



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**BÜYÜKŞEHİRLERDE KIRSAL MAHALLE DENEYİMİ:
AYVALIK ÖRNEĞİ**

Melike HANİKOĞLU

1930203019

DANIŞMAN

Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ

ISPARTA – 2022

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI





T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Büyükşehirlerde Kırsal Mahalle Deneyimi: Ayvalık Örneği” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Melike HANİKOĞLU

22.02.2022



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-SOYADI	Melike HANİKOĞLU
Öğrenci Numarası	1930203019
Enstitü Ana Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(x) Tezli Yüksek Lisans () Doktora
Danışmanının Unvanı, Adı-SOYADI	Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ
Tez Başlığı	Büyükşehirlerde Kırsal Mahalle Deneyimi
Turnitin Ödev Numarası	1768561512

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 169 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 22/02/2022 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Üniversitemiz Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönergesinin 14 üncü maddesinde yer alan filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

Kaynakçalar hariç, alıntılar dahil, 10 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç;

% 25'tir.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(x) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

23/02/2022

Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ

ÖZET

Kırsal mahalleler veya yerleşimler, üretimin tarım ve hayvancılığa ve yaşam biçiminin geniş aile tipine ve mahalle anlayışına dayalı olduğu yerleşim yerleridir.

Yerel yönetimleri bütünüyle etkileyen 6360 sayılı Kanun ile birlikte; illerin mülki sınırı ile büyükşehir belediyesi sınırı bütünleştirilmiş; bu sınırlar içerisinde kalan, kırsal/kentsel, şehir merkezine uzak/yakın, nüfusu büyük/küçük tüm belde ve köylerin tüzel kişilikleri son bulmuştur. Mahalleler ile ilgili yakın zamanda bir diğer gelişme ise; 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 almış ve *mahalleden/kırsal mahalleye olan değişim*, çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Yönetmelik sonrası başvuru yapan ve onaylanan Ayvalık ilçesine bağlı; Bağyüzü, Akçapınar, Çakmak ve Çamoba mahalleleri çalışma kapsamına alınmış yerlerdir. Mahalle muhtarları ile derinlemesine görüşme tekniği ve mahalle sakinleri ile de anket yöntemi kullanılarak, uygulamalarda eksiklikler ve beklentiler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışma kapsamında, ilk bölümde 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasındaki gelişmeler ele alınmıştır. İkinci bölümde köy ve mahalle yönetimleri ele alınarak; tarihsel ve yasal gelişimleri, organları ve bütçeleri aktarılmıştır. Üçüncü bölümde kırsal ve kırsal alan kavramlarını açıkladıktan sonra, kırsal mahalleye yönelik yasal gelişmeler aktarılmıştır. Alan araştırmasında görüşme ve anketler ile mevzuat incelemesinden elde edilen veriler değerlendirildiğinde, 6360 sayılı Kanun sonrası; hizmetsel, yönetsel, ekonomik birçok sorun ve aksaklıkların görüldüğü, Kırsal Mahalle Yönetmeliğinin içerik yönünden yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Köy Yönetimi, Mahalle Yönetimi, Kırsal Mahalle, Ayvalık Örneği

ABSTRACT

Rural neighborhoods or settlements are settlements where production is based on agriculture and animal husbandry, and where the lifestyle is based on the extended family type and understanding of the neighborhood.

With the Law No. 6360, which completely affects local governments; the administrative border of the provinces and the border of the metropolitan municipality have been integrated; The legal entities of all towns and villages within these borders, rural/urban, far/close to the city center, large/small population, have come to an end. Another recent development regarding the neighborhoods is; In October 2020, with an additional article added to the Metropolitan Municipality Law No. 5216, rural neighborhood practice started. Details on how the implementation will be carried out have taken their place in the legislation with the Regulation on Rural Neighborhoods and Rural Settlement Areas published in the Official Gazette on April 15, 2021, and the change from neighborhood to rural neighborhood has been the subject of the study. Affiliated with the Ayvalık district, which applied and was approved after the regulation; Bağyüzü, Akçapınar, Çakmak and Çamoba neighborhoods are included in the scope of the study. Deficiencies and expectations in practices were tried to be determined by using in-depth interview technique with the neighborhood headmen and the survey method with the residents of the neighborhood.

Within the scope of the study, the developments before and after the Law No. 6360 were discussed in the first part. In the second part, village and neighborhood administrations are discussed; their historical and legal developments, organs and budgets are conveyed. In the third chapter, after explaining the concepts of rural and rural areas, legal developments regarding rural neighborhoods are presented. When the data obtained from the interviews and surveys and the legislation review in the field research are evaluated, after the Law No. 6360; It has been concluded that there are many service, administrative, economic problems and disruptions, and that the Rural Neighborhood Regulation is insufficient in terms of content.

Keywords: Law no. 6360, Village Administration, Neighborhood Administration, Rural Neighborhood, Ayvalık Example

ÖNSÖZ

2012 yılında uygulamaya konulan 6360 sayılı yasa ile köylerin mahalleye dönüşmesinin ardından, 2020 yılında mahallelerin “kırsal mahalle” olmalarına olanak tanınmıştır. Tez kapsamında, kırsal mahalle olmanın yarattığı etkiler mahalle sakinleri ve mahallenin yöneticileri açısından değerlendirilmiştir.

Tez sürecinde akademik anlamda bilgisini paylaşan, yol gösteren ayrıca süreçte destek veren danışmanım Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ hocama teşekkür ederim. Tezime akademik katkı sağlayan Prof. Dr. Hüseyin GÜL hocama ve tezimin projelendirilmesinde (Proje No: SYL-2021-8333) sağladığı destekten dolayı Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi’ne teşekkür ederim.

Son olarak, tezin saha çalışmalarında nazik yaklaşımları ve yardımlarından dolayı Bağyüzü, Akçapınar, Çamoba ve Çakmak mahallelerine ve tez sürecinde her an yanımda olan anneme teşekkür ederim.

Melike HANİKOĞLU
Isparta 2022

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	i
YEMİN METNİ	ii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar DİZİNİ	ix
RESİMLER DİZİNİ	x
ŞEKİLLER DİZİNİ	xi
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜM: 6360 SAYILI YASA VE GETİRDİKLERİ

1. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİRLEŞME SÜRECİ	4
1.1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Dönem	4
1.1.1. 1960-1982 Yılları Arasında Arayış Dönemi.....	5
1.1.2. 1984-2004 Yılları Arasında Kuruluş Dönemi	7
1.1.3. 2004-2008 Yılları Arası Genişletme Dönemi.....	10
1.1.4. 2008-2012 Yılları Arası Bütünleştirme Dönemi	13
1.2. 6360 Sayılı Kanun ve Getirdikleri.....	15
1.2.1. Kanunun Genel Gerekçeleri.....	15
1.2.2. Kanunun Getirdikleri	17
1.2.2.1. Büyükşehirlerle İlgili Değişiklikler.....	19
1.2.2.2. Belediye Gelirleri ile İlgili Değişiklikler	20
1.2.2.3. Belediyenin Görev ve Yetkileri ile İlgili Değişiklikler.....	21
1.3. 6360 Sayılı Kanun’a Eleştiriler	22
2. 6360 SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ	25
2.1. İdareler arası Görev ve Yetki Bölüşümü	26
2.2.1. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Bölüşümü	27
2.2.2. Büyükşehir ve Merkezi İdare Arasında Yetki Bölüşümü	32
2.2. 6360 sayılı Kanunun Deneyimi: 2014-2021 Yılları Arası Uygulanabilirliği..	34

2. BÖLÜM

KÖY-MAHALLE DÖNÜŞÜMÜ

1. KAVRAMSAL AÇIDAN KÖY VE KÖY YÖNETİMİ.....	37
1.1. Köy Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	38

1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Köy Yönetimi	39
1.1.2. Cumhuriyet Sonrası Köy Yönetimi	42
1.2. Köy Yönetiminin Organları.....	49
1.2.1. Köy Derneği.....	49
1.2.2. Köy İhtiyar Meclisi.....	50
1.2.3. Köy Muhtarı.....	52
1.3. Köy Yönetiminin Görev ve Yetkileri	54
1.4. Köy Yönetiminin Mali Yapısı	56
2. KAVRAMSAL AÇIDAN MAHALLE VE MAHALLE YÖNETİMİ.....	58
2.1. Mahallenin Tarihsel ve Yasal Gelişimi	61
2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Mahalle Yönetimi	62
2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Mahalle Yönetimi	71
2.2. Mahalle İdaresinin Kurulması ve Organları	77
2.2.1. Mahalle Muhtarı	78
2.2.2. Mahalle İhtiyar Heyeti	80
2.3. Mahalle Yönetiminin Görevleri	80
2.4. Mahalle Yönetiminin İşlevleri.....	83
2.4.2. Ekonomik Yönden İşlevler	84
2.4.3. Çevresel/Ekolojik Yönden İşlevler	84
2.4.4. Siyasi İşlevler.....	85
3. 2014 YILINDA GELEN DÖNÜŞÜM.....	85
4. ESKİ KÖY/ YENİ MAHALLE OLMANIN YARATTIĞI SONUÇLAR.....	88

3. BÖLÜM

KIRSAL MAHALLE UYGULAMASI: BALIKESİR ÖRNEĞİ

1. KIRSAL MAHALLEYE GEÇİŞ SÜRECİ.....	92
1.1. Kır ve Kırsal Alan Kavramları	93
1.2. Kırsal Mahalleye Yönelik Yasal Gelişmeler	96
2. ARAŞTIRMA ALANI	98
3. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ	104
4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ ve SINIRLILIKLARI.....	104
5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI	105
5.1. Mülakat Bulguları.....	106
5.2. Anket Bulguları	119
5.2.1. Güvenilirlik Testi	119
5.2.2. Temel Bulgular	119
5.2.3. Mahalle Tutumuna Yönelik Genel Bulgular	123
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	139
KAYNAKÇA	145
EKLER.....	157
ÖZGEÇMİŞ.....	160

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Kanunları	8
Tablo 2. 5216 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehir Belediye Sınırları	12
Tablo 3. 5747 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir İlçe Sayıları ve Büyükşehir Nüfusları(2008)	14
Tablo 4. Belediye Sayıları ve Nüfusları 2007-2017	18
Tablo 5. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev Paylaşımı	31
Tablo 6. 6360 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Kaynaklı Sorunlar	34
Tablo 7. 1937-1943 Yılları Arası Dönüm Başına Çiftçi Aile Sayısı	44
Tablo 8. 1985-1990 Yıllarına Göre Merkez Köylerin Nüfus Büyüklüğü	47
Tablo 9. 1935 Yılında Niğde Şehrinin Mahalleleri ve Bu Mahallelere Atanan Muhtar ve İmamlar	69
Tablo 10. 1835 Yılında Niğde Şehrinde Yaşayan Gayrimüslimlerin Papaz ve Temsilcileri	69
Tablo 11. 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkilatına Dair Kanun'un Zaman İçerisinde Geçirdiği Değişimler	73
Tablo 12. 1970-2019 Yılları Arasında Büyükşehir Yasalarının İl, İlçe, Köy ve Büyükşehir Belediye Sayılarındaki Etkileri	87
Tablo 13. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrasında Genel Olarak Muhtarların Yerine Getirdiği Görevler	89
Tablo 14. 2020 Yılı Sonunda Balıkesir İli ve İlçelerinin Yerleşim Yeri ve Nüfusla İlgili Sayısal Bilgileri	99
Tablo 15. Mahallelerin Uzaklık ve Mesafeleri	105
Tablo 16. Muhtarların Sosyo-Ekonomik Özellikleri	106
Tablo 17. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı	119
Tablo 18. Katılımcıların Yaş Dağılımı	120
Tablo 19. Katılımcıların Eğitim Durumu	120
Tablo 20. Katılımcıların Meslek Dağılımı	121
Tablo 21. Katılımcıların Aylık Gelir Dağılımı	122
Tablo 22. Katılımcıların İkamet Ettiği Süre	122
Tablo 23. 6360 İle Mahalle Deneyimi	123
Tablo 24. Kırsal Mahalle Hakkında Bilgi Düzeyini Tespit Etme Durumu	127
Tablo 25. Kırsal Mahalle Olmanın Sorunlara Karşı Çözüm Durumu	130
Tablo 26. Mevcut Düzenlemenin Yeterlilik Durumu	130
Tablo 27. Katılımcıların Büyükşehir ve İlçe Belediyesinden Beklentileri	132
Tablo 28. Katılımcılar İçin Muhtarların Çalışma Durumu	133
Tablo 29. Kırsal Mahalle Tutumuna İlişkin Bulgular	134

RESİMLER DİZİNİ

Resim 1. Araştırma Mahallelerinde Temel Hizmetlerin Karşılama Durumuna İlişkin Saha Görüntüleri	109
Resim 2. Araştırma Mahallelerinin Saha Görüntüleri	129



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. 5216 ve 6360 Sayılı Kanunlarda Büyükşehir Hizmet Alanı	27
Şekil 2. Osmanlı Dönemi'nde (Tanzimat Öncesi Döneminde) Mahallenin Temel Bileşenleri	64
Şekil 3. OECD'nin Kırsal Alan Tanımları.....	94
Şekil 4. Balıkesir'in Türkiye'deki Konumu	98
Şekil 5. 6360 sayılı Kanun Sonrası Balıkesir Büyükşehir Belediye Sınırı.....	100
Şekil 6. Ayvalık İlçesinin Uydu Görünümü	103
Şekil 7. Güvenilirlik İstatistiği.....	119



