve İhtiyar Heyetlerinin Lâğvi Hakkında Kanun (1933). *Kanunlar Dergisi*, 12 (2429), 972.
- Karakaya, S. (2012). *Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Mustafa Kemal Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.

- Kavruk, H. (2018). *Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Keleş, R. (2019). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 11. Basım. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koçberber, S. (2005). Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 56, 103-114.
- Kuban, D. (1968). Anadolu-Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziki Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler. *Vakıflar Dergisi*, 7, 53-73.
- Ökmen, M. ve Arslan, R. (2014). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), 88-101.
- Özgül, İ. ve Kartal N. (2019). *Osmanlı’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: Yalın Yayıncılık.
- Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun (1944). *5682 sayılı Resmi Gazete*, 3 (25), 227.
- Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Olan 4541 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun (1947). *Kanunlar Dergisi*, 29, 637.
- Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair 4541 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kanunların Kaldırılması Hakkında Kanun (1963). *Kanunlar Dergisi*, 46, 611.
- Seyyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (2), 67-81.
- Şahin, Y. ve Asarkaya S. (2019). Mahalle Muhtarlığı Kurumunun Tarihi Gelişimi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (3), 23-32.
- Tekel, A. (2006). Desantralizasyon ve Türkiye’de Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme, *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HUTAD)*, 5, 71-88.
- Yılmaz, V. ve Meccek M. (2019). Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişim ve Hukuki Statüsü. *İdeal Kent Araştırmaları Dergisi*, 10 (27), 769-799.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91-116.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004). *25531 sayılı Resmi Gazete*, 5 (43).

- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005). *25842 sayılı Resmi Gazete*, 5 (44).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). *25874 sayılı Resmi Gazete*, 5 (44).
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008). *26874 sayılı Resmi Gazete*, 5(47).

İnternet Kaynakları:

- Anadolu Ajansı (2019). Muhtarlık Seçimlerinin Yerel Seçimlerden Ayrılmasında Yarar Var. <https://www.aa.com.tr/tr/politika/muhtarlik-secimlerinin-yerel-secimlerden-ayrilmasinda-yarar-var/1481069>. (Erişim Tarihi: 01.12.2020).
- İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Bölümleri Envanteri (2020). <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. (Erişim Tarihi: 21.10.2020).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2020). *Muhtarlık Tarihçesi*, <https://gida.ibb.istanbul/muhtarliklar-mudurlugu/muhtarlik-tarihcesi.html>. (Erişim Tarihi: 23.03.2020).
- TBMM Zabıt Ceridesi (1933). Belediye teşkilâtı olan yerlerdeki muhtarlıklarla ihtiyar heyetlerinin kaldırılması hakkında 1/603numaralı kanun lâyihası ve Dahiliye encümeni mazbatası Cilt: 16, 156 Nolu Komisyon Raporu, TBMM Matbaası Ankara. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c016/tbmm04016068ss0156.pdf>. (Erişim Tarihi: 11.09.2020).
- Türkiye Muhtarlar Federasyonu (2014). *Mahalle Muhtar ve İhtiyar Meclisi Taslağı* <http://www.muhtarlarconfederasyonu.org/e-bulten/etiket/mahalle%20kanunu%20tasla%C4%9F%C4%B1.html> (Erişim Tarihi: 01.12.2020).
- Türkiye Nüfusu İl ve İlçelere Göre Nüfus Bilgileri (2019). nufusu.com (Erişim Tarihi: 10.09.2020).
- Türkiye 2018 Yılı En Kalabalık Mahalleleri ve Köyleri (2020). <https://www.drdatastats.com/turkiye-2018-yili-en-kalabalik-mahalleleri-ve-koyleri/>(Erişim Tarihi: 13.04.2020).
- 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Olan İllerde 4342 Sayılı Mera Kanunu İle İlgili Bazı Uygulamalar Talimatı (2014). [https://kms.kaysis.gov.tr/\(X\(1\)S\(qn01ln2i5kf5gqadvuuxfnvt\)\)/Home/Goster/46288](https://kms.kaysis.gov.tr/(X(1)S(qn01ln2i5kf5gqadvuuxfnvt))/Home/Goster/46288) (Erişim Tarihi:07.09.2020).