

MAHALLE VE KÖYÜN BİRLEŞTİRİLMESİ İLE OLUŞAN YENİ BİR BİRİM: KIRSAL MAHALLELER

Arş. Gör. Gökçe KARALEZLİ¹

Özet

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte 30 büyükşehir belediyesinin sınırlarının il sınırı ile çakıştırılması ile birlikte, bu sınırlar içerisindeki tüm köylerin mahalle statüsüne düşürülmesi yıllardır tartışma konusu olmuştur. 2020 yılının ekim ayında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa eklenen bir ek madde ile kırsal mahalle uygulaması başlamıştır. Uygulamanın nasıl yürütüleceğine dair ayrıntılar ise 15 Nisan 2021 tarihinde resmi gazetede yayımlanan Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği ile mevzuattaki yerini almıştır.

Çalışma ilk olarak mahalle kavramı ve sorunlarını irdeleyecek, ardından kısaca köy kavramı ve köy yönetiminin sorunlarının üzerinde duracaktır. Son bölümde ise bu iki kavramın birleşmesi ile oluşan “kırsal mahalle” uygulaması incelenerek mevcut sorunlara çözüm olup olmayacağı tartışmaya açılacaktır.

Anahtar Kelimeler: mahalle, köy, kırsal mahalle

A NEW UNIT CREATED BY JOINING THE NEIGHBORHOOD AND THE VILLAGE: RURAL NEIGHBORHOODS

Abstract

With the enactment of the Law No. 6360 on the Establishment of Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts in Fourteen Provinces and the Law on Making Amendments to Certain Laws and Statutory Decrees, the reduction of the boundaries of 30 metropolitan municipalities to the provincial boundaries has been a matter of discussion for years. .

¹ Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları Anabilim Dalı, gkaralezli@ankara.edu.tr .

Rural neighborhood implementation started with an additional article added to the Metropolitan Municipality Law No.5216 in October 2020. Details on how the implementation will be carried out took place in the legislation with the Rural Neighborhood and Rural Settled Area Regulation published in the official newspaper on April 15, 2021.

The study will first examine the concept of neighborhood and its problems, then briefly focus on the village concept and the problems of village administration. In the last part, the "rural neighborhood" application formed by the combination of these two concepts will be examined and it will be discussed whether there will be a solution to the existing problems.

Keywords: *neighborhood, village, rural neighborhood*

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde köy kırsal alanın, mahalle ise kentsel alanın en küçük, en temel yerleşim birimleridir. Ancak bu iki birim de gereken ilginin gösterilmediği, hak ettikleri önemin verilmediği yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Köy de mahalle de hizmette halka yakınlık, katılım ve demokratik yönetim pratiği yönünden ayrıca sosyoekonomik açıdan önem arz eden ve kaybedilmemesi gereken yapılardır. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, pergel uygulaması gibi düzenlemeler ile başlayan köy ve beldelerin mahalle olması uygulaması ile kırsala ait köyün, kente ait mahalleye dönüşmesi tartışmalar yaratmaktadır.

Kırsal alanlar tarım ve hayvancılık yapılan arazilerin bulunduğu alanlar olması sebebiyle de büyük önem arz etmektedir. Kırsal alanların bir anda kentsel alana dönüştürülmesi aynı zamanda tarım arazilerinin arsaya dönüşmesi anlamına gelmektedir. Benzer bazı yönleri olsa da hem sosyolojik, hem ekonomik hem de yönetsel olarak birbiri ile tezat oluşturan bu iki birimin bir araya gelmesi, köylerin statülerini kaybetmeleri ve tüzelkişiliği, bütçesi, personeli olmayan bir birim olan mahalleye dönüşmeleri endişe verici olarak değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada mahallenin ve köyün yönetsel birimler olarak gelişimleri ve sorunları anlatılacak, sonrasında kırsal mahalle düzenlemesi incelenerek bu sorunlara çözüm olup olmayacağı tartışılmaya çalışılacaktır.

1- Mahalle kavramı

Mahalle, yerleşme, konumlanma anlamına gelen “hall” kökünden türemiştir (Yılmaz ve Mecek, 2009:772). Kentbilim Terimleri Sözlüğünde mahalle, “bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalarından her biri” şeklinde tanımlamakta ve okuyucu komşuluk birimi kavramına yönlendirilmektedir(Keleş, 2021:103).