GİRİŞ

1950’li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan iç göç, Türkiye’deki kentleşme sürecini ve belediyecilik serüvenini başlatan bir hareketliliklerdir. 1970’e gelindiğinde, nüfusu 3 milyon olan İstanbul’un güncel nüfusu yaklaşık 15, 46 milyona ulaşmıştır. Benzer şekilde, 1970 yılında Ankara 2 milyon, İzmir 1,4 milyon nüfusa sahip iken, günümüzde Ankara 5, 663 milyon ve İzmir ise 4, 321 milyona ulaşmıştır. Nüfus artışları, kentlere yönelik özel yönetim birimlerine ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Yasal olarak da bu ihtiyaç doğrulanmış ve 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yer alan; “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” şeklindeki hüküm yerini almıştır. 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname büyükşehir belediyeleri konusunda Cumhuriyet tarihindeki ilk resmi uygulamadır. Bu Kanun Hükmünde Kararname ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname daha sonra çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile değiştirilmiştir (Çınar ve ark., 2009). 2003 yılında 5019 sayılı kanun ve bunun yanında 5025 ve 5026 sayılı kanunlar da büyükşehir belediyelerinin genişleme süreci açısından önemli girişimlerdir. 2004 yılında büyükşehir belediyesi yönetimlerinin hukukî statülerinin düzenlenmesi ve buralardaki hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış, bu kanunla aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il sınırı olarak kabul edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehirlerin mekânsal kapsamı genişletilmiş, belde belediyeleri de sınır içerisine dâhil edilmiş; büyükşehir belediyesine yakın ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüş, büyükşehir olmada nüfus ölçütü 750.000’e çıkarılmıştır. 2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, o dönem mevcut sekiz büyükşehirde ilçe örgütü kurularak ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş, çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçeler kurulmuş ve genişletme anlayışı devam etmiştir (Genç, 2014). 6360 sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı ilçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılan son değişiklikle, mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 yeni

büyükşehir daha eklenmiştir (R.G. 06.12.2012, No: 28489). Son olarak 6447 sayılı Kanunla Ordu ili de büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir (R.G. 22.03.2013, No: 28595). Böylece büyükşehir belediyesi statüsüne sahip belediye sayısı 30'a ulaşmış, toplam ülke nüfusunun %77'si büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir. 6360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin %37'si, belediyelerin %55'ü, köylerin de %49'u kaldırılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, 6360 sayılı Kanun ülkemizin yerel yönetim düzenlemesi açısından ciddi yeniliklere yol açmıştır. 6360 sayılı Kanun sonrasında köy ve mahalle yönetimlerinde değişiklikler uygulanmaya başlanmıştır. Köy yönetimi, Osmanlı yapısında bizi karşılamış gibi resmedilse de ; köylerin kökeni, ilk yerleşim yerlerine dek uzanmaktadır. Köy yönetimi, Osmanlıda bazı nizamnamelerde yer almış, köy adına 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu oluşturulmuş. Bu kanun süreç geçtikçe yenilenen uygulamalara cevap verememeye başlamış olsa da; erken Cumhuriyet döneminin ve yerel yönetiminin ilk kanunu olma özelliğini koruyarak günümüze kadar yürürlükte kalmayı başarmıştır.

Köylerin statülerindeki değişim ve mahalleye geçiş süreci 6360 sayılı kanunla başlamış ve uygulama devam etmektedir. Köylerin mahalle olarak kente eklemelenmesinin ardından; yereldeki dönüşüm bu kez kırsal alanların yeniden düzenlenmesi anlamında bir kez daha gündeme gelmiş ve ülkemiz yerel yönetim sisteminde “kırsal mahalle” uygulamasına geçilmiştir. Bu çalışma tartışmasının odağına bu konuyu alarak; çok yeni bir uygulama olan kırsal mahalle konusunu hem teorik hem de uygulamalı olarak ele almayı hedeflemiştir.

Bu bağlamda çalışma üç ana bölümde tasarlanmıştır. Çalışmanın 1. bölümünde genel olarak 6360 sayılı Kanun ve büyükşehirleşme süreci tarihsel ve mevzuat açısından değerlendirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulanabilirliğini anlamak adına 2012 yılından 2021 yılına dek süren gelişmeler ele alınmıştır. İlk bölüm, kentleşme ile paralel ortaya çıkan büyükşehirleşme sürecini anlamak hedeflenerek girişi şekillendirmiştir.

Çalışmanın 2. bölümünde 6360 sayılı yasa öncesinde uygulanmış olan köy ve mahalle yönetimi, organları ve işlevleri tarihsel ve mevzuat açısından değerlendirilmiştir. 2014 yılında köylerin mahalle dönüşümü, mahallelerdeki değişim ve görevlerin büyükşehir hâkimiyeti altına girilmesi anlatılmaktadır. Bu dönüşüm,

köylülük, kentlilik anlayışını benzer tutmasına yol açmakta, yerel yapıdaki anlayışı değiştirmektedir. Bu bölüm, konunun yasa ve süreçteki değişimler üzerine yoğunlaşarak hedef temanın anlaşılması niyetini içermektedir.

Çalışmanın 3. bölümünde mahallelerin kırsal mahalle uygulamasına geçmesiyle, ilgili alan çalışması olarak Ayvalık ilçesine bağlı kırsal mahalleye dönüşmüş 4 köy ele alınmıştır. Bu köylerde, 6360 sayılı Kanun'un etkilerini ve yöre halkının ve muhtarların kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığını ölçmek üzere; 4 muhtar ile mülakat yapılmış, 375 kişi ile de anket çalışması yapılmış, veri toplanmış ve araştırmanın, amaçları doğrultusunda ilgili analizleri yapılmıştır. Kırsal Mahalle uygulamasının mahalle düzeyinde etkilerini, hem yönetenler hem de halk gözünden incelemek çalışmanın öncelikli amacını oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanun ve sonrasında mahalle deneyimi tutumu ve ardından gelen kırsal mahalle tutumu ve anlayışı çalışmanın temel konularını oluşturmaktadır. Bu çalışmayla birlikte, iki farklı kavramı bütünleştirip "kırsal mahalle" kimliği ya da iki benzer kavram olan "kırsal köy" kimliği hususunda seçimin ne tarafa yönelik olduğu saptanmaya çalışılmıştır. Bu hedefler doğrultusunda çalışmada şu araştırma sorularına cevap aranmak istenmektedir: "6360 sayılı Kanun'un köy yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?", ve "6360 sayılı Kanun'un kırsal yaşam üzerindeki etkileri nelerdir?", "Yöre halkının kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?", Köy yönetiminin kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?", "Kırsal mahalle uygulamasından deneyimler nelerdir?", ve "Kırsal mahalle uygulamasından beklentiler nelerdir?" şeklindedir.

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜM: 6360 SAYILI YASA VE GETİRDİKLERİ

1. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİRLEŞME SÜRECİ

Türkiye’de büyükşehir yönetim sisteminin temeli 1982 Anayasası’dır. Bu kanunun yanı sıra “‘Büyükşehir yönetiminin anayasal konumu, hizmetlerin belirli bir çerçevede etkin, düzen içerisinde idare edilmesini sağlayacak bir şekilde uygulamaya almak” amacıyla 23 Mart 1984 tarihli “195 sayılı *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*”, akabinde 9 Temmuz 1984’te bu KHK’nin yerine 3030 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa, büyükşehri, “belediye hudutları sınırlarında birden çok ilçe bulunan” iskân yerleri şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca Kanun, Keleş’e (2004:375) göre; Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyesi’nden oluşan merkezi bir anakent etrafında iki kademeli bir yönetim biçimi öngörmüştür.

Türkiye’de büyükşehir yönetimleri için bir paradigma arayışı 1960’lı yıllarda başlamış, büyükşehir idareleri ise 1984’te kurulmaya başlamıştır. 2004 yılında 3030 sayılı yasa yerine 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” çıkarılmıştır. 2008 yılında ise genişletmeden kaynaklı bazı sorunlar iyileştirilmeye çalışılmıştır. Arıkoğlu’nun (2013:51-53) ifade ettiği bu dört süreç aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Kısaca bu dört süreç; “1960-1982”, “1984-2004”, “2004-2008” ve “2008-2012” dönemleri için sırasıyla; arayış, kuruluş, genişletme ve bütünleştirme dönemleridir.

1.1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Dönem

Türkiye’de büyükşehirleri yönetme düzenlerinin nasıl olacağına dair tartışmalar, batılı anlamda belediyecilik uygulamaların benimsenerek uygulandığı Tanzimat dönemine kadar uzanmaktadır. Tanzimat dönemi ve sonrasında,

metropolitan alan yönetimi İstanbul modeli üzerinden geliştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde büyükşehir yönetimi ile ilişkili tartışmalar, nüfus seviyesinin artışı, bilinçsiz bir şekilde köyden kente göç oluşumu, kentleşme seviyesinin hızlanması gibi nedenlere dayalı olarak 1950’li yılların ikinci yarısında başlamış, 1960’lı yıllardan sonra gündemde odak konu haline gelmiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nde büyükşehir yönetimlerine ilişkin örnek arayışı 1960’lı yıllarda başlayıp, 1982 yılına kadar devam etmiştir (Ekinci, 2020:52).

1.1.1. 1960-1982 Yılları Arasında Arayış Dönemi

Türkiye’de 1950’li yılların ikinci yarısı da dahil olmak üzere, köyden-kente göç ve akabinde kentleşme hızlı bir ivme kazanmıştır (Gül ve Batman, 2014:324). 1970’lerden sonra kent yapısında banliyöler kırsal alanlarla birleşirken, 1980’lerden itibaren devam eden kentleşme katlanarak hızlanmış, özellikle kent merkezlerinden uzak, kırsal bölgelerde, gecekondulaşma ve çarpık kentleşmeye neden olmuştur (Genç, 2014:2). Hızlı bir şekilde büyüme ve beraberinde kentleşme, bu bölgelerde yeni belediye sisteminin oluşmasına zemin olmuştur. Bunun sonucunda, il merkezinde kapsamlı bir belediye binası, merkez dışındaysa, gecekondu mahalleleriyle birlikte birden fazla küçük nüfuslu belediye binaları oluşmuştur. Bu yapı, Arıkoğlu’nun (2015: 187-223) da ifade ettiği üzere günümüzde halen devam etmekte olan bir sorundur. Belediyeler ile köyler arasındaki uyum sorunu, hizmetlerin verimli bir şekilde küçük yerleşmelere götürülememesi, kaynakların eşit bir şekilde dağıtılamaması ve merkez belediyenin etrafındaki küçük belediyelere hizmet götürememesi gibi belli başlı sorunlar teşkil etmiştir.

Bu dönemde yürürlüğe giren 1961 Anayasası’nın 161. Maddesi, “*yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle gelmesi*” gerektiğini ifade ederek, özellikle belediye meclis üyelerinin daha demokratik bir şekilde seçilmesine yasa olanak sağlamıştır. Anayasanın bu konuya önem vermesine rağmen, 1961 Anayasası, çok sayıda yerel birlikleri içersine alacak metropolitan yönetim sistemi oluşturmayı başaramamıştır (Ekinci, 2020:53).

Belediyelerin görevlerini daha verimli bir şekilde yapabilmeleri amacıyla, 1960 ve 1980’li yıllar arasında “hizmet birlikleri” oluşturmak ve denemek

istemişlerdir. Bu dönem süresinde, hizmetlerin etkinliğini güçlendirmek açısından birkaç kanun tasarısı gündeme gelmiş fakat tasarılar, yasalaşamamıştır (Keleş, 2016:322-323). İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hızlı kentleşme yaşayan şehirlerde yönelik kentsel iyileşme ve sağlıklı kent planlaması oluşturma amacıyla Nazım Plan Büroları oluşturulması kararlaştırılmıştır. 1966 yılında İstanbul’da, 1968 yılında İzmir’de, 1969 yılındaysa Ankara’da faaliyetler yürütülmüştür (Tekel, 2009:47).

1960-1982 yıllar arasında, kalkınma planlarında da metropoliten alanlarla ilişkili çeşitli görüşler yer almıştır. Örnek olarak; Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967), “Büyükşehir bölgeleri” başlığı etrafında birçok büyükşehirin farklı merkezler etrafında birleşmesi ve uygulamaya geçmesiyle beşeri, maddi ve fiziksel problemlerin bölge planlamasının “bir başka yönü” olduğu yönünde ifade edilmiştir (DPT, 1963’den akt. Keleş, 2016:474). 1972 yılında üç büyük metropol kent olan İstanbul, İzmir ve Ankara’da yatırım ve planlama hususunda koordinasyon sağlamak üzere “Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur (Torlak ve Sezer, 2005:90).

1973’lerden sonra, yerel yönetimlerde siyasal içerikli bir görüntü ön plana çıkmış ve ideolojilerde bu unsur etkili olmuştur (Kazancı, 1983:37). 1970’li yıllarda bir diğer gelişme, yerel yönetimleri kapsayan iki tasarıdır. İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığı tarafından çıkarılan taslakların ortak noktası “birlik modeli” öngörmeleridir (Ünal, 1982:82-86). 1978’li yıllara gelindiğinde, önemli bir adım atılarak kurulan “Yerel Yönetimler Bakanlığı”, kentsel yaşamın iyileştirilmesi için ve sorunlara çözüm amaçlı merkezi idare tarafından oluşturulmuş bir yapıdır (Keleş, 2006:417). Yerel yönetimlerin bir bakanlık etrafında toplanıp merkezileşme çabasının gerekçesinde, yereli merkezi çatı altında birleştirmesinin dışında bir diğer gerekçe ise, yerel yönetimlerde özellikle belediyelerdeki mevcut sorunların fark edilmesi neticesinde merkezin sorunları üstlenmesine neden olmaktadır.

