



KATILIMCI YÖNETİM VE MUHTARLIK



Doç. Dr. Selim ÇAPAR
Editör-AREM Başkanı

Katılımcı yönetim anlayışı yönetişim kavramı ile anlam kazanmaktadır. Tek taraflı bir yönetim yerine ortaklaşa yönetim yaklaşımına vurgu yapılmaktadır. Yönetişim ile birlikte değişim, hareketlilik, çok aktörlülük, olumsuzluk, karşılıklı bağımlılık, etkileşim gibi terimlerin de yaygınlaştığı gözlenmektedir.

Türkiye’de muhtarlık, toplumsal yapı içerisinde tarihsel süreçte 19. yüzyılın ilk yarısında oluşmuş ve kendisine güçlü bir yer edinmiştir. Muhtarlık, toplumsal yapının tabanında, topluma en yakın yönetim yapılanmalarının içinde ortaya çıkmıştır. Önce kentsel yerleşimlerin en alt yönetim kademesi olan mahalle yönetiminin başında, akabinde kırsal yer-

leşimlerde köy yönetiminin başında muhtar yer almaya başlamıştır.

Köy, tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimidir. Anayasa'nın 127. maddesinde bahsi geçen yerel yönetim kademelerinden biridir. Köy; yönetimi, toplumsal ve ekonomik özellikleri ile nüfus bakımından kentten farklılaşan, genellikle tarımsal faaliyete ilişkin işlevlerle belirginleşen,

konutları ve yaşamı buna bağlı belirlenen, görece küçük, kırsal yerleşme biçimi olarak tanımlanabilir (TODAİE, 2014: 152). Köy yönetiminin, hem bir yerel yönetim birimi olarak hem de genel yönetimin bir taşra basamağı olarak üstlendikleri görevler bulunmaktadır. Köy yönetiminin başı olan muhtar hem devlet hem de köy işlerini yürütür. Türkiye’de köy sayısı 18.293’tür.

Mahalle, belediye sınırları içinde kentsel yerleşik alanlarda yer alan ve bu belirli sınırları içinde yaşayan hemşehrilerle ilgili bazı hizmetleri gören en küçük idari yerel birimdir (Aytaç, 2009: 61; Bayartan, 2005: 96). Mahalle muhtarlığının tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bununla birlikte mahalle muhtarı da hem genel idareye hem de mahalli işlere ilişkin görev ve sorumlulukları yerine getirmektedir. Mahalle sayısı, 32.170’tir.

Yönetim sistemi içinde son dönemde muhtarlık kurumunun varlığı önem kazanmaya başlamıştır.

Katılımcı yönetim anlayışı yönetim kavramı ile anlam kazanmaktadır. Tek taraflı bir yönetim yerine ortaklaşa yönetim yaklaşımına vurgu yapılmaktadır. Yönetişim ile birlikte değişim, hareketlilik, çok aktörlülük, olumsuzluk, karşılıklı bağımlılık, etkileşim gibi terimlerin de yaygınlaştığı gözlenmektedir (Çapar, 2015: 63). Yönetişim, hem uygulamada birbirlerinden özerk, hem de çeşitli karşılıklı bağımlılık biçimleri yoluyla yapısal olarak birleştirilmiş çoklu aktörler olarak birimler, kurumlar ve sistemlerin yönlendirilmesinin karmaşık bir sanatı olarak tanımlanabilmektedir (Jessop, 1999: 1). Bu bağlamda Bindé (2001: 239),

Köy ve mahallelerde toplumsal örgütlenmenin temelinde yer alan ve demokratik bir kurum olarak gelenekselleşen muhtarlık kurumu, yönetim anlayışı açısından işlevsel olabilecek niteliklere sahiptir.

ekonomünün küreselleşmesi ve kültürlerin ayrışması arasında sıkışan demokrasinin 21. yüzyılın başında çok sayıda belirsizlikle karşılaştığına ve “devletin büyük problemler için çok küçük, küçük problemler için ise çok büyük” kalmasına dikkat çekmektedir. Bu koşullar altında insan haklarının temel güvencesi olan demokrasi ve katılımdan hareketle, 21. yüzyılda insan haklarının temel ilkesinin “katılıyorum, o halde varım” olacağını iddia etmektedir (Bindé, 2001: 260).