Komşuluk biriminin ise, “dar bir alanda yer alan, daha çok yüz yüze ve kişisel ilişkilerin egemen olduğu, üyeleri, yürüme uzaklığı içindeki ilkokul, oyun yeri, gezilik, bakkal ve manav gibi ortak kent kolaylıklarından güçlük çekmeden yararlanabilen küçük yerleşme birimi” olarak tanımlandığı görülmektedir (Keleş, 2021: 95). Literatürde çeşitli mahalle tanımları yapılmaktadır. Bu tanımların bir kısmı yönetsel bir birim tanımı iken önemli bir kısmı ise sosyolojik temelli tanımlardır. Kentbilim Terimleri Sözlüğü ise mahalleyi yönetsel bir kavram, komşuluk birimini ise sosyolojik bir kavram olarak tanımlamıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu ise mahalleyi “belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim” olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi kanunda da kavram sosyolojik yönü ağır basan bir biçimde tanımlanmıştır.

Mahalle tanımlarındaki bu durumun nedeni mahallenin sosyolojik olarak ortaya çıkması, ancak zaman içinde yönetsel bir birime dönüşmüş olmasıdır. Bazı kaynaklara göre, Emevi, Abbasi ve Selçuklu Dönemlerinde de görülen mahalleler Osmanlı Devleti’nde önem kazanmıştır (Şahin ve Işık, 2011:224).

2- Mahalle yönetiminin gelişimi ve sorunları

Osmanlı Devleti’nde mahalle “aynı mescitte ibadet eden cemaatin, aileleriyle birlikte yerleştikleri şehir kesimi” olarak ya da “birbirini tanıyan, birbirinin davranışlarından sorumlu olan ve dayanışma içindeki bir topluluğun yaşadığı yer” olarak tanımlanmaktadır (Ergenç,1984: 96). Osmanlı döneminde ve öncesinde mahalleler din/mezhep ekseninde oluşan yerleşim birimleridir. Braudel’e göre Yahudi, Hıristiyan ve Müslüman mahallelerinin varlığı hem aidiyet duygusu yaratmakta hem de asimilasyona engel olarak çoğulculuğa izin vermiştir (Yılmaz ve Mecek,2009: 773). 19. yüzyılın ilk yarısına kadar Müslüman- Türk mahallelerinin yöneticisi kadıyı temsilen imamlar, gayrimüslim mahallelerin temsilcileri ise patrikhaneyi temsilen haham ve papazlar olmuştur (Bayartan,2007:102). Mahallelerde bulunan Avarız Sandıklarında mahalle sakinlerinin bağışları, adaklar, sadakalar ve mahallenin varlıklı ailelerinin tasarrufları toplanmıştır. Burada biriken fon ile mahallenin ihtiyaçları ve mahallede yaşayan ve maddi sıkıntı çeken kimselerin ihtiyaçları karşılanmıştır (Yılmaz ve Mecek,2009). Osmanlı Mahallesi, iktisadi anlamda kendi kendine yeten, mahalle içinde çok fazla nüfus hareketliliği olmayan

ve devletin kendi işleyişine müdahale etmediği önemli bir yönetim birimi olarak varlık göstermiştir (Küçük Bayraktar, 2020:298).

2. Mahmut döneminde yeniçeri ocağının ortadan kalkması güvenlik ve beledi kolluk hizmetleri için yeni bir birimin kurulması ihtiyacını doğurmuştur. Bu nedenle Muhtarlık teşkilatı ortaya çıkmıştır. Muhtarlık teşkilatı ile hem kadıların hem de imamların mahalle üzerindeki yetkileri ikincil planda kalmıştır (Şahin ve Işık,2011).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile mahalleler yönetsel birimler olarak düzenlenmiştir. Buna göre, kasaba ve şehirlerde bir yerleşim yerinin mahalle sayılabilmesi için en az 50 haneden oluşması gerektiği ve köy hakkında konulan tüm hükümlerin mahallelere de uygulanacağı düzenlenmiştir (Erdagöz, 2012: 68). Buna göre, her sınıf ahali için iki muhtar seçilme hakkı tanınmıştır. Seçilen muhtar, kaymakam tarafından atanmak zorundadır. Yani muhtarlar iki aşamada görev başına gelmişlerdir. Muhtarlar, vergi tahsilatı ve yerel işlerden sorumludurlar ve emirlerinde güvenlik görevlileri bulunmaktadır. Her sınıf ahali için en az 3 en çok 12 kişiden oluşan ihtiyar meclisi oluşturulması zorunlu tutulmuştur. İmamlar ve diğer ruhani liderler kendi meclislerinin doğal üyeleridir. Muhtarlar ve ihtiyar meclisi üyeleri bir yılına seçilirlerdi (Kartal, 2010). 1876 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile mahalle yönetimlerinin merkezi idareye karşı ve yerel hizmetlere ilişkin görevleri daha ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir (Küçük Bayraktar,2020: 299).