1980 ve 1981 yılları incelendiğinde, askeri müdahale sonucunda gerçekleştirilen askeri yönetim yerel yönetimlerde belediyeleri birleştirme modeline götürmüş ve belediyelerin sayılarında bu sebeple azalma gerçekleşmiştir. Askeri yönetimdeki yol haritası belediyelerde değişikliğe sebep olmuş, büyük şehirlere özel yönetim biçimlerinin gerekli olduğu konusunda hassasiyetle üzerinde durulmuştur.

“Bu konu hakkındaki ilk gelişme Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararıdır. Bu karar ile nüfus açısından yüksek sayıya ulaşan şehirler etrafında dahil olan görece nüfus sayıları düşük ölçekli yerel yönetim birimlerinin (120 belediye ve 150 köy) tüzel kişilikleri kaldırılmış ve yerleşim yerleri büyük yerleşmelerle birleştirme yoluna gidilmiştir” (Keleş, 2016:324). Bu uygulama 1984 yılında 195 sayılı KHK’de belirtilen “*belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler Büyük şehir olarak tanımlandı*” maddesinin erken uygulanmış bir pilot denemesi olmuştur.

1.1.2. 1984-2004 Yılları Arasında Kuruluş Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasasının 127.maddesinin 3.Fıkrasının; “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmünden dolayı, 1984 yılında; “*2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun*”, “*195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” ve 09 Temmuz 1984 yılında Resmi Gazetede yayınlanan, 27 Haziran 1984 tarihli “*3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” ile Türkiye’de büyükşehir idaresi sisteminin zemini sağlam bir şekilde atılmıştır (Kavruk, 2002:208).

3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin mevzuat yapısında ve idari yapısında düzenlemeler yapılmıştır. Kanun; büyükşehir ve ilçeleri kendi aralarında bir merkez etrafında toplu halde düzenlemiştir. İki kademeli bir yapı öngörmekte ancak; ilçelerin birçok uygulamalarını ve denetimlerini büyükşehir belediyesine bağlamıştır. Kanun ilçe belediyelerine kısmi bir özerklik sağlamıştır. 3030 sayılı Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre birçok yönden belediyelere geniş bir bütçe dayanağı sağlamıştır (Tortop vd., 2014:226).

Kanuna göre, kent içerisinde büyükşehir belediyesi kurulmasının tespiti, orada belediye sınırı dahilinde birden çok sayıda ilçenin yer alması gereklidir. Fakat kapsamlı bir şekilde yayılmış ilçe orada yoksa merkezi yönetimin devreye girmesi ve oraya alt sınır olarak iki ilçe kurulması şarttı vardır. 3030 sayılı Kanun, bir meskende büyükşehir belediyesinin oluşturulması için, herhangi bir nüfus sınırına gidilmemiştir (İzci ve Turan, 2013:226).

3030 sayılı Kanuna dayanarak, ilk defa 1984 yılındaki seçimlere İstanbul, İzmir ve Ankara ili girdi. Büyükşehir ve ilçe belediyesi olarak iki kademeli bir yapı olarak devam etmişlerdir. İstanbul, Ankara ve İzmir illerine sonrası süreçlerde “3306 sayılı Kanun” la Adana (1986), “3391 sayılı Kanun” la Bursa, “3398 sayılı Kanun” la Gaziantep ve “3399” sayılı Kanun” la Konya (1987); “3508 sayılı Kanun” la Kayseri (1988) ili takip ederek Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 8’e ulaşmıştır (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19139.pdf> (e.t. 15.01.2021)).

Ardından 1993 yılında, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum illeri dahil olmuş ve büyükşehir belediyesi statüsü ve imkanına kavuşmuştur. 1993 yılında bir düzenleme ile birlikte büyükşehir sınırındaki birden fazla ilçe kurulması hükmü kaldırılmış, alt kademe diye nitelendirilen bir yapı uygulanmıştır. 2000 yılında ise “593 sayılı KHK” ile Sakarya şehrinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi statüsüne hak kazanmıştır. 1993 yılında alt kademe uygulamasıyla birlikte “hem ilçe hem de alt kademe belediyelerinin kurulması gibi karma bir yöntem” izlenilmiştir (İzci ve Turan, 2013:123). Özetle 1984-2000’li yıllar arasında, toplam 16 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Tablo 1’de 1984-2000’li yıllar arasında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kuruluş yılı, kuruluş kanunu ve kurulan büyükşehir belediyelerinin süreci yer almaktadır.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Kanunları

SIRA NO	YIL	KANUN	KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ
1	1984	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	Ankara, İstanbul, İzmir
2	1986	3306 Sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Adana
3	1987	3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Bursa

4	1987	3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Gaziantep
5	1987	3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Konya
6	1988	3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki Yeni İlçe Kurulması Hakkında KHK	Kayseri
7	1993	504 No'lu Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun
8	2000	593 No'lu Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK	Sakarya

Kaynak: Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014:2

Hayta ve Negiz (2017:138)’e göre, 3030 sayılı yasayla büyükşehir belediyelerinin yapısı ve işleyişinde bazı değişiklikler olmuştur. Bu yasa ile yetki genişliği ve yerelleşme açısından önemli gelişmeler uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca büyükşehirlerin kaynak ve yetki kullanmasında, halkın katılımını da teşvik etmesi amaçlanmıştır. Yerel yönetimlerin güçlenmesi için projelerde birincil amaç teşkil etmiş ve özelleştirmeyi destekleyici kanallar geliştirmiştir. 3030 sayılı Yasa’yla birlikte ortaya çıkan büyükşehir yapısı, ilçe belediyelerini kısmi bir özerk yerelleşme tanınmasına rağmen karar ve uygulamaların büyükşehir meclisinde görüşülüp karara bağlanması merkezileşmeye sebebiyet vermektedir.

3030 sayılı kanun, yetki, görev dağılımı, ilçe belediyeleri ile koordinasyon uyumsuzluğu, sert bir hiyerarşik yapı uygulaması gibi nedenlerden dolayı problemler ortaya çıkmış, yerel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sorunlarıyla karşılaşmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:300). Arıkoğlu’ya (2013:58) göre, 1984-2004 yılları, “niceliksel”, 2004’ten itibaren ise “niteliksel” değişimin olduğu belirtilmiştir.

1.1.3. 2004-2008 Yılları Arası Genişletme Dönemi

2000 yılında görülen ekonomik sıkıntılar ve 2002 yılında hükümet değişikliği uygulaması, Türkiye’de kamu yönetiminde değişimleri beraberinde getirerek dinamik yapıya sahip reform değişikliklerin yer altığı bir süreç uygulanmaya başlanmıştır. Dinçer ve Yılmaz (2003:137)’a göre; reform, yerel yönetimlere yetki, sorumluluk aktarımının sağlanması fakat merkezinde küçük gibi görünen etkili bir yetki konumunda bulunması; performans ölçütü ile birlikte stratejik eylem planlarında verimliliği arttırmalı ve mali eşitsizliklerin önüne geçmeli, dengeli optimal mali yapıya kavuşmalı neticesindeyse yerel yönetimler kanadını aktifleştirmeli, merkezi yönetim ile paylaşım yapmalıdır.

2002 yılında yeni hükümet, ayrıntılı reform çalışmalarını hayata geçirmiştir. Dönemin kamu yönetimindeki anlayış merkeziyetçi, otonom yapıya izin vermeyen hiyerarşi ilişkisine dayalı, bürokraside zorlanmaya neden olan, kırtasiyecilik, verimsiz iř planlaması, patronaj sisteminin devam edildiği bir düzen uygulamada olmuştur (Tařdan ve Gül, 2013). Yerel yönetimler ačısından ihtiyaçlara cevap verememe durumu reformu gerekli kılan güçlü nedenler arasına girmektedir (Dulupçu, Gül ve Okçu, 2013). 2002 yılında iktidara gelen hükümet, kamu yönetiminde şeffaflık, eşitlik, hizmetlerde uyum ve koordinasyon sağlamak, yerindenlik gibi ilkeleri hayata geçirebilmek adına “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” adı ile bir reform çalışması başlatılmıştır (Eryılmaz, 2010). Bu kronolojiyi takiben, “Deęiřimin Yönetimi İçin Yönetimde Deęiřim” adında reform sürecinde bilgi edinmek için yardımcı kaynak niteliğin).de bir kitap çıkarılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 11-14).

Bu gelişmeye takiben yeni hükümet, reformda başlangıç yaparak 2003 yılında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” tasarısı hazırlanmıştır. Fakat bu Kanun’un çok sayıda maddesi Cumhurbaşkanı tarafından yeniden değerlendirmesi için 03.08.2004 tarihinde TBMM’ye geri gönderilmiş ve kanun yasalaşmamıştır. Kanun yasalaşmadığı için bu Kanun mantığı ile örtüşen yerel yönetim birliklerini oluşuracak yasalar uygulamaya girmiştir (Gül, 2014:50).

Büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesine yönelik ilk detaylı çalışma 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” olmakla birlikte, bu kanundan öncede tasarıya

giren 5019, 5025 ve 5026 sayılı Kanunlarla denemeler gerçekleşmiş ve meclisten geçirilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı yasaları geri iletmemiş; TBMM de ısrarda bulunmadığından dolayı belirtilen yasalar yürürlüğe girmemiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2003).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile modern bir belediyeçilik sistemine geçiş yapılmıştır (Ökmen ve Özer, 2013:41-42). 5216 sayılı Yasa büyükşehirlerin kurulması, yerleşim yerlerinin planlaması belirli kriterlerden dolayı 3030 sayılı Yasa'ya kıyasla daha güçlü, açık ve net kriterler oluşturulmuştur (Özdemir ve Meşhur, 2011:174). 5216 sayılı Kanun ile varılmak istenen, yoğun bir göç sebebiyle kentlerde çarpık yerleşkeler ve nüfus artışından kaynaklı hizmetlerde etkinlik, verimlilik gibi ölçütlerin yerine getirilememesini çözmeye çalışmaktır. Bu nedenlerden dolayı 5216 sayılı Yasa çıkartılmış ve büyükşehirlerde oluşan bu sorunlara fayda sağlanmaya çalışılmıştır (Çınar vd., 2009:74-75).

Yedi bölüm, 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşan 5216 sayılı Kanun'un 3. Maddesinin d) bendine göre; "ilk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi, ifade eder".

Yasada, Büyükşehir Belediyesi: *"En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* olarak ifade edilmiş, büyükşehir yetkililerine idari ve mali haklar atfedilmiştir. Büyükşehir yapılanması kapsamında, büyükşehir ilçe ve ilk kademedan oluşan belediyeler dahil edilmiştir. 5216 sayılı kanunla, yeni bir büyükşehir belediyesi yapılanmasının oluşumu, il merkezinde toplam nüfusun 750.000'den fazla olması şartı ve yaşam koşullarının kişi başına düşen milli gelirin fazla olması gibi parametreler dikkate alınarak ancak büyükşehir belediyesi kurulabilmektedir (Arıkboğa, 2015:193).

Kanun, öncelikle büyükşehirlerin sınırlarını genişletmeyi düzenleme altına almıştır. Kanun İstanbul ve Kocaeli'ndeki büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. İstanbul ve Kocaeli, konumları ve nüfuslarından dolayı ayrı tutulmuştur. Diğer mevcut büyükşehirlerde, valilik merkez alınmak

kaydıyla, nüfusa dayalı belli yarıçapta daireler çizilerek büyükşehir sınırları genişletilmiştir. “Pergel düzenlemesi” olarak da bilinen Kanun ile; Tablo 2’de belirtildiği üzere; “nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.”

Tablo 2’de belirtilen pergel düzenlemesi ile sınırları oluşturan Büyükşehir Belediyelerinin nüfusları, adları ve belediye sınırları gösterilmektedir.

Tablo 2. 5216 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehir Belediye Sınırları

Büyükşehir Belediyesi Sayısı/Sıra	İller	Nüfus	Yarıçap 20 km	Yarıçap 30 km	Yarıçap 50 km	İlin Mülki Sınırı
1	İstanbul	9.838.860				+
2	Kocaeli	1.089.256				+
3	Ankara	3.434.158			+	
4	İzmir	2.711.838			+	
5	Adana	1.242.009		+		
6	Bursa	1.430.001		+		
7	Gaziantep	883.245	+			
8	Konya	752.203	+			
9	Kayseri	678.767	+			
10	Antalya	675.048	+			
11	Diyarbakır	629.444	+			
12	Erzurum	380.236	+			
13	Eskişehir	496.208	+			
14	Mersin	709.848	+			
15	Samsun	423.827	+			
16	Sakarya	401.706	+			

Kaynak: Tayfun Çınar, Ozan Zengin ve Can Umut Çiner, “Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci”, TODAİE, 2009:53

Yeni kanunda büyükşehir belediyesi için üçlü organ modeli korunmuş, bunlar “Büyükşehir Belediye Meclisi”, “Büyükşehir Belediyesi Encümeni” ve “Büyükşehir Belediye Başkanı” olarak belirlenmiştir. Kanun’un 14.maddesine göre; “büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi kararlarını hukuka aykırılık nedeniyle yedi gün içerisinde yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmektedir”. Aynı zamanda “büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilme” imkânına sahiptir. “İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar ile ilgili olan

kararları dışındaki kararları” da büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir. (Ökmen, 2010:267).