Yönetim sistemi içinde son dönemde muhtarlık kurumunun varlığının önem kazanmasında Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın muhtarlara yaklaşımının önemli etkisi olmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından ilki 27.01.2015 tarihinde olmak üzere 8.03.2022 tarihine kadar muhtarlar ile külliyyede toplam 52 toplantı yapılmış, bu toplantılara toplam 32.736 muhtar katılmıştır (İİGM, 2022). Muhtar toplantılarında Cumhurbaşkanı’nca doğrudan muhtarlara, dolaylı olarak Türk halkına ve dış aktörlere yönelik Türkiye’nin iç ve dış politikası hakkında mesajlar verilmiştir. 27.01.2015 tarihinde yapılan top-

lantıda Cumhurbaşkanı Erdoğan (Cumhurbaşkanlığı, 2022), “Şunu tüm samimiyetimle ifade etmek istiyorum; Millet tarafından seçilmiş olmak, bu dünyada ulaşılabilecek payelerin en büyüklerinden, en yükseklerinden biridir. İster muhtar olsun ister belediye başkanı, milletvekili, isterse cumhurbaşkanı olsun milletin tercihine, teveccühüne, itimadına mazhar olmak gerçekten rütbelerin en büyüğüdür. Halkın tercihiyle, seçimiyle iş başına gelmiş muhtar kardeşlerimiz son derece önemli bir makamda bulunuyorlar, önemli bir vazifeyi ifade ediyorlar, bunu böyle bilmenizi özellikle hatırlatmak” istediğini belirtmiştir (Cumhurbaşkanlığı, 2022). Siyasi hayatı boyunca demokrasinin yerelde başladığına inandığını ve bunun gereğini yerine getirmenin mücadelesini verdiğini vurgulayarak düşüncesini “Büyük devlet olma vizyonu, en başta yerelde başlar. En küçük idari birimlerimizin, köylerimizin, mahallelerimizin ufkuyla, istikametiyle ülkenin ufku ve istikameti aynı yönde olmazsa biz sağlıklı bir büyüme gerçekleştiremeyiz” biçiminde ifade etmiştir (Cumhurbaşkanlığı, 2022). Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın muhtarların farklı kültürleri görebilmesi için yurt dışı gezilerinin organize edilmesi talimatı üzerine 2018 yılında İçişleri Bakanlığının organizasyonunda 50 kişilik 20 grup, toplamda 1000 muhtar İspanya’nın Endülüs Bölgesi’ne yapılan yurt dışı inceleme gezisine katılmıştır (İİGM, 2022).

Köy ve mahallelerde toplumsal örgütlenmenin temelinde yer alan ve demokratik bir kurum olarak gelenekselleşen muhtarlık kurumu, yönetim anlayışı açısından işlevsel olabilecek niteliklere sahiptir. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığı tarafından 2016 yılında vatandaşla buluşma konulu bir talimat (05.11.2016 tarih ve 23635644-530-E.8154 sayılı) 81 il valiliğine gönderilmiştir. Bu

yazı ile vatandaşların istek, öneri ve şikayetlerini almak üzere, vali ve kaymakamlığın başkanlığında toplantılar düzenlenmesi, yapılan toplantılarla ilgili Bakanlığa rapor verilmesi talimatlandırılmıştır. Buna göre;

1. Valilerin koordinesinde her yıl içerisinde ildeki tüm muhtarları kapsayacak biçimde her ay il merkezinde ve her ilçede muhtarlar ile toplantı yapılması,
2. Vali ve/veya kaymakamların katılımı ile ilçe, bölge, mahalle ve köylerde doğrudan vatandaşların dilek ve isteklerini almak üzere her ay halk toplantıları yapılması,
3. Kaymakamların koordinesinde ilçelerde ilgili kamu görevlilerinin katılımıyla, muhtarlar ve vatandaşlar ile her ay ayrı bir yerde olmak üzere güvenlik toplantıları yapılması, öngörülmüştür.