1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile mahalle teşkilatı hukuken ortadan kalkmış ancak hükümetlerin verdiği izin ile varlığını fiilen sürdürmüştür (Erdagöz, 2012: 69). 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile görevleri belediyelere aktarılmıştır. 2295 sayılı “Belediye Teşkilatı Olan Yerlerdeki Muhtar ve İhtiyar Kurullarının Kaldırılması Hakkında Kanun” ile varlığına tamamen son verilmiştir. Ancak 1944 yılında 4541 sayılı kanun ile tekrar hukuki bir dayanağa kavuşmuştur. Bu kanunun gerekçesinde mahalle yönetimleri belediyelere yardımcı birimler olarak kabul edilmişlerdir (Şengün,2020: 323-324). Kanunun, mahallelerin görevlerini düzenleyen maddelerinin sayısı, görevlerinin başka yerel yönetim birimlerine devredilmesi nedeniyle 1947-2018 yılları arasında parça parça mülga edilerek 26’dan 13’e düşürülmüştür (Karakaya, 2020: 468).

Mahallelerin sorunları kamu yönetiminde varlıklarına ilişkin yaşanan kararsızlıklardan ibaret değildir. Bu sorunlardan biri mahallenin merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimlerin mi bir parçası olduğu konusuna açıklık getirilememesidir. Mahallelerin, askerlik, güvenlik gibi merkezi idarenin görev alanına giren konularda sorumluluklarının olması, maaşlarını merkezi idareden almaları (Karakaya,2020) ve kaymakamlar tarafından denetimlerinin yapılması (Yılmaz ve Meccek, 2009) nedeniyle merkezi idareye yakın olduğu değerlendirilmektedir. Öte yandan 5393 sayılı kanunun çeşitli maddelerinde mahalleler hakkında düzenlemeler yapılmış olması, mahalle muhtarlarının oy hakları olmasa da belediyelerin kent konseylerine, belediye ve il özel idarelerinin ihtisas komisyonlarına katılabilmelerinin, belediyelerin bütçelerine uygun bir biçimde aynı yardım yapabileceğinin düzenlenmesinin ise mahalleleri yerel

yönetimlere yaklaştırdığı düşünülmektedir(Karakaya,2020). Ancak bu konudaki genel görüş, mevzuatta mahalleleri merkezi idareye ya da yerel idareye hukuki bir bağ kabul edilebilecek bir normun olmadığı yönündedir (Yılmaz ve Mecek, 2009).

5216 sayılı kanun ile birlikte köylerin mahallelere dönüştürülmesi uygulamasının yaygınlaşması ile mahalle sayısının giderek artması ancak optimal bir büyüklüğün belirlenmemiş olması mahallelerin bir başka sorunudur. 5393 sayılı kanunun *mahalle ve yönetimi* başlıklı 9. maddesine, 6360 sayılı kanun ile mahalle kurulması için aranan asgari nüfus şartının 500 olduğu yönünde bir ifade eklenmiştir. Ancak bir üst sınır belirlenmemiştir. Bu sınır kanun ile birlikte köyden mahalleye dönüşen yerleşim birimleri için geçerli olmamıştır (Muratoğlu, 2015: 81). Bazı mahallelerin ilçe merkezlerinden daha kalabalık nüfusları olduğu bilinmektedir. Bu durum hizmetin etkinliğinin ve verimliliğinin mahalleden mahalleye değişmesine neden olmaktadır.

Mahalle mevzuatının çok parçalı bir biçimde olması da sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu, 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (Erdagöz,2012: 70) gibi birçok kanunda mahalle ile ilgili hükümler dağınık biçimde bulunmaktadır. Bu durum mahallelerin yönetilmesini zorlaştırmakta ve kafa karışıklığı yaratmaktadır.

Mahallelerin tüzelkişilikleri bulunmadığı için muhtarların temsil görevleri yoktur. Bu durumun 5393 sayılı kanunun gerekçesinde mahallelerin belediyelere katılarak çözüldüğü iddia edilmiştir (Karakaya, 2020:478). Bazı kaynaklarda ise mahalle muhtarlarının kent konseylerinde yer almalarının mahallenin temsil gücünü artırdığı yönünde düşünceler olduğu görülmektedir (Şengün,2020). Tüzel kişilikleri olmamasının bir başka sonucu da kendilerine ait bütçelerinin olmamasıdır. Belediyelere mahallelere yardım etmeleri konusunda bir zorunluluk yüklenmemiş, bütçe durumlarına göre yardım edebilecekleri yönünde ucu açık bir hüküm Belediye Kanununa eklenmiştir.

3- Köy kavramı, köy yönetiminin gelişimi ve sorunları

442 Sayılı Köy Kanunu'na göre “nüfusu 2.000’den aşağı olan yurtlara köy denir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köyü oluşturur”.

Keleş, Kentbilim Terimleri Sözlüğünde köyü “yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yoğunluğu yönünden kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal uğraşta bulunmak gibi işlevlerle ayrılaşan ve belirlenen, konutları ve öteki yapıları bu yaşamı yansıtan yerleşme birimi” olarak tanımlamıştır (Keleş,2021: 100).

Geray ise köyü, “öteki topluluklardan ayrı coğrafyaya, ekoloji alanlarında yerleşmiş, kendisine özgü bir işgücü, toplumsal örgütü, kültürü, özel bir adı, geçmişi bulunan, kentten daha az nüfuslu toplum birimleri” olarak tanımlamıştır (Geray, 1975: 45).

Bu tanımlardan da rahatlıkla görülmektedir ki, köy toplumsal, ekonomik ve demografik özellikleri ile kentten ayrılan, başlı başına kendine has özellikleri ve kültürü olan yerleşim yeridir. Türk kamu yönetiminde de önemli bir konumu ve gelişim çizgisi bulunmaktadır.

“1864’ten sonra köyün en alt yerleşme birimi olarak tanınması ile birlikte köy yönetimlerine de çeşitli beledi ve mali görevler verilmiştir. Ancak bu görevler gerektiği şekilde yerine getirilmediği gibi vergi konusunda da pek çok yolsuzluk yaşanmıştır. Mültezimler köylüyü borçlandırarak tarım topraklarının büyük kısmını ele geçirmişlerdir. 1913 verilerine göre köylü toplumun %87’sini oluşturan küçük ve orta ölçekli aile işletmeleri toprağın %35’ini işleyebilmekteydi. Cumhuriyet öncesi dönemde Türk köyü pazar için modern teknikler ile üretim yapan, akçal kaynaklara ve yerel özerkliğe sahip bir birim değildi. Köy toplumu ihtiyaçlarını karşılayamıyordu. Köylü toplumda salgın hastalıklar yaygındı, devlet-köylü arasındaki ilişki vergi ve askerlik işlemlerinden ibaretti. Tüccar ve tefecilerin köylü üzerindeki baskısı büyüktü. Bunun yanında savaş döneminin etkisi ile vergi yükü de artmıştı(Geray, 2011: 23-28).”

Cumhuriyet Dönemi ile birlikte nüfusunun büyük çoğunluğu kırsal alanda yaşayan ve ekonomisi tarıma dayalı olan Türkiye Cumhuriyeti 1923-1960 yılları arası dönemde kırsal kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için pek çok adım atmıştır. Bu adımlardan bir bölümü mevzuat ile ilgilidir. 1924 Köy Kanunu, 1935 Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri hakkında düzenlemeler halkevleri, millet mektepleri ve köy enstitülerinin kurulması bunlardan bir kaçıdır. Yapılan kanuni düzenlemelerden en önemlisi 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunudur. 1864 tarihli Nizamname sonrasında yapılan ilk kanuni düzenleme olan bu kanun ile birlikte köyün tüzelkişiliği, organları ve gelir-gider kaynakları tanınmıştır.

“Savaşın bitmesiyle yaşanan olumlu ortam, köylülerin cepheden tarlalara geri dönmeleri, nüfusun artması nedeniyle tarım ürünlerine olan ihtiyacın artması ile birlikte, 1929 bunalımına kadar, özellikle tarıma dayalı ekonomisi olan ülkelerin ekonomisinde canlılık yaşanmıştır. Ancak 1929 Bunalımı ile birlikte tarım ürünlerinin fiyatlarının hızla düşmesi yine ekonomisi tarıma dayalı olan ülkelerde büyük bir ekonomik kriz yaşanmasına neden olmuştur. Bu Köy Kanununun beklenen başarıyı sağlayamamasının ekonomik sebebidir (Keleş, 2019).” Köy Kanununun revize edilmesi için 1937, 1951, 1956 ve 1963 yıllarında çeşitli tasarılar hazırlanmış ancak hiçbir kanunlaşmamıştır. Kalkınma planları ve hükümet programlarında Köy Kanununun yenilenmesi ile ilgili hedefler belirlendiği de görülmektedir (Kızıllıboğa, 2011: 183).

1975 yılında Başbakanlık Müsteşarı Ekrem Ceyhun tarafından kaleme alınan bir çalışmada planlı dönemde köye yönelik çalışmaların neden başarısız olduğuna yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

Buna göre, bu nedenlerden bir kısmı köy tüzel kişiliğinin yeterince kuvvetli olmamasının sonucudur. Ceyhun'a göre köyün bütçe yetersizliği, öz kaynaklarının azlığı ve dağınık yapısı, birlikte hareket etme kabiliyetlerinin gelişmemiş olması bazı hizmetlerin devlet bütçesinden karşılanmasını gerektirmiştir. Ancak bu yatırımlar çoğu zaman köye, köy seviyesine inememiş ve başarılı bir işbirliği ile uygulanamamıştır. Ayrıca bu durum vatandaşın köye ve köy hizmetlerine bağlı kalmasını, inisiyatif kullanmasını ve gelişme arzusunun engellenmesini engellemiştir. Ceyhun'un eleştirdiği bir başka nokta da köy kalkınması ile ilgili girişimlerin "köylü için, köylü ile beraber" yapılması yerine "köylüye rağmen ve köylüyü karıştırmadan" yapılmaya çalışılmış olmasıdır. Bu da köylülerde "her şeyi devletten bekleme" alışkanlığının gelişmesine yol açmıştır (Ceyhun, 1976).

1980 sonrasında ise köylerin durumu daha farklı bir yöne doğru gitmiştir. Neoliberal politikaların hüküm sürdüğü bu dönemde tarım sektörünün liberalleşmesi söz konusu olmuştur. "Kamu-çiftçi-tüketici zincirinin yerini şirket-çiftçi-şirket-tüketici zinciri almıştır. Bu zincir çiftçi üzerinde baskıya neden olmuştur. Çiftçiler, tohum ve gübrenin özel sektöre geçmesiyle, şirketlerin dayattıkları fiyatları kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bu durum tarım girdilerinin yükselmesine neden olmuştur. Kredi faizlerinin yükselmesi, tarım kredi ve tarım satış kooperatiflerinin özelleşmesi ile birlikte liberalleşme tarım sektöründe devamlı borçlanmanın ve devamlı zarar etmenin önünü açmıştır. Bu da tarım sektöründen ve köylerden kopuşa neden olmuştur (Ceylan, 2019)". Köy nüfusunun devamlı azalması köy tüzel kişiliği hakkında güçlendirme çalışmaları yapılmasının önemsiz gibi görünmesine ve bu konunun ikinci planda kalmasına neden olmuştur. 2000'li yılların başında yerel yönetimlere ilişkin reform çalışmalarında da köyler dışarıda bırakılmış 2008 yılında bir taslak hazırlansa da reform hareketi içinde kanunlaşmamıştır. 1924 tarihli yasa günümüzün koşullarına uyarlanmadan varlığını devam ettirmektedir.

5216 sayılı Kanundan itibaren belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi bir usul halini almıştır. Bu düzenlemelerin en büyük ölçeklisi 6360 sayılı yasa ile 30 Büyükşehir belediyesinin sınırlarının mülki sınırlar ile çakıştırılarak, sınırları içerisinde bulunan tüm köylerin mahalleye dönüştürülmesi uygulaması olmuştur. 1.076 belde ve 16.500 köy mahalleye dönüşmüştür (Karakaya,2020:470). Bu konuda köy yönetimlerine hiçbir şekilde fikirleri sorulmamıştır. Bu durum 1975 yılında köy politikalarına yöneltilen "köylüye rağmen, köylüyü karıştırmadan" eleştirisinin 2010'lu yıllarda hala geçerliğini korumaya devam ettiğinin bir göstergesidir.

Köyler ve mahalleler belli oranda benzerlik gösterebilir de yönetsel açıdan önemli farklılıkları bulunmaktadır. İlk olarak köy, anayasada bir yerel yönetim birimi olarak belirlenen ve tüzel kişiliği olan bir birimken, mahallenin böyle bir statüsü yoktur. Köyün kendine ait karar organı, doğrudan demokrasinin sağlanabileceği tek yapı olan köy derneğidir. Ancak mahallede böyle bir yapı yoktur. Mahalle sakinleri taleplerini muhtar ile belediyeye iletmeye çalışırlar, bununla birlikte mahalle muhtarlarının belediyenin karar alma süreçlerinde oy hakkı olmaması bu mekanizmanın etkinliğini

sorgulatmaktadır. Köyün bir başka organı olan ihtiyar meclisinin üye sayısı köy nüfusu ile orantılı olarak belirlenmektedir. Köy muhtarı ile birlikte çalışan ve köy kanununun uygulanmasında muhtara yardımcı olan ihtiyar meclisi, kanunda belirlenen işleri de yerine getirir. Mahalle ihtiyar meclisi ise mahalle muhtarının yardımcıları gibi çalışır. Mahallenin nüfusu kaç olursa olsun dört asil, dört yedek üyeden oluşur. Yukarıda bahsedildiği gibi mahalle nüfusunun bir üst sınırı yoktur. Bu nedenle mahallenin bir ilçe merkezi ile aynı nüfusa sahip olduğu ya da alt sınır olan 500 kişilik bir nüfusa sahip olduğu durumlarda ihtiyar meclisi üye sayısının aynı olması, iş yükünün orantısız olması sonucunu doğurmaktadır. Son olarak köylerin kendilerine ait gelirleri varken mahalleler içinde buldukları belediyenin bütçe durumuna göre yardım alarak işlerini yürütürler (Demirkaya ve Koç, 2017:130-131, 442 Sayılı Köy Kanunu). Bu durum göstermektedir ki köyün mahalleye dönüştürülmesi, köyün statü kaybetmesi anlamına gelmektedir.

Tarım arazilerinin erozyon, kentleşme, enerji ve maden politikaları gibi çeşitli nedenlerle kaybolduğu bilinen bir gerçektir. 1961 Anayasası görüşmelerinde Fehmi Yavuz hoca “Toprak Mülkiyeti Hakkında 37. madde” tartışmalarında kıymetli tarım topraklarının azalmakta olduğunu, bu toprakların spekülasyona konu olduğunu ve imar ihtiyaçlarının kıymetli ziraat toprakları ile karşılanmaması gerektiği konusuna dikkat çekmiştir (Nalbant, 2020: 33). Günümüzde bu sorun ağırlaşarak devam etmektedir. Tarım arazilerinin bulunduğu kırsal arazilerin bir anda kentsel toprak haline gelmesi bu arazilerin daha kolay ve hızlı biçimde yok olması tehlikesiyle karşı karşıya kalması anlamına gelmektedir. “Tarım arazilerinin korunması ve tarımsal üretime katkıda bulunulmasının sağlanabilmesi, bu araziler için planlama yapılması ve projeler geliştirilmesine bağlıdır (Mengi ve Karalezli, 2020: 82).” Bu sorunun çözümü için arazi toplulaştırma, arazi bankacılığı gibi çözümler tartışılmakta ve belli oranda uygulanmaktadır.

2019 yılında yapılan bir çalışmaya (Sertkaya ve Gökburun, 2019: 85-86) göre, 1927-1980 yılları arasında İstanbul’da köy sayısının artış gösterdiği görülmektedir. 1980 yılında İstanbul’un 287 köyü bulunmaktadır. Ancak Büyükşehir Belediyesi uygulaması başladıktan sonra azalma görülmüştür. 1990 yılında köy sayısı 230’a, 2000 yılında 173’e düşmüştür. 2012 yılında TÜİK verilerine göre 151’e düşmüştür. Bahsi geçen çalışma ise 2018 yılında kırsal özellikler gösteren mahalle sayısının 173 olduğu iddia edilmiştir. Elbette kırsal nüfustaki azalmanın tek sebebi köylerin mahalleye dönüşmesi uygulaması değildir. Ancak uygulamanın kentsel alanın kırsal alanı işgal etmesinin önünü açtığı da bir gerçektir.

2021 tarihli TÜİK verilerine göre en büyük tarım toprakları Konya (18.590.788 dekar), Ankara (11.524.025 dekar) ve Diyarbakır (10.496.678 dekar)’da bulunmaktadır. Bu üç il de büyükşehir belediye sistemi ile yönetilmektedir. Bu durum tarım sektörü açısından tehlike doğurmaktadır.

5- Kırsal Mahalle Kavramı

Cevat Geray, kırsal yerleşmeyi işbölümünün gelişmediği, ekonomisi tarıma dayanan, geniş aile türünün yüz yüze komşuluk ilişkilerinin var olduğu, bu açıdan kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların yaşadığı yerleşmeler olarak tanımlamıştır (Geray, 1975:45).

Keleş ise Kentbilim Terimleri Sözlüğünde “Eski Türkçede köylük yer olarak ifade edilen, üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alan” olarak tanımlamıştır. Yani kırsal alan il ve ilçe merkezleri dışında kalan ve köyü de içine alan, çok daha geniş bölgeleri ifade etmektedir. Bu alanlar da köy ile birlikte 30 büyükşehir belediyesinde yok sayılmaktadır. Ankara özelinde yapılan bir çalışmada TÜİK tarafından Ankara nüfusunun %100’ünün kent nüfusu olarak gösterilmesi eleştirilerek, Ankara’da 108 tane kırsal özellik gösteren mahalle bulunduğunu ve burada yaşayanların kırsal nüfus olarak değerlendirilmesi gerektiği ve bu mahallelerin de kırsal mahalle olarak adlandırılabilceği söylenmiştir (Özçağlar, 2016).

Kentbilim açısından biri kırsal alana biri kentsel alana ait iki kavramı birleştirilmesi istenilen bir durum değildir. Ancak 2020 yılının ekim ayında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa ve 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen maddeler ile büyükşehir belediye meclislerine 1984 yılından itibaren mahalleye dönüştürülen köy ve beldelerin kırsal özelliklerinin devam edip etmediğinin tespit edebilme yetkisi verilmiştir. Buna göre bu özelliklerini kaybetmeyen mahallelere “kırsal mahalle” adı verilecektir.

15 Nisan 2021 tarihinde ise Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde göz önüne alınacak kriterler, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ilan edilme sürecinde yapılacak işlemleri ve bu alanlarda uygulanacak muafiyetleri düzenlemiştir.

Yönetmeliğe göre “kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi, şehir merkezine olan uzaklık, kentsel hizmetlere erişim imkânının olup olmaması, yapılaşmasının kırsal nitelik taşıyıp taşımadığı, imar mevzuatına göre yerleşik ve gelişme alanları içinde olmaması, sosyoekonomik olarak kırsal özellikler taşıyıp taşımadığı” hususlarından bir veya daha fazlası ve bunlara benzer hususlar dikkate alınarak kırsal mahalle olduğu ya da olmadığı tespit edilecektir.

Yönetmelik bu uygulamanın mahalle düzeyinde yapılmasının esas olduğunu belirtse de bir mahallenin tümünün kırsal özellikler göstermediği durumlarda, kırsal mahalle olarak tespit edilmeye mahallelerin on bin metrekareden az olmayan alanları kırsal yerleşik alan olarak ilan edilebilir. Bu alanlar bir ya da birden fazla mahallenin bir kısmını içeren yerlerinde tespit edilebilir.

Bir yerin kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak ilan edilebilmesi için ilk olarak ilçe belediye meclislerinin karar alması gerekir. Bu karar, büyükşehir belediye başkanlığının kayıtlarına teklif ile birlikte ulaşır. Büyükşehir belediye meclisi ilk toplantıda bu karar ve teklifi gündeme getiri ve en geç

90 gün içinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine karar verir. Büyükşehir belediye meclisi ilçeden gelen tekliflerin sınırlarını genişletebilir, daraltabilir ya da mahalle sınırlarıyla çakıştırabilir. Ancak bu değişiklikler ilçe belediyesinin sınırlarını aşacak şekilde yapılamaz. Bununla birlikte kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak ilan edilen yerler, kırsal özelliklerini kaybettiği takdirde bu niteliklerini kaybedebilirler.

Kırsal Mahalle ve kırsal alan olarak ilan edilen yerlerde emlak vergisi, imarla ilgili harçlar, içme ve kullanma suları gibi konularda indirim ve muafiyetler uygulanacaktır.

Yönetmelik incelendiğinde kırsal alanların, kendilerine özgü kırsal özelliklerinin korunması gibi bir amacı olmadığı rahatlıkla görülebilir. Bununla birlikte, 6360 sayılı yasa ile kentsel biyolojik çeşitlilik yapay bir biçimde zenginleşmiştir. Bunda kırsal alanların kent sınırları içine alınmasının rolü büyüktür. Ancak bugüne kadar yapılan hiçbir düzenlemede bu zenginliği korumak için hiçbir önlem alınmamıştır. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması da kırsallığın ve kentsel biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik hiçbir düzenleme içermemektedir. Yönetmelik, 6360 sayılı kanunun geçiş dönemi muafiyet ve indirim uygulamalarının büyükşehir belediyesi sınırı içinde kalan kırsal alanların, kırsal özelliklerini kaybedene kadar uygulanmasını sağlayan bir düzenlemedir.

SONUÇ

Köy ve mahalle, Türk kamu yönetimi tarihinde hep en temel birimler olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Önceleri sadece sosyolojik olarak var olan bu iki yapı daha sonra yönetsel olarak da tanınmış ancak mevzuatla belli yetkilere kavuşmalar da uygulamada gerekli özen gösterilmediği için beklenen başarıyı sağlayamamışlardır.

Köy ve mahalle sırasıyla kırsal alana ve kentsel alana ait iki ayrı yerleşim birimidir. Köy, tarım arazilerine sahip, tarımda çalışan iş gücünü barındıran, doğal çevre özellikleri gösteren ve anayasa ile yerel yönetim birimi olarak tanımlanmış bir yönetim iken yılları içerisinde çeşitli uygulamalar sonucunda 30 büyükşehir belediyesi sınırı içinde bu statüsünü kaybetmiştir. Yönetsel açıdan kentin bir parçası haline gelmiş ancak yukarıda açıklandığı gibi kendisinden çok daha basit bir yapı olan mahalleye dönüşmüştür.

Mahalleler kamu yönetimi içinde defalarca varlığına son vermeye çalışılan ancak fiilen kaldırılması mümkün olmamış yerleşimlerdir. Bunun nedeni yokluğu halinde hem merkezi yönetim-vatandaş hem de yerel yönetimler-vatandaş arasında büyük boşluklar doğmasıdır. Yukarıda bahsedildiği gibi mahalleler merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimlerin mi bir parçası olduğu yönünde kuşku duyulan bir birimken, bugün kırsal alanlarda da varlık gösteren yapılar halini alarak kentsel alana mı yoksa kırsal alana ait yapılar mı bu konuda da soru işaretleri yaratan bir duruma düşmüşlerdir.

2019 yılında yapılan 3. Tarım ve Orman Şurası Sonuç Bildirgesi 17. maddesinde “Büyükşehir belediyelerinde mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yeniden yapılandırılması, kırsal mahallelerde köy tüzel kişiliği yapısının korunması, kırsal yaşamın Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde bütüncül ve entegre bir bakış açısıyla koordine edilmesi” önerisi getirilmiştir. Ancak 15 Nisan 2021 tarihli Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği bu önerinin yanına dahi yaklaşmamıştır.

KAYNAKÇA

Bayartan Mehmet (2007), Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi**, S.13, ss.93-107.

Ceyhun Ekrem (1976), Kalkınmada Köy ve Problemleri, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S.27, ss. 1-56.

Ceylan Okan (2019), Neoliberal Ekonomi ve Türkiye Yarım Politikaları Arasında Küçük Köylülüğün Dönüşümü: Edirne İli Örneği (1980-2015), **Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi**, C.3, S.2, ss. 134-152.

Demirkaya Yüksel, Mesut Koç(2017), 6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Mentеше ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme, **Strategic Public Management Journal**, C. 3, S.6, ss. 124-149.

Ergenç Özer (1984), Osmanlı Şehrinde Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, **Osmanlı Araştırmaları** S.4, ss. 69-78.

Erdagöz Özcan (2012), Mahalle Yönetimi ve Geleceği, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.1, ss. 59-101.

Geray Cevat (2011), **Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları**, Phoenix Yayınevi.

Geray Cevat (1975), Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köykent Yaklaşımı, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.30, S.1, ss.45-66.

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

Kartal Nazım (2010), İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme, **T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı**, Doktora Tezi, Ankara.

Keleş Ruşen (2021), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş Ruşen (2019), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İzmir.

Kızılböğü Rüveyda (2011), Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısındaki Düzenlemeler, **Öneri Dergisi**, C.9, S.35, ss. 183-197.

Küçük Bayraktar Hülya (2020), Katılımcı Yönetime Mahalleden Bakmak, **Yerel Yönetimlerde Teknoloji ve Katılım**(ed. Cenay Babaoğlu, Levent Memiş ve Oğuzhan Erdoğan), Orion Kitabevi, ss. 287-314.

Mengi Ayşegül, Gökçe Karalezli (2020), Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Arazi Bankacılığı, **Amme İdaresi Dergisi**, C.53, S.4, Aralık, ss. 77-104.

Muratoğlu Tahir (2015), Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.20, S.32, ss.59-96.

Nalbant Fatih (2020), 1961 Anayasası'nda İktisadi Düzenlemelere İlişkin Tartışmalar, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Teknoloji ve Sanayi İktisadı Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul.

Özçağlar Ali (2016), Büyükşehir Belediyeli İllerde Kır ve Kent Nüfusunun Tespiti Mümkün mü? **TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu**, 13-14 Ekim 2016 /13-14 October 2016, Ankara.

Şahin Musa ve Esra Işık (2011), Osmanlı'dan Günümüze Mahalle Yönetimi, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.30, Ağustos, ss. 221-230.

Şengün Hayriye (2020), Mahalle, Mahalle Yönetimi ve Bir Dayanışma Mekanı Olarak Bayburt Mahalle Odaları, **Yerel Yönetimlerde Teknoloji ve Katılım** (ed. Cenay Babaoğlu, Levent Memiş ve Oğuzhan Erdoğan), Orion Kitabevi, ss. 315-336.

Yılmaz Vedat, Mehmet Mecek (2009), Türkiye'de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü, **İdealkent Kent Araştırmaları Dergisi**, S. 27, C. 10, ss. 769-799.

Sertkaya Doğan Özlem ve İbrahim Gökburun (2019), İstanbul'da Köyden Mahalleye Evrilen Yerleşmeler, **Coğrafya Dergisi**, S. 39, ss.73-87.

<https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4207/3-Tarim-Orman-Surasi-Sonuc-Bildirgesi> (Erişim Tarihi 01.05.2021).

<https://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi 01.05.2021).