Kanun, büyükşehir yönetiminin kentsel alanlarda etkin, verimli hizmet sağlama ve yerel birimleri güçlendirme esasına göre şekillendirmiştir. Fakat yarıçap esasına dayalı kentsel alanı genişletmek için uygulanan pergel düzenlemesi, kanunun uzun dönemde sürdürülebilirliğinin azalmasına neden olmuştur. Keser ve Gökmen (2012:28)’e göre, yasa tasarısındaki gerekçeler ve bazı maddelerde ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik konular ön plana çıkmasına karşın, bir yerin büyükşehir statüsü kazanmasında sadece nüfus ve iktisadi refah seviyesinin göz önünde tutulması amaç ile araç arasında uyumsuzluğa sebebiyet vermektedir (Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için kriterlerde sadece iktisadi seviyesi bir ölçüt olmamalı, sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerine de bakılması gereklidir).

1.1.4. 2008-2012 Yılları Arası Bütünleştirme Dönemi

Bu dönem, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Kanun’un devamı niteliğindedir. Belde belediyelerinde ve köylerde bütünleşme uygulanarak büyükşehirlerin bütün şehir olma arayışları devam etmektedir. 2008 yılında kabul edilen, 5747 sayılı “ölçek düzenleme kanunu” ile 2012 yılında 6360 sayılı Kanun’un kabul edilmesine kadar geçen süreleri kapsamaktadır. Gerçekleştirilen iki kanunda da bütünleşmeye yönelik olup ara kademe olarak görülen belediyelerin büyükşehir belediyelerine bağlanmasıyla sonuçlanmıştır. “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” adını taşıyan 5747 sayılı Kanun, 22 Mart 2008 tarihinde yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde iki organizasyon şeması çizilmiş ve yıllar sonra iki kademeli sisteme geçilmiştir (Yüksel, 2016:517).

29 Mart 2009 Yerel Yönetim Seçimleriyle birlikte on altı büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde olan 240 belde belediyesi mahalleye geçirilerek aktif çalışmaları durdurulmuştur. Kanun’un getirdikleri arasında iki kademeli bir yapıya geçtiği için 43 tane yeni ilçe kurulmuştur (Öner ve Şen, 2008:419). Diğer bir getirdiği uygulama, nüfusu 2.000’in altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. 862 belde

belediyesi köye dönüştürülmekle sonuçlanmış ve beraberinde mevcut belediye sayılarında da azalma meydana gelmiştir (Çınar vd., 2009:114).

5747 sayılı Kanun, muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış, Anayasa Mahkemesi beldelerin köye dönüştürülmesi itirazını kabul etmiş diğer itirazları kabul etmemiştir. Belli nüfusun altında kalan (2.000 altı) belde belediyelerine, tüzel kişiliklerinin korunmasına yönelik istisnalar tanınmıştır. 5747 sayılı Kanun'un uygulanması için İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgeye kapatılması dâhilinde olan bir belediye tarafından Danıştay'a dava açıp kazanmasıyla, 836 belde belediyesi köye dönüştürülmekten kurtulmuş ve seçimlere belediye olarak girmiştir (Zengin, 2014:101).

Tablo 3. 5747 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir İlçe Sayıları ve Büyükşehir Nüfusları(2008)

Büyükşehir Belediyesi Sınırları	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Belediyeleri Sayıları	İlçe	Nüfus
İl Mülki Sınırı	İstanbul	39		12.569.041
	Kocaeli	12		1.392.733
Yarıçap 50 km	Ankara	16		4.194.939
	İzmir	21		3.210.465
Yarıçap 30 km	Bursa	7		1.819.470
	Adana	5		1.525.115
Yarıçap 20 km	Konya	3		980.973
	Kayseri	5		884.663
	Gaziantep	3		1.252.329
	Antalya	5		911.497
	Diyarbakır	4		799.447
	Erzurum	3		359.752
	Eskişehir	2		600.333
	Mersin	4		814.615
	Samsun	4		502.924
	Sakarya	10		537.313
Toplam		143		32.355.609

Kaynak: Erbay Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Dergisi, 2013:62, s.48

5747 sayılı Yasa ile Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri, yerel yönetim olmaktan çok “bölge yönetimi” örgütlenmesine doğru seyir izlemiştir. Yasanın getirdiği uygulama eleştirilmiştir. Büyükşehirlerin bölge yönetimi gibi işleyişine örnek olarak, su ve kanalizasyon idarelerine geniş sınır ve kaynak paylaşılması durumudur (Özgür, 2008:334).

2000’li yıllar, Türkiye’de kamu yönetimi alanında önemli adımların atıldığı yıllara denk gelmektedir. Bu değişim hem ulusal alandaki iç dinamiklerde hem de uluslararası alanlarda yaşanan gelişmelerin etkisinde oluşmuştur. Avrupa Birliği’nin talepleri doğrultusunda değişimler gerçekleşmiştir. Bu süreç, Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu bazı problemlere de çözüm olmuştur. Tüm düzenlemeler hem yerel yönetimler yapısı için hem de idareyi bütünleştirebilmek adına; daha etkin, verimli, hizmetlerde kolay erişim ve ulaşım sağlayabilen, liyakat esaslı, demokratik bir yapıya kavuşturmak amacıyla yapılmıştır.

1.2. 6360 Sayılı Kanun ve Getirdikleri

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili reformlar, büyükşehirlerle ilgili model arayışları 2000’li yıllarda devam etmiştir. Son dönemde yerel yönetimler ve idare adına en köklü değişikliklerden birisi olan; 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmasıyla, 6 Aralık 2012 tarihinde kamuoyunda “Bütünşehir Yasası” olarak da bilinen “*6360 sayılı On Üç Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” anayasaya dahil edilmiştir. Bu kanun ile öncelikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ve geçmişte anayasaya girmiş birçok kanun üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Verimli bir yönetim politikası uygulayabilmek adına büyükşehir belediyelerinde, bütünleşmeye yönelik çalışmalar yasayla birlikte uygulamaya da geçmiştir. Yasa, Türkiye’nin kent yönetiminde, kırsal alana yönetiminde, işleyiş mekanizmalarında ciddi bir şekilde değişiklik yaratmıştır. Yasa, Türkiye nüfusunun yaklaşık %77’sini idare edecek bir yönetsel güç elde etmiştir (Gül, 2014:31). Kanundan anlaşıldığı üzere büyükşehir belediyelerine verilen önemin daha da fazla arttığıdır.

1.2.1. Kanunun Genel Gerekçeleri

Kanunun genel gerekçeleri incelendiğinde; yerel yönetimlerin idaresinin ve uygulanabilirliğinin daha iyi sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin bütüncül bir yapıya kavuşması sağlanmalıdır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015:372). “Etkinlik”, verimlilik, “vatandaş odaklılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” gibi temel kamu yönetiminin işlevlerini yerel yönetimlerde sağlamak, Batılı ülkelerde uygulanan

özellikleri ülkemizde de uygulamak istemi 6360 sayılı yasanın gereçleri arasındadır. Yasa, vatandaşların katılımını etkin bir şekilde sağlamak için “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışını benimsemiştir. Yeni belirlenen kriterlerle, vatandaşların sorunlarını çözmek, hizmette koordinasyonu sağlamak, uygulamaların hızlı gerçekleşmesini sağlamak gibi unsurlar vatandaşların huzur ve mutluluğu için idareciler tarafından amaç edinilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/>, e.t. 9.12.2021).

Genel gerekçede aynı zamanda bahsedilen bir diğer unsur; “halkın yerel idarecilerden beklediği hizmetlerin nitelikli şekilde karşılanamaması” sorununun saptandığı ortaya çıkmakta ve bu doğrultuda; “büyükşehir sınırlarında sunulan hizmetlerin ana merkez etrafında uygulanması nedeniyle oluşan ölçek ekonomileri yardımıyla hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite” nin arttırılacağı da gerekçede bildirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sunduğu hizmet kalitesini ölçmek, halkın siyasal katılımı sağlamasıyla saptanabilmektedir. Halkın kaynak sağlaması ve büyükşehir belediyelerinin ve belediyelerin sunduğu hizmetlerde istek, görüş ve şikâyetler yöneticileri daha kaliteli hizmet sunumuna sevk edecektir. Yerel seçmenlerin yerel yönetime siyasal katılımı (kent konseylerine katılım, siyasal ilgi, hizmet ve sorunlara karşı duyarlı olmak vb.) büyük önem taşımaktadır.

Kamu yönetimi anlayışı arasında büyükşehir belediyelerinde sunulan “ölçek ekonomisi” belediyelerin hizmet sunma sınırının en uygun halini eleştiri konusu yapmıştır. Ölçek ekonomilerinin bu disiplin içerisinde yer almasının sebebi kaynak israfını engellemek ve optimum büyüklüğün kavranmasını sağlamaktır. Ölçek ekonomisi tezi Yaslıkaya’ya göre; “yerel kamu hizmetlerini daha tasarruflu bir şekilde sunabilmek, yerel yönetim büyüklüğünde arayan reformların temel ilişkilerinden biridir. Yerel hizmetlerde girdilerin maliyetini niceliksel olarak uygun hesaplamak, çıktıların ortalama maliyetini düşürmekte yardımcı olabilir. Fakat ölçek ekonomisi tezinin yerel yönetim işleyişinde, maliyet ve çıktı açısından değerlendirilmesi, pratikte mümkün kılınmamıştır. Yerel yetkinin genişliğinin, fiziki alan ya da nüfus şeklinde sayıca çoğalması şartıyla, ekonomik birikim geliştirme istemi yönünden” kurgulanmaktadır (Yaslıkaya, 2019a:163).

Bu düşünce, Türkiye’de metropol kentler için yasa oluşturma adımlarında da ortaya çıkabilmektedir. Örneğin mülki il sınırı ile büyükşehirlerin hizmetlerini bütünleştiren bütün şehir yasası olarak da bilenen 6360 sayılı Kanun’un gerekçesi bu sava dayanmaktadır. Hatta kanunla, köylerin tüzel kişiliğinin ellerinden alınıp, yeni büyükşehir yapısının sınırları içerisinde ilçe belediyelerine bağlanarak mahalle kimliği kazanması, ölçek ekonomisinden faydalanmak için yapılmıştır (Yaslıkaya, 2019b:36).

Bir belediye idaresinin sınır genişliği ile o belediyenin sunduğu hizmet ve yaptığı yatırımların etkinliğinin sağlanıp sağlanmaması arasında önemli bir bağ vardır. Hizmetin etkin olması ölçekle bağdaştırılabilir. Hizmetlerin gruplara ve onların farklı istemlerine göre çeşitleneceğinden dolayı ideal bir büyüklük tespiti zordur (Ceritli, 2002:321). Buna ek olarak ideal büyüklük, hizmetin kalitesine göre değişiklik gösterebilir. Bazı hizmetlerin gerçekleşme bedeli daha küçük ölçeklerde olabilirken, bazı hizmetlerin bedeliyse etkinlik düzeyinin farklılığından kaynaklı büyük ölçekli olabilmektedir (Arıkoğa, 2008:300). Ölçek ekonomisi, etkinlik ve verimlilik ikiliyle ilişkilidir.

6360 sayılı Kanun’da vurgulanmış olan bir diğer unsur, hizmetlerin koordinasyonu içi yapılan düzenlemedir. Buna ek olarak gerekçeye göre görevlerin büyüklük ve uygun ölçekte merkez tarafından sunulabilirse, dönüt olarak birim maliyetleri ve kişi başına düşen harcamalarda azalma oluşturmaktadır. Ölçeklerine bakılmaksızın belediyelerin benzer görev ve yetki uygulaması, birbirinden farklı kalite ve yapıda hizmet üretip sunmasına sebep olabilmektedir. Kentlerimizde konur, sağlıklı çevre, park ve yeşil alanların planlaması gibi yerel ve önem arz eden hizmetlerin ciddi bir şekilde tasarlanması gerekmektedir (Güngör, 2012:21). Bu nedenden dolayı yeni büyükşehir modeli yaratılmış şehirler ya da hizmet sunma alanı genişleyen belediyeler ayrı standartlarda ilerlemekten çok, birbirlerine büyük oranda benzerlik gösteren, aynı kalitede hizmet üretme ve sunma hususunda uğraş vermektedirler.

1.2.2. Kanunun Getirdikleri

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra belediyelerin sayılarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun’un öncesinde ve sonrasında ciddi bir şekilde değişiklik vuku bulmuştur. 2007 ile 2017 yılları arasında Türkiye’de

belediye nüfusları, büyükşehir, il, ilçe, belde ve ilk kademe belediyelerinin sayıları Tablo 4’te aktarılmıştır.

Tablo 4. Belediye Sayıları ve Nüfusları 2007-2017

Yıl	Belediye nüfusu	Toplam	Büyükşehir	İl	İlçe	Belde ve ilk kademe
2007	58 538 501	3 225	16	65	850	2 294
2008	59 093 094	2 954	16	65	892	1 981
2009	60 264 546	2 951	16	65	892	1 978
2010	61 571 332	2 950	16	65	892	1 977
2011	62 678 751	2 950	16	65	892	1 977
2012	63 743 047	2 950	16	65	892	1 977
2013	71 251 022	1 394	30	51	919	394
2014	72 505 107	1 396	30	51	919	396
2015	73 739 101	1 397	30	51	919	397
2016	74 911 343	1 397	30	51	919	397
2017	75 988 625	1 398	30	51	921	396

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2019, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 (e.t. 15.01.2021).