Bu yazı kapsamında, ayrıca ekonomik toplantılar, şehit ailesi ziyaretleri ve eğitim ile ilgili toplantılar yapılması da talimata bağlanmıştır. Ancak bu çalışma kapsamında, muhtarlık bakımından muhtar toplantıları, halk toplantıları ve güvenlik toplantıları birinci dereceden önem taşımaktadır. Muhtarların katıldığı bu toplantılar, devlet ve halk yakınlaşması için bir platform oluşturmaktadır. Muhtarlar, halk ile devlet arasında toplumsal problemlerle ilgili bir temas noktası olarak öne çıkmaktadır. Katılımcı yönetim anlayışının işleyişi açısından yönetim

modelinin il ve ilçe ölçeğinde uygulanmasında muhtarların önemli bir işlev üstlenme kapasitelerinin bulunduğu görülebilmektedir.

Muhtarlar toplantısı başta olmak üzere muhtarların katıldığı ve mülki idare amirlerinin başkanlık ettiği toplantıların 2016 yılının son aylarında başladığı anlaşılmaktadır. 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ise toplantı sayılarında ciddi artış kaydedildiği görülmektedir (Tablo 12). 2020 yılında Covid-19 pandemisi nedeniyle, toplantıların yasaklandığı bir dönemde toplantı sayılarında ciddi bir düşüş kaydedilmiştir. 2021 yılında kısmen normalleşme sürecine geçişle birlikte toplantı sayılarının yeniden artış eğilimine girdiği gözlenmiştir.

Covid-19 pandemisi sürecinde salgın sürecinin yönetiminde mülki idare ile yakın ilişki içinde köy ve mahalle muhtarlarının önemli bir işlev üstlendiklerini de ifade etmek gerekmektedir (Çapar, 2021: 160).

Köy ve mahallelerde görev yapan muhtarlar, idari düzey bakımından toplumsal örgütlenmenin tabanında bulunan görevlilerdir. Mahalle ve köylerinde yaşayan seçmenler tarafından seçim ile göreve getirilmektedir. Böylece hem köy/mahalle halkının farkındalığını kazanmakta hem de mülki idare ve diğer kamu kurumları tarafından bilinmektedir. Bu özelliklerinden dolayı, devlet ve halk arasında bir temas noktası olma işlevleri öne çıkmaktadır.

Özellikle acil durumlarda (Covid-19 ile mücadele süreci gibi) hizmetlerin etkin yürütülmesinde aranan bir yönetim kademesi olmaktadır. Bu bakımdan yönetim ya da katılımcı yönetim açısından işlev üstlenme kapasiteleri de bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aytaç, F. (2009b) *Mahalle Muhtarının El Kitabı*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin.
- Bayartan, M. (2005) "Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle," *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi*, Sayı:13: s. 93-107.
- Bindé, J. (2001) *Keys To The 21st Century*, Paris: UNESCO Publishing.
- Cumhurbaşkanlığı (2022) Muhtar Toplantıları, <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/2745/cumhurbaskani-erdogan-muhtarlara-seslendi-buyuk-devlet-olma-vizyonu-yerelden-baslar> (14.03.2022).
- Çapar, S. (2015), "Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare", Ankara: TIAV Yayınları.
- Çapar, S. (2021) "The Fight Against The Covid-19 Pandemic in Turkey", *International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences*, 4 (3): 153-163.
- Çapar, S., Demir, R. ve Ş. Aygöl (2022) *Türkiye'de Muhtarlık Köy ve Mahalle Yönetimi*, Ankara: TIAV.
- İİGM (2022) Muhtar Toplantıları ve Yurt Dışı İnceleme Gezileri hakkında bilgi notu (Yayımlanmamış).
- Jessop, B. (1999) "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance", <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>(10.03.2010).
- TODAİE (2014) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 3. Basım, Ankara: TODAİE.

Tablo 1. İl ve İlçelerde Yapılan Muhtarların Katıldığı Toplantılar (2016-2021)

YILI	Muhtar Toplantıları	Halk Toplantıları	Güvenlik Toplantıları
2016	623	938	636
2017	7.284	12.638	8.546
2018	7.811	12.925	9.046
2019	7.140	11.560	8.812
2020	3.674	5.098	4.502
2021	4.812	7.841	5.559

Kaynak: İİGM (İller İdaresi Genel Müdürlüğü) (2022).