Büyükşehir belediyeleri sınırları il mülki sınırları ile genişletilmiş bu sebeple hakimiyet ve yetki alanı genişletilmiştir. 750.000’den fazla olan il belediyeleri bazı gerekçelerle büyükşehir belediyelerine dahil edilmiştir. Dahası, büyükşehir olan illere bağlı “köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri ellerinden alınmış ve köyler mahallelere dönüştürülmüş, belediyeler ise belde şeklinde birleştirilerek mahalle kavramıyla dahil oldukları büyükşehir ilçe belediyesine eklenmiştir (6360 sayılı Kanun Md. 1/3). Büyükşehir’e yolculukta 27 yeni ilçe dahil edilmiş (Md. 2); bazı illerde ise mevcut ilçeler ya da beldeler yenilenmek yerine yapılandırılmaya gidilmiştir (Yashıkaya, 2014:4). 6360 sayılı Kanun kapsamında; “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu” illerinin belediyeleri, büyükşehir belediyeleri şeklinde yeni bir kimlik kazanmıştır.

Yukarıda özet bir şekilde anlatılan 6360 sayılı Kanun’un illerin sayıları ve yetkilerinde değişiklik aktarılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerle, belediye

gelirleri ile, belediyelerin görev ve yetkileri ile ilgili ciddi reformlar yapılmıştır. Bu konular hususunda, aşağıda başlıklar halinde detaylandırılmıştır.

1.2.2.1. Büyükşehirlerle İlgili Değişiklikler

Yukarıda bahsedilen illerin büyükşehir belediyesi olarak katılmasıyla, Türkiye’ de büyükşehir sayısı 30’a çıkmıştır. Kanunla birlikte büyükşehir il mülki sınırlarında, yetki ve sorumluluk açısından genişleme görülmüştür. Ancak, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri’nin il mülki sınırları, “5747 sayılı Kanun” ve “5216 sayılı Kanun” a ilave edilen il mülki sınırları genişletildiğinden dolayı İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için 6360 sayılı Kanun’da bu konuda bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Yeni kurulan ya da büyük şehirleşme sürecine katılan tüm büyükşehir belediyeleri içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, yer aldığı belediyelerin içerisinde mahallelere dönüştürülmüştür (Md.1). Kanunda ayrıca orman köylerinde ve orman köylüsüne verilmiş olan hak ve muafiyetlerin 6360 sayılı Kanun ile mahallelere dönüşseler bile haklarının korunacağı belirtilmiştir. Ek olarak, bir belediye içerisinde köylünün mahalleli olarak katılma sürecinde de köylü ya da belediye tarafından kullanılmakta olan mera, kışlak gibi yerlerde hak sahibi olan kişilerin ya da kurumların “4342 sayılı Mera Kanunu” kapsamında düzenlenmiş haklardan faydalanıp korunmalarının sürdürüleceği de belirtilmiştir. Ancak Kanun, orman mevzuatına göre köylünün haklarını korumasına rağmen; geçmişte belde belediyesi olarak anılan günümüzdeyse mahalle olan yerleşim yerleri için yeni bir uygulama ya da haklarının korunması açısından düzenlemeye gidilmemiştir. Bu konudaki yetersizlik 27 Şubat 2014 tarihli 6526 sayılı Kanun yoluyla çözüme kavuşturulmuştur (<https://www.barobirlik.org.tr/> e.t. 09.02.2021). İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinde bulunan köylerinde tüzel kimlikleri ellerinden alınmış ve kayıtlı oldukları ilçe belediyesinin birer mahallesi olarak katılmıştır (Md. 1).

Büyükşehir belediyesi olarak kimlik kazanan 30 ilde il özel idarelerinin de kaldırılmasıyla huuku varlığı ve yerine getirdiği görevler iptal edilmiştir (Md. 1). Diğer 51 ilde il özel idareleri varlığını korumaya devam etmiştir. Kanun yoluyla il özel

idareleri kaldırılmıştır ancak oluşan alışılmış yapının işlerliğinin kazandırılması için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

Büyükşehirlerde su ve kanalizasyon hizmetleri için büyükşehir belediyeleri sorumlu tutulmuştur. Hizmetler “su ve kanalizasyon müdürlükleri” kanalıyla faaliyet göstermektedir. Bu genel müdürlükler, büyükşehir yapısı içerisinde yer almayan, bağımsız ayrı bir tüzel kişilikleri olan kuruluşlardır. Bu kanun sonrasında 2560 sayılı Ek Kanun’dan da faydalanılarak, diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulama esas görülmüştür. 31 Mart 2014 tarihinde, İçişleri Bakanlığının tespiti ve Bakanlar Kurulu’nun kararı ile; İstanbul ve Kocaeli hariç diğer kurulacak olan büyükşehir belediyeleri için “su ve kanalizasyon idaresi” kurulmasına karar verilmiştir.

1.2.2.2. Belediye Gelirleri ile İlgili Değişiklikler

6360 sayılı Kanun’un getirdikleri değişimler arasında bahsedilecek olan bir değişim de yerel yönetimlerde gelirlerin pay edilmesi konusunda yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun’un ardından 30 il büyükşehir kimliği kazanmış, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılması sonucunda gelir dağılımında eşitlik sağlanabilmesi adına 02.07.2008 tarihli “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” un 2. Maddesinin 2. ve 3. Fıkralarında değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler;

1) “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır (Md.2/2).

2) “6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır” (Md.2/3).

Bu yeniliklerle uyumlu olan, 6360 sayılı kanun, belediyelere aktarılan maddi aktarım ve paylaşırma süreçlerinde de ciddi ölçüde yöntem farklılığına gitmiştir. 6360 sayılı Kanun ile; toplam bütçe vergi geliri tahsilatının %1.5’i Büyükşehir Belediyesi

dışındaki belediyelere dağıtılacaktır. Bu miktarın %80'i nüfusa göre, %20'si ise kalkınma endeksine göre dağıtılacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %4.5'i Büyükşehir Belediyelerine dağıtılacaktır. Bu dağılımda, nüfusun %90'ı ve alanın %10'u dikkate alınacaktır. Büyükşehir Belediyelerine tahsis edilen payın %30'u, ait oldukları Büyükşehir Belediyesine devredilecektir. Buna ek olarak, büyükşehir sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı yakıttan gelen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, Büyükşehir Belediyelerinin gelirini oluşturan kalemlerden biri olacaktır. Bu %6 hissenin %60'ı doğrudan büyükşehir belediyelerinin hesaplarına aktarılırken, kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u ise alan bazında dağıtılacaktır (Md.5).

6360 sayılı Kanun kapsamında oluşan yüzdelik artımlara rağmen, büyükşehirler genel bütçedeki sahip oldukları paylardan memnun olmamışlar ve eşit pay dağıtımı yapılan farklardan anlaşıldığı üzere sağlanamamıştır. Genel bütçeden alt sınırdaki maddi pay alan bir büyükşehir belediyesi ile üst sınırdaki maddi pay alan büyükşehir belediyesi arasındaki fark üç kattan fazla bir orana sahiptir. Bu illerde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması sonucunda ortaya götürülen genel hizmetler artık tek bir çatı altında toplandığından kaynaklı genel giderler ve yönetim masraflarında azalma görülmüştür.

1.2.2.3. Belediyenin Görev ve Yetkileri ile İlgili Değişiklikler

6360 sayılı Kanun sonrasında, büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanları genişletilmiş ve kentsel alan hizmetlerinin yanında kırsal alan hizmetleri ve sorumlulukları da ilave edilmiştir. İlçe ve büyükşehir arasında yetki ve görev bölüşümlerinin nasıl olacağı 5216 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Kanunla birlikte, büyükşehir belediyesi il mülki sınırı kapsamında hizmetler açısından geniş yetki ve sorumluluk aktarılmıştır. İlçe belediyesine de büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanı dışındaki yetkiler aktarılmıştır. Bu yetkilerden bazıları şu şekildedir:

1) 2004 yılında çıkarılan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda imar yapımı görevi hususunda; *“6360 sayılı Kanunun 3. Maddesinin 1.fıkrası ise Büyükşehir Belediyelerine oldukça geniş görevler yüklemiştir. Kanuna göre İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri bu*

Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır. Tip mimari projenin uygulanacağı alan sınırını belirlemeye ilgili ilçe belediyesi yetkilidir. Tip mimari projeler doğrultusunda ilgili belediyesince gerekli mühendislik projeleri yapılır ya da yaptırılır. Bu projeler ilgili belediyesince başvuru sahiplerine ücretsiz verilir ve uygulaması denetlenir. Yapılacak inşaatlarda tip projeler dışında özel proje uygulanmak istenmesi durumunda bu projeler yürürlükteki mevzuat uyarınca ilçe belediyesi tarafından onaylanır.” şeklinde proje yaptırma görevi hakkında bilgi verilmiştir.

2) 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinde köy kimliğini kaybedip mahalle kimliği kazanan köylerde karla mücadele etme hizmetlerini de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun değiştirilen 7. Maddesinde bahsedilmiştir.

3) Büyükşehir belediyesi sınırında yapılan yenilikle sınırlar içerisinde köylerin uğraş edindiği tarım ve hayvancılık faaliyetlerini icra edebilme yetkisini de Büyükşehir Belediyelerine tanınmıştır.

4) Büyükşehir belediyeleri kanun öncesinde spor kulüplerine yalnızca maddi ve malzeme desteği dışındaki yardımları sağlayabiliyorken; 6360 sayılı Kanun’la üst limitini aşmamak kaydıyla nakdi ve ayni destek sağlama yetkisi tanınmıştır.

5) Ayrıca Büyükşehirlerin cami ve tarihsel alanların bakımı, onarımını sağlamak ve binaları yapmak gibi görevler aktarılmıştır (Resmi Gazete, 2012: 28489).

6) Yıkılma riski taşıyan yerleri boşatmak, halkın can ve mal güvenliğinden sorumlu olmak gibi görevlerde Büyükşehir Belediyelerinin sorumlulukları içerisine girmiştir (Resmi Gazete, 2004:25531).

1.3. 6360 Sayılı Kanun’a Eleştiriler

6360 sayılı Kanun ile birlikte 30 il büyükşehir belediyesi kimliği kazanmış ve geriye kalan 51’i is il düzeyini korumuştur. Büyükşehir olan ve olmayan iller olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir. Büyükşehir olan illerde, il özel idareleri, beldeler ve köyler kamu tüzel kimlikleri kaybetmiştir. Büyükşehir olmayan illerde ise, kamu tüzel kişiliklerini sürdürmüştür. Bu nedenle, illerin yönetimlerinde iki kademeli bir yönetim

tarzı benimsenmiştir. Bu durum birçok yazar ve akademi camiasında tartışmalara ya da tam tersine olumlu bakış açılarıyla değerlendirilmiştir. Eleştiri ve değerlendirmelerin bazıları aşağıda aktarılmıştır. Bunlar;

1) Gözler (2013:6)’e göre; 30 ilde il özel idareleri, beldeler ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması dolayısıyla ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyelerine dönüşmesi, anayasal açıdan ve subsidiarite (yerellik) ilkesine eleştirel bir bakış açısı ortaya çıkarmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerin kamu tüzel kişiliklerinin korunması tercih edilmemesi ve kaldırılması Anayasa’ya aykırı olarak görülmüştür. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 4. maddesine göre “il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer” (5302 Sayılı Kanun, Md: 4). Bu hüküm Anayasa mad.126/1 ve 127/1’deki hükmün de bir gereğidir. Yasal gereklilikten dolayı aslında nerede bir il bulunuyorsa orada il özel idaresinin kurulması şartı Kanuni bir mecburiyettir ve bir tercih olarak görülmemektedir. Fakat 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu kanuni zorunluluğu, 30 il için uygulamamış, ihlal etmiştir (Gözler, 2013:6).

2) Bir diğer eleştirel bakış, Anayasa’nın 127. Maddesinin ilk fıkrasında göre; köy tüzel kişiliğinin de Anayasal hükmü geçerli olmalıdır. Belirtilen fıkarda, “köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere” “karar organları, Kanun’da gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler” olarak belirtilmiştir (1982 Anayasası, Md.127). Fakat bu fıkradaki karara uyulmamış, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir kimliği kazanan illerde köylerin tüzel kişilikleri korunmamış, mahalleye dönüştürülerek uzaklık durumları, sosyo ekonomik durumları ya da kültürel değerleri gibi kriterlere bakılmaksızın bağlı bulundukları ilçe belediyelerine dahil edilmiştir. Örneğin, dağ başında, coğrafi konumları ve zorlu iklim koşullarında mücadele eden iki yüz nüfuslu, şehre olan mesafesi elli kilometre olan bir kırsal yerleşim yerinin “bir belediyenin mahallesidir” şeklinde bir algıya dönüşmesi, o köyü gerçekten bir mahalle kimliği kazandırmaz sadece zorla dönüştürülmeye geçirilir. Kanun şehre uzaklık, geçim kaynakları ve hangi koşullarda uygunluğa geçileceğine bakmaksızın 30 ilin, il sınırları içerisindeki tüm köylerin tüzel kişiliklerini ve haklarını kaldırmıştır (Gözler, 2013:7).

3) Anayasanın 127. Maddesine göre ““mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. Anayasa, köyde ya da belde de yaşıyan vatandaşların o yöreye ilişkin kararları ve kaynaklarını kendisinin belirleyeceğini açıkça aktarmıştır. Belde olan bir yerde belediye idaresinin de olması zorunluluğu Anayasa’nın hükmü doğrultusundadır. Fakat yine 6360 sayılı Kanun’la bu duruma ters düşmektedir. Bir beldenin ya da köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olmadığını 6360 sayılı Kanun ile doğrulanmıştır. Gözler (2013:7)’e göre bu durum açıklanacak olursa, bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, şehre yakınlık durumu ve git gide büyüyen nüfusu sonucu bütün şehirleşme sürecini hızlandırmıştır. Bu doğrultuda beldenin tüzel kişiliği sonlandırılıp şehrin içinde bir mahallenin parçası haline almıştır. Bu durumda ortada bir belde değil bir şehir mevcut hale gelmiştir. Ancak işlerlik süreci bu şekilde olmadığı için 6360 sayılı Kanun’un gerçekleştirdiği süreç ve durum bu durumla benzerlik göstermemektedir.

4) 6360 sayılı Kanun’la kararlaştırılan ancak daha öncede 5216 sayılı Kanun’la getirilen İstanbul ve Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki sınırlarla birleştirilmesi uygulaması, Kanun’la birlikte tüm büyükşehirlerde uygulanmıştır. Sonuç itibariyle de “büyükşehir” den “bütün şehir” olma yoluna doğru yöneliş gerçekleşmiştir. 6360 sayılı Kanun’un münazara edilen konusu bu düzenleme olmuştur. Bazı yazarlara göre, gerçekleşmek istenilenin eyalet sistemi olduğu bu nedenle bu süreç gerçekleştiği şeklindedir. Yeni oluşturulan sistemin “belediye örgütlenmesinden çıkıp bölge yönetimine” geçilmesine yardımcı bir yapı oluşturmasını eleştirmişlerdir. Ancak bazı yazarlar bu teze katılmamış yapının bölge yönetimine dönüştürülmediğini savunmuşlardır.

5) Bu yasa ile birlikte 30 İl Özel İdaresi, 1.500 Kadar Belde Belediyesi ve 16.500 ‘den fazla Köy tüzel kişiliğini kaybetmeleri nedeniyle Türkiye’de yerel yönetim yapısının yaklaşık yarısı kapatılmak durumunda kalmıştır. Büyük ve hakimiyet alanı güçlü olan illerde bölgesel siyasi ortaklıkların oluşacağı eleştirel bir ortam hazırlamıştır. Köylerin ellerinden tüzel kişiliklerinin alınmasıyla, hukuki korunmaları kaldırılmış, köyün ya da köylünün ortak malı sayılan mera, kışlak

alanların kolay bir şekilde takas edileceği ya da rant için imara açılmasını kolaylaştırmıştır (Açıköz, 2014:88-89).

6) 6360 sayılı Kanun ile getirilen bir diğer değişiklikte bir yerde büyükşehir belediyesi kurmak için 750.000 nüfus kriteri getirilmiştir. Bahsedilen nüfus il mülki sınırında olan nüfus olmuştur bu nedenle “kent merkezi ve mücavir alan” kavramları ortadan kaldırılmıştır.

7) Bu düzenleme için eleştirilen bir diğer husus, il ölçeğinin belediye yönetim modeli ile idare edilemeyeceği şeklindedir. Güncel belediye hukuku ile il alanının idareci olmak, değişen koşullarda yaratılan iller için yeterli olamamıştır. Belediye yönetimi kentsel alan yönetimine hitap etmektedir. Fakat Büyükşehir içerisinde kırsal yerleşmeler olduğu için kırsal yönetimde göz önünde tutulmalıdır. Coğrafi ve maddi kaynaklar bakımından, şehrsel alt yapı ve hizmet gerekliliğine cevap veren belediye hukuku anlayışıyla kırsal alan idare edilemez. Kırsal alanlardan ilan, pano, reklam gibi hizmetlerden dolayı vergi gelirleri alınmaz. Belediye hukuku içerisinde sadece evcil hayvanlara yönelik yeterlilik mevcut olup ancak hayvancılık sektörü ile ilgili yetki, kaynak ve yerleşim kapasitesi bulunmamaktadır (İzci ve Turan, 2013:128).

8) İl özel idareleri içerisinde ikamet ettikleri alana görevlerini gerçekleştiren güçlü yapılardır. İl özel idareleri sayesinde mücavir alan dışında olan yerlere hizmet götürme zaman ve ulaşım açısından pozitif bir etki sağlanmıştır. Fakat 6360 sayılı Kanun’la 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte, belediyelerin görevlerinde bir artış olmuş ve kamu hizmeti verme ve şehre uzak alanlara hizmet götürme konusunda ciddi sıkıntılara neden olmuştur (Atmaca, 2013:179).

9) Tüzel kişilikleri kaldırılmış olan köy, belde ve il özel idareleri açısından geçerli bir başka eleştiri, tüzel kişiliklerin alınmasında o yörede yaşayan vatandaşların oylarına başvurulmaması durumu olmuştur. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nda taraf ülke durumunda olduğumuz ancak her türlü sınır değişikliği konusunda halkın oylarına başvurma zorunluluğu hükmüne uyulmadığı anlaşılmaktadır (Keleş, 2014).

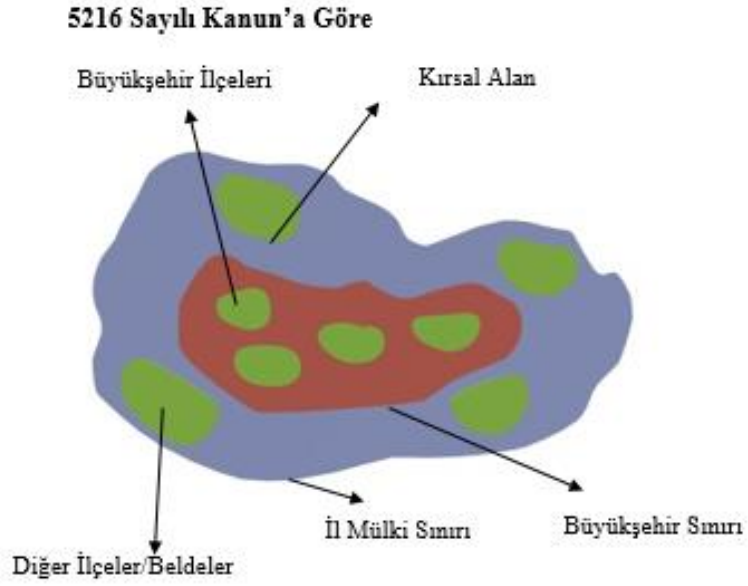
2. 6360 SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Türkiye’de mevcut büyükşehir düzeninin tamamı değişikliğe gidilmiş ve 6360 sayılı Kanun’la yerel yönetimler sisteminde temel yapı taşlarında değişiklikler

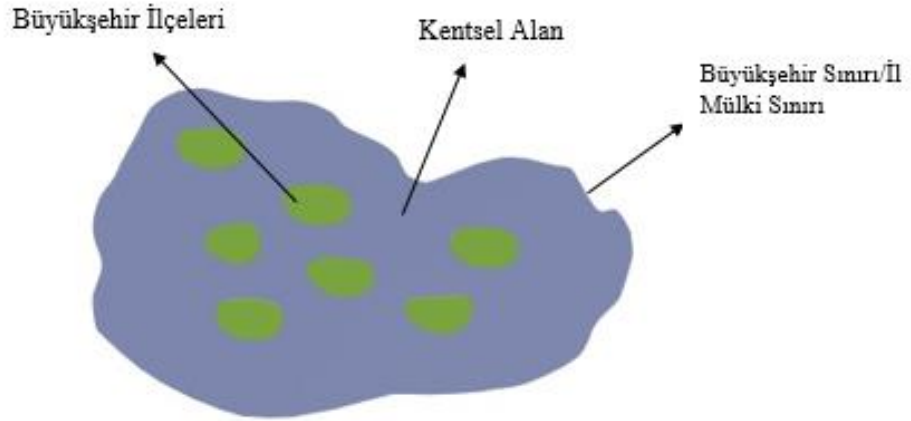
meydana gelmiştir. Kanun sonrasında belediyelerle birlikte büyükşehir belediyelerinin yapı, işleyiş ve sorumluluklarında değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun kapsamında; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki bölüşümü ve büyükşehir ve merkezi idare arasındaki yetki bölüşümü aşağıda inceleme altına alınacaktır.

2.1. İdareler arası Görev ve Yetki Bölüşümü

6360 sayılı Kanun ile birlikte getirdikleri değişim ve dönüşüm süreci içerisinde, 5216 sayılı Kanun’a göre; “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” (Md. 4). Yeni oluşan sisteme göre; artık bir yerin büyükşehir belediyesi kurulması için yerleşim yerinin coğrafi durumu, ekonomik refah seviyesi, belediye sınırına belirli bir mesafede olma durumu, nüfus gibi parametreler göz önünde tutulmayacaktır. Bir önceki yasal düzenlemeye göre yani 5216 sayılı Kanun’a yapılan değişiklik öncesinde büyükşehir belediyesinin tanımı, 6360 sayılı Kanun’un getirdiği tanımdan farklı tutulmuştur. Değişiklikten önce 5216 sayılı Kanun’ a göre Büyükşehir Belediyesi; “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi” şartını zorunlu tutmaktaydı. Ek olarak büyükşehir belediyeleri; “belediye hudutları kapsamında ve bu hudutlara üst sınır 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin güncel nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, kentte konutların dağılımı, kentin sosyo-kültürel yaşam alanları ve ekonomik refah seviyeleri göz önünde tutularak”, kanun ile korunma altında tutuluyordu. 6360 sayılı Kanun’a göre ise Büyükşehir Belediyesi tanımı; sınırları il mülki sınırına uzanan, idari ve mali açıdan bir özerkliğe kavuşmuş kamu tüzel kişilikleri şeklinde tanımlanmaktadır. Kurulması için tek şart 750.000 nüfus kriterine uygunluk göstermesi gerekmektedir.



6360 Sayılı Kanun'a Göre



Şekil 1. 5216 ve 6360 Sayılı Kanunlarda Büyükşehir Hizmet Alanı

Kaynak: Hicran Çelikyay, “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, Seta Analiz, 2014:84.

2.2.1. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Bölüşümü

6360 sayılı Kanun, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinde tamamen bağımsız olmasına doğru bir yönelimde bulunmamış, tersine birtakım yetkilerde beraber hareket ettirme yöneliminde düzenlemeler yapmıştır. Bu tür yerel hizmetlerin uygulama gerekliliğine göre farklılıklara ya da benzerliklere alan açmıştır. 5216 sayılı Kanun’un 7. Maddesinin z bendinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere,

yukarıdaki devredilebilir yetkiler başlığında da belirtilen; “Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek”, “Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek”, “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek” hizmetlerini büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi birlikte yapabilirler.

5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyesine verilen yetkiler Madde 7’de a’dan z bendine değin sıralanmıştır. Kanun’da bu görev ve yetkiler oldukça geniş tutulmuştur. Bunlar ana hatlarıyla aşağıda belirtilmiştir:

- Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, ilçe belediyelerinin de görüşlerini alarak yapmak ve belediyenin bütçesini hazırlamak.
- İlin çevre düzeni planını yapmak ve plana uygun olarak hizmet sınırı içinde 1/5.000 ile 1/25.000 ölçeğinde nazım imar planı yapmak.
- İlçe belediyelerinin yaptıkları imar planlarını değiştirerek veya aynı şekilde onaylamak.
- İlçe belediyelerinin imar uygulamalarını kontrol etmek.
- Alt yapılı ve imarlı arsalar üretmek; toplu konut yapmak, satmak ve kiralamak.
- İlin ulaşım ana planını yaparak; il bütününde her türlü toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücretlerini, güzergâh ve zamanlarını belirlemek.
- İlin bütününde trafiğe ilişkin düzenlemeleri yapmak.
- Eski köy yerleşim yeri olan mahalleleri ilçelere bağlayan yollar ile ildeki Büyükşehir Belediyesi’nin yetkisinde olan bulvar, meydan ve ana yolların yapım, bakım ve onarımı ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- Yetkisindeki alanlarda zabıta hizmetlerini yürütmek
- Konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak.
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

- Zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- Büyükşehirlerin tamamına yönelik sosyal alanlar, parklar, hayvan barınakları, müze, kütüphane vb. yerleri yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine yardım sağlamak.

Ayrıca büyükşehir belediyeleri, Kanun’a göre; “Kanunlarla Büyükşehir Belediyelerine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.” Görev ve yetkilerini imar planlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye de bildirmek zorunlu tutulmuştur.

Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri aşağıda belirtilen hizmetleri ise ortaklaşa yapabilirler, birbirinden bağımsız da yapabilirler (5216 sayılı Kanun Md. 7):

- Gecekondu alanlarının dönüştürülmesi, ıslahı vb. hizmetleri yapmak.
- Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini yürütmek.
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- Kapalı ve açık Otoparklar yapmak.
- Spor, eğlence ve dinlence yerleri yapmak.
- “Yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik kültürel hizmetler” sunmak.
- Özellikle kadınlar ve çocuklar için konukevleri kurmak.
- Yükseköğrenim öğrencileri ve orta öğrenim öğrencilerine yurt açıp işletmek.
- Meslek kazandırma beceri kursları açmak.
- Mabetlerin, eğitim, sağlık, kültürel tesislerin bakım ve onarımını yapmak.
- Sağlıkla ilgili tesisler kurup işletmek.
- Gençlik ve spor, sanat, turizm, kültürel ve sanatsal hizmetler yürütmek.
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokuyu korumak.

- Defin hizmetlerini yürütmek.
- Tarım ve hayvancılığı destekleyecek her türlü faaliyette bulunmak.

Büyükşehir Belediyelerinin görev alanı dışında kalan görev ve sorumluluklar, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri ilçe belediyelerinin de sorumluluğu dahilindedir. Bu doğrultuda, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumlukları şunlardır:

- Büyükşehir belediyesi, bazı görev ve yetkilerini belediye meclisinin kararı ile devredebilir. 5216 sayılı Kanun’un 7. Maddesinin z) bendinin 2. fıkrasında; “Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler” demektedir. Bu görev ve yetkiler maddi bir beklenti olmayan, yoğun bir şekilde yerel hizmet kapsamlarına ilişkindir:
- İlin bütününde her türlü yol, cadde, sokak, park, bulvar, meydan gibi alanların isim ve numaralarını belirleme görevleri.
- Mezarlık alanlarını belirlemek, işletmek.
- Yolcu ve yük terminallerini yapmak, işletmek buraları ruhsatlandırmak.
- Toptancı hallerini yapmak, işletmek ve buralara ruhsat vermek.
- Mezbahaları yapmak, işletmek ve buraları ruhsatlandırmak.
- Ortak yetki havuzunda da bulunan kapalı ve açık otoparklar yapmak, işletmek.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımını Karaaslan’da aşağıda görüldüğü gibi ortak ve farklı görevlerini belirtmiştir (Karaaslan, 2014:57-58).

Tablo 5. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev Paylaşımı

Görevler	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi
1. Temel Kentsel Altyapı Hizmetler		
Yollar ve Meydanlar	+	
Meydan, yol ve sokak adları	+	
Kanalizasyon	+	
Yeşil alan ve parklar	+	+
Konut	+	+
Su	+	+
Havagazı ve merkezi ısıtma	+	+
1. Temel Kentsel Hizmetler	+	+
Yolcu ve yük terminali kurma	+	+
Çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi	+	+
Çöp toplama	+	+
İşletmelere ruhsat vermek ve denetlemek	+	+
Zabıta	+	+
İtfaiye	+	+
Trafik	+	+
Nikâh	+	+
Kamu ulaşımı	+	+
Defin ve mezarlar	+	+
Okul binalarının inşaatı, bakım ve onarımı, araç-gereç ve malzeme ihtiyacının karşılanması	+	+
Temizlik kontrolü	+	+
Çevre sağlığı ve koruma	+	+
Acil yardım, kurtarma ve ambulans	+	+
Coğrafi ve kent bilgi sistemleri	+	+
2. İmar Hizmetleri		
Nazım imar planı	+	+
Tatbikat imar planı	+	+
İmar ruhsat ve inşaat kontrol	+	+
Numarataj çalışmaları	+	+
3. Sosyal Hizmetler		
Sağlık tesisi açma ve işletme	+	+
Kadın ve çocuklar için koruma evleri açma	+	+
4. Ekonomik Nitelikli Hizmetler		
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar	+	+
Hal, pazar yerleri açma	+	+
Mezbaha		
Sanayi bölgesi çarşısı	+	+
Otel-dükkân yapmak, kiralamak	+	+
Ticaret odaları organizesi	+	+
5. Diğer Sosyal ve Kültürel Hizmetler		
Eğlence ve benzeri yerler	+	+
Kültür, sanat ve turizm tanıtımı	+	+
Kültür ve tabiat varlıklarının korunması, bakımı ve yeniden inşası	+	+
Kütüphane, kültür merkezi	+	+
Mesleki kurslar	+	+
Öğrencilere ve amatör spor kulüplerine destek	+	+
Amatör spor karşılaşmalarını düzenlemek	+	+
Başarılı sporculara ödül vermek	+	+
Gıda bankacılığı yapmak	+	+
Yaşlı ve çocuklara yardım	+	+

Kaynak: Erkan Karaaslan, “Açıklamalı 6360 Sayılı Kanun”, Berkad Yayınları, 2014:57-58.

2.2.2. Büyükşehir ve Merkezi İdare Arasında Yetki Bölüşümü

Büyükşehir belediyeleri, hiyerarşik yapısı nedeniyle merkezi idarenin denetimine tabidir. Yetki ve mali yapı gereksinimi için merkezin onayına, iznine, kontrolüne tabi tutulmaktadır. Büyükşehir ve merkezi idare arasındaki yetki bölüşümü konusundaki ilişkiyi incelediğimizde bakanlıklar bazında bakmamız gerekmektedir. Bu ilişkiye bakanlıklar bazında incelenerek bazı sonuçlara karşılaşılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı; mahalli idareler ile merkezi idareyle olan iletişimini ve koordinasyonu düzenlemektedir. Bu bakanlığa bağlı olarak *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü*, Büyükşehir belediyeleri ve diğer yerel yönetim organları üzerinde bakanlığın denetim yetkisini yasalar doğrultusunda kullanır, mahalli idarelerin kalkınma programlarını ve yıllık plan işleyişlerini denetler, mahalli idarelerin gelişmesi için araştırmalar yapar, mahalli idarelerin kadro, teşkilat gibi gereksinimlerini takip eder, mahalli idare fonların dağıtımını ve yönetimini üstlenir (Gözübüyük, 2000:122).

İçişleri Bakanlığı, Büyükşehir belediyelerinin en çok iletişim içinde olduğu bir bakanlık konumundadır. Büyükşehir organlarının aldığı bazı kararlar İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Bu onaylardan bazıları şunlardır; belediye sınırlarının saptaması ve krokisini çıkarma işlemi, bütçe ve stratejik plan hazırlanması.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; ilişkili bir kuruluşu olan İller Bankası, belediyeler için bütçe yardımı konusunda kredi ve teknik yardım olanağı sunmak adına kurulmuş altyapı yatırım ve hizmet bankasıdır. İller Bankasının görevleri arasında, belediyelere teknik olanak, kredi erişimi, fon yardımı sağlamakta ve mahalli idarelere payların dağılımı hususunda aracılık sağlamaktadır. Teknik yardım çerçevesinde, belediyelerin altyapı, içme suyu, kanalizasyon gibi temel hizmetlerini sunmak adına yatırımlara mali açıdan katkı sunmaktadır. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı toplamından belediyelere aktarılan pay, İller Bankası yoluyla paylaşılmaktadır.

Maliye Bakanlığı; mahalli idarelerin vergi düzeneği ile devlet vergi düzeneğinin eşgüdümünü sağlamaktadır. Bakanlığı hizmet alanı içerisindeki konularda mahalli idarelerle ilişkilerde koordinasyon görevini de üstlenmektedir. Mali sıkıntı yaşayan belediyelere, Maliye Bakanının izni doğrultusunda direkt fon yardımı sağlanabilmektedir.

Bakanlığa bağılı olan *Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü* ile Büyükşehir belediyeleri, konut, sanayi, eğitim, sağık, turizm yatırımları amacıyla anlaşma sağılamakta ve ihtiyaç doğrultusunda araziler belediyelere aktarılmaktadır.

Enerji ve Tabii Kaynakları Bakanlığı; ilişkili bir kuruluşu olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, büyükşehirlerin uzun süreli içme, kullanma ve sanayi suyu ihtiyacını karşılamakla mesuliyetlidir (T.C. Başbakanlık DPT, 1994:151).

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Büyükşehir belediyeleri anlaşma içerisinde dar ve orta gelirli kesimlere odaklı toplu konutlar inşa etmektedirler. Böylece kaçak yapılara, çarpık konut planına, gecekondulaşmaya engel olunabilmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile diğler bakanlıkları arasındaki ilişkilerde her bakanlık görevi ve hukuki sorumluluğı gereğı hizmet alanı dahilinde belediyelerle eşgüdüm sağılamakla yükümlüdür.

Büyükşehir belediyelerinin mali denetimi Sayıştay tarafından işlem görmektedir. Sayıştay yargısal bir kurum olmasına rağmen; ülkenin merkez odağında olduğundan dolayı merkezi idare-büyükşehir belediyeleri işlerliğinde bir taraf durumundadır.

Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel idarelerin mali kaynaklarının en azından belirli bir payı, oranlarını kendilerinin koyacakları yerel vergi ve harçlardan karşılanacaktır. Büyükşehir belediyeleri, hem genel bütçe vergi gelirlerinden belirli bir miktarda paya sahip, hem de kendisinin koymuş olduğu yerel halktan alınan vergi, resim ve harçlardan transfer akışı sağılamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin gelir ve bütçeleri konusunda, Genel bütçe vergi tahsilatının yaklaşık olarak %5'ini büyükşehir belediyelerine tahsil edilmektedir. Alınan %5'lik pay Büyükşehir belediyeleri toplam gelirlerinin %54'üne diğler bir deyişle yarısına denk gelmektedir ki, bu oran Büyükşehir Belediyelerinin en önemli gelir kaynağının genel vergi bütçe tahsilatı olduğu da toplam pay oranından anlaşılmaktadır.

2.2. 6360 sayılı Kanunun Deneyimi: 2014-2021 Yılları Arası Uygulanabilirliği

6360 sayılı Kanun, 2014 yılında uygulamaya geçmesiyle birlikte yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kanundaki eksiklikler daha önceki bölümde eleştiriler kısmında değindiğimiz gibi birçok kesim tarafından olumlu ve olumsuz bakış açılarıyla açıklanmıştır. Kanunun etkinliği için bazı hususlarda güncel gelişmeler ışığında revize edilmelidir. Farklı görüşlerin ortak noktası, Kanunun SWOT analizinin yapılması ve bu doğrultuda zayıf yönlerin ve tehditlerin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Aşağıda 2014-2021 yılları arası süreç değerlendirilecek ve karşılaştırmalı analiz yapılacaktır.

2014 yılından günümüze kadar geçen süreçte, “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporları”, onuncu ve on birinci kalkınma planlarında 6360 sayılı Kanunu başlıca bir sorun olarak görüp, sorunların çözümüne yönelik politika, strateji ve eylem önerileri sunulmaktadır. Aşağıdaki tabloda 6360 sayılı Kanunun sorun alanları ve hedefleri incelenecektir.

Tablo 6. 6360 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Kaynaklı Sorunlar

*Sorun Alanı: 6360 sayılı Kanunun Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar
1) Su ve kanalizasyon hizmetlerindeki yetki karmaşası sorunsalı
2) Yerel yönetimlerin tarım ve hayvancığa ilişkin genişleyen sorumlulukları etrafından mali kaynak ve personel eksiliği sorunsalı
3) Kent ve kırsal tanımının istatistiki ve bilimsel metotlarla tanımlanamamasından kaynaklı doğru bir kentsel yerleşmenin planlanamaması sorunsalı
4) 6360 sayılı Kanun sonrası tali mevzuatların yetersiz olması nedeniyle her il kendine göre bir yöntem belirlemeye çalıştığı için uygulamada birçok sıkıntının ortaya çıkması ve sürecin uzaması sorunsalı
5) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurumsal ve işlevsel niteliğinin netleştirilememesi sorunsalı (Mevzuatta değişiklik yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.)
*Sorun Alanı: Köylerin Tüzel Kişiliğinin Kaldırılmasından Kaynaklanan Sorunlar
1) Bir yaşam biçimi olarak devam ederken idari birim olarak köylerin kaldırılmasından kaynaklı, kentli hizmetlerinde farklı ölçütlerin belirlenmesi sorunsalı
2) Sosyolojik olarak kırsal yerleşme niteliği devam eden “yeni” mahallelerde kente özgü bazı sorunların kırsal taşınması sorunsalı
3) 1924 tarihli ve 442 sayılı köy kanununun güncellenmesi ihtiyacı sorunsalı
4) Kırsal nitelikli mahalle ile kentsel nitelikli mahalle ayrımının çizilememesi sorunsalı
5) Köyden dönüştürülen kırsal mahalleler intibak süreci içinde özellikle sosyoekonomik intibakının korunmaması sorunsalı
6) Dağlık alan belediyelerinde kırsal ve kentsel kalkınma bütünlüğünü sağlayacak çok yönlü eylem planlarının oluşturulmaması sorunsalı
*Hedef 1: Kırsal Alan Yönetimini Yeniden Düzenlemek
*Hedef 2: 6360 sayılı Kanunun Uygulamada Doğurduğu Sorunları Gidererek, Etkin Bir Büyükşehir Modeli Oluşturmak

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 2018:108-112, Ankara.

Onuncu Kalkınma Planı 2014 yılında erişime açıldığında, 6360 sayılı Kanun yeni uygulandığı için planlar on birinci kalkınma planına göre daha kısa tutulmuştur. Tablodan anlaşılacağı üzere Kanunun yıllara göre deneyiminde uygulama alanlarında sorunlar belirlenmiş ve araştırılıp düzenleme yapılması gerekliliği ortaya konulmuştur. 6360 sayılı Kanun sonrasında yapılan önemli bir değişiklikte, 16 Nisan 2016 günü yapılan halkoylaması sonucunda onaylanan Anayasa değişikliği sonucunda 2019 yılında yürürlüğe giren “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” de yerel yönetim yapısını derinden etkilemiştir.

Yerel yönetimlerde uygulanan 6360 sayılı Kanun üzerinde ciddi tartışma konusu olan ölçek konusunda etkinlik, verimlilik ve katılım ilkelerine uygulanabilirliğinin iyi bir model olması gereklidir. Kırsal alan ve kentsel alan ayrımının iyi yapılması ve her iki alanın politika, uygulama planları ayrı olmalıdır. Kırsal alan ve köy yönetimi ile ilgili belli başlı sorunlar şunlardır: arazi idaresi ile ilgili politika yetersizliği, çok başlılık (görev birkaç kurumda mevcut), hizmet çakışması, personel ve mali kaynak transferlerinde yetersizlik, iletişim ve uyum eksikliği, tarımsal veri bankacılığının kısır döngü durumunda dar bir alanda olması gibi belli başlı sorunlar mevcuttur (<https://www.sbb.gov.tr/> e.t. 09.16.2021).

2018 yılında Yerel Yönetimler İhtisas Komisyonu Raporu’nda, 6360 sayılı Kanunun sorunları tespit edilmiş ve sorunları iyileştirebilmek adına proje önerileri geliştirilmiştir. “Büyükşehir belediyelerinde Vatandaşların Yaşanabilir Bir Çevre ve Daha Kaliteli Bir Yaşama Ulaşma Konularındaki Değişikliklerin Araştırılması” adlı proje önerisi mevcuttur. Projedeki amaç 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehirlerde, idari organizasyonu ve mali yapısının değişikliğe uğraması, bölgede yaşayan vatandaşların yaşam standartlarına etkisi inceleme altına alınacaktır. 30 büyükşehir belediyesi kapsamlı bir alan araştırması sayesinde SWOT analizi yapılmış olacağından, Kanunun yürürlüğe konduğu tarihten bugüne kadar olan sürecin başarısını ve diğer yönlerini de ele alacaktır.

Kentsel yerleşmelerde kurulan konut yapısı, kentin estetiği, mahallelerde konforun ön planda tutulması gibi unsurlar dikkate alınarak yerleşmeler şekillenmiş ve kırsal aladaki mahalleler ile etkileşimin kısıtlı planlamaların farklı olması projelerde amaçlanmıştır. Konunun açıklama kısmına değinilecek olunursa, bu iki

yerleşme arasında var olan sosyal tabakadaki farklılık nedeniyle mahallelere yönelik idari açıdan da farklılaştırma yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede belediyelerin meskûn sahasından 10 km ve daha uzak olan mahallelere kırsal mahalle statüsü verilebilir. Tez çalışması ile de bağlantılı olan bu konu ekim ayında ‘kırsal mahalle’ statüsü şeklinde belirli nüfus ve yerleşme mesafesi gibi şartlara uyum sağlandığı taktirde uygulamaya geçiş sağlanacaktır.

6360 sayılı Kanunun bir diğer sorunsalıysa, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmasıyla merkezin bir kolu olan valilik makamına harcama yetkisinde önemli imtiyazlar verilmiştir. Bu durum yerel mali serbestlik durumunu yıpratmasının yanında şeffaflık ilkesinin de zayıflamasına neden olmuştur (Günel vd., 2014:68).

2. BÖLÜM

KÖY-MAHALLE DÖNÜŞÜMÜ

1. KAVRAMSAL AÇIDAN KÖY VE KÖY YÖNETİMİ

Türkiye tarihine bakıldığında yerel yönetimlerin Batıda olduğu gibi hukuki anlamda zengin bir geçmiş arşivine sahip olmamaktadır. Türkiye’de köy idarelerinin varlığı Osmanlı dönemi öncesinde dayanmasına rağmen, köylerin yerinden yönetim birimi ve yasal güvence altına alınıp tüzel kişiliğe sahip olması yakın zamanlara denk gelmektedir (Akdemir ve Ulusoy, 2012:331). Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin oluşumu Tanzimat dönemi yıllarında eşlik etmektedir. Köyler, nüfus açısından en küçük, tarihsel süreç açısından en eski ve sayıca en fazla olan bir yerleşkeler silsilesi ve idari bir birim olarak ifade edilmektedir (Altan vd., 2010:56).

Köy kavramını tanımlarken birçok çalışmada da görüldüğü üzere; yönetsel, sosyal, demografik, ekonomik özellikleri ile birlikte coğrafi ve fiziki yerleşkelerin özellikleri, koşulları da dahil edilerek farklı açı ve yönlerden tanımlamalar ortaya çıkmaktadır (Kavruk, 2004:15).

Kent bilim Terimleri Sözlüğünde Köy genel olarak, *“Yönetim işleyişi, toplum yapısı ve ekonomik unsurları ya da nüfus açısından nicel durumu kentten farklılaşan, çoğunlukla geçimlerini tarım ve hayvancılık ile yürütmek gibi yönlerle ayırt edilen ve saptanan, yerleşim planları ve mera alanlarıyla kır yaşamını yansıtan yerleşim birimidir”* şeklinde ifade edilmektedir (Keleş, 1998:93). Köy en dar anlamıyla; *“kır yerleşmelerinin genel ismi olarak da tanımlanmaktadır* (Tütengil, 1983:7).

Köy Kanunu’nda köyün üç ayrı tanımının yapıldığı görülmektedir. Köy, 442 sayılı Köy Kanunu’nun 1., 2. ve 7. Maddelerinde tanımlamalarda bulunulmuştur. Kanun’un 1. Maddesine göre; *“Nüfusu iki binden aşağı yurtlara(köy), nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir.”* Kanun’un 2. Maddesine göre; *“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”* Kanun’un 7. Maddesine göre; *“Köy bir yerden bir yere götürülebilen ya da götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun*

ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.’’

Köy yerleşimleri, geçmişten günümüze insanların, zorlu iklim şartları, diğer topluluklardan korunma gibi nedenlerden dolayı bir arada bir küme halinde olmasını gerekli kılmıştır. Üretim ve ihtiyaçlar konusunda toplu hareket etmelerine fırsat sağlayan, tarihsel ve geleneksel bir mekân ve sosyolojik bir olgu oluşturmaktadır (Kurt, 2006). Zaman serüveni ile birlikte bu köylerin bazıları nüfus artışı, kente göç isteği gibi nedenlerden dolayı kasaba ve şehirlere göç edip farklı kimlik kazanmışlardır. Bazı yerleşim yerleri ise nüfus olarak düşük seviyeleri korumuş ve en küçük birim “köyler” olarak varlığını sürdürmüşlerdir.

Köylerin bir yerleşim yeri olarak doğması ve yıllardır insanların aynı yerde yaşama arzusu da dikkat çekilerek, on bin yıldır sürmekte olan toprağa yerleşme (barınma, ekip-biçme gibi nedenlerden dolayı) gayretinin bugün dahi tamamlanmadığı izlenmektedir. Geçmişten günümüze bir yerleşme noktasında temel zorunlu bir kural olmasa da başlangıç aşamasında köy; akrabalık topluluğu olarak sosyal bir birlik, sosyal küme topluluğu haline bürünmekteydi. Köyler; idari, sosyal, geleneksel ve kalkınma birimi olarak eski dönemlerde geleneksel kabine yönetimine göre revize edilmiş birimler olarak da anlaşılmaktadır (Kamei, 2008:190). Ancak sonrasında yasal gereklilikler sonucu topluluk haline dönüşmüştür.

Köylerin oluşumu sonrasında köyü ve köyde ikamet eden halkın gerçek temsilcisi ve bir yerel topluluğu hizmetlerine ilişkin görev ve sorumluluklarını üstlenebilecek, yerel halkın ortak talep ve ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir “köy yönetimi” mekanizması uygulamaya geçirilmiştir. Köy yönetimi, köyü temsil eden bir karar organı, kendisine verilen sorumluluk ile birlikte bütçesi, tüzel kişiliği bulunan yerel yönetim organlarından biri olmaktadır.

1.1. Köy Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Köy yerleşim izleri, Anadolu’da oldukça eski tarihlere uzanmaktadır. Köyler ilk kuruldukları yıllara, köylerde kendi kendilerine idame ettirerek belirli bir hak ve talepleri olmaksızın Cumhuriyet dönemine kadar bu şekilde sürdürülmüştür. Adı tanımlanmamış bir yerel yönetim birimi niteliğini eski tarihlerde sürdürmüştür.

Çalışma içeriğinde, köy yönetimlerinin tarihsel gelişimini “*cumhuriyet öncesi dönem*” ve “*cumhuriyet sonrasındaki dönem*” şeklinde iki zaman dilimine ayırarak sürecin analiz edilmesinde daha anlaşılır olacağı öngörülmüştür.

1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Köy Yönetimi

Uluslararası tarihsel konjonktür Türk toplumsal yapı ve işleyişini de derinden etkilemiş, Anadolu uzun yıllar boyunca yerleşim alanı olmuştur. Türklerin fethinden sonra Anadolu topraklarında pek çok Türk boyu otağ kumuş ve bu süreç iskân alanlarını zenginleştirmiştir. Osmanlı döneminde köylerin genel özellikleri arasında; iktisadi, mali ve ekonomik açıdan kendi içlerinde kapalı bir topluluk halindedir. Fakat fiziki, sosyolojik, kültürel, etnik, siyasi gibi unsurlar karşısında ise farklı farklı köy tiplerleri ile karşılaşmaktadır (Demirel, 2011:104). Osmanlıda tarım hukuku gelenek, görenek ve İslam Hukukuna göre şekillenmiştir. Bu oluşumun sonucu olarak “Öşür, Miri ve Vakıf” arazisi olmak üzere üç tür arazi yapısı ortaya çıkmış ancak devletin büyümesinden dolayı sorunlar çözülmemiş ve bunun üzerine “Tımar sistemi” uygulamaya konulmuştur. Yine de bu dönem Osmanlı imparatorluğunun toprak rejiminde, devletin hazinesinde ordunun asker sağlanmasında yardımcı bir faktör olup, köy halkı içinde bu sistem bir sorun yaratmamıştır. “Has-zeamet ve tımar sistemi” olarak bir kümeleme haline gidilmiş ve bu kümeleme içerisinde köylü toprağın efendisi ve mülkü değil, toprağın geçici koruyucusu olmakta ve bağımsız, özerk bir yönetim sistemine sahip olmamaktadır. Zamanla bu sistemin işlerliğini yitirmesi sebebiyle, 16.yüzyılda devlet vatandaşlardan aldığı vergilerin bir bölümünü belli bedel karşılığında Osmanlı vatandaşlarına devretmiş bu şekilde iltizam usulü yerleşmiştir (Aytaç, 2009:50-51).

İltizam sisteminde köylü eskiden vergilerini tımarlı sipahilere öderken, bu sistemle birlikte mültezime ödemektedir. Ancak sistem yolsuzluk yapmaya meyilli bir durum almıştır. Çünkü toprak rejimindeki bozulmalardan yararlanan zengin kesim hukuk kurallarını ihlal edip, köylünün sınırlar dahilinde sahip olduğu toprakları sahte belgelerle ellerinden alıp, mülklerini genişletmiştir. Bunlara ek olarak, 19. Yüzyılla birlikte yönetim alanında ciddi reformlar gerçekleştirilerek, köylerin bir idari birim olduğu yasal olarak güvence altına alınmıştır. Fransız İhtilali beraberinde Avrupa’da değişim rüzgârını başlatmış, Osmanlı devletinde de değişime meraklı bir kişiliğe sahip

II. Mahmut, köylere yönelik reform hareketleri başlatmıştır. Köyün yönetim yapısı sağlam temeller olarak devletin yıkılan güven ve gücünü de arttırmıştır (Çetin, 2017:31). Köy yönetimindeki değişimler kronolojik olarak aşağıdaki şekilde sunulmaktadır.

- “*Köy Muhtarlık Kurumu (1829)*”; Türkiye’de muhtarlık adı altında ilk yapılanma girişimi reformist çalışmalarda öncül olarak bilinen II. Mahmut, 1829 yılında İstanbul’da ilk muhtarlık teşkilatını kurmuştur. Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılmasının ardından güvenlik-asayiş problemlerine sebebiyet vermiş bu nedenle halkın-eşrafın zulmedilmemesi için bu yapı kurulmuştur. Bir diğer sebep köylerin idaresinden sorumlu imamların, taşradan gelen “mürur tezkerelerini” kontrolde başarısız olmaları onları yetersiz kılmıştır. Muhtarlık birimi, idari açıdan bir düzenleme getirme çabası, örneğin; kırsal alanlarda vergi düzenlemeleri ve kontrolü, yerleşkelerde göçleri engelleme gibi sorumlulukları muhtarlar etrafında toplanmıştır (Ahmet Lutfi Efendi, 1989:5).

- “*1858 tarihli Arazi Kanunnamesi*”; Kanunnamede eskiden süregelen köy sakinlerinin kullanmakta olduğu mera, yayla, harman yeri gibi taşınmaz malların o köye ait olduğu kabul ve saptaması yapılmıştır.

- “*Vülatı İzam ve Mutasarrıfını Kiran ile Kaymakamlar ve Müdürlüklerin Vezâifini Şamil Talimat (1858)*”; Yönetmelikte köy kavramının değinilmiş olsa da köyün hangi görevleri idare ettireceği ve köyün kurulabilmesi için belirli özellikler açısından herhangi bir ibareye yer verilmemiştir (Toprak, 2006:312).

- “*9 Haziran 1861 tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi*”; Cebel-i Lübnan, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine geçişin bir ürünüdür. Cebel-i Lübnan’da Dürzîler ve Marunîler ikilisinde anlaşmazlık sonucu Avrupa devletleri barışı sağlamak gerekçesiyle Lübnan’ a askeri müdahalede bulunmuştur. Osmanlı devletinin de temsilcisinin bulunduğu Avrupa komisyonu, 9 Haziran 1861 yılında Lübnan Nizamnamesini hazırlamıştır. Nizamname de belirtilen husus, Lübnan’ın Beyrut’tan ayrı bir vilayet olması yönünde kararlaştırılmıştır (Engelhart, 1999:169-171). Cebel-i Lübnan Babıali’nin yönetiminde Hristiyan Mutasarrıfın idaresine verilecekti. Ancak Cebel-i Lübnan’ın özerkliği suiistimal edilerek bütün Balkanlara uygulanma

söylemi Osmanlı için zorlu bir durum yarattı (Ortaylı 2000:154). Bu sebeple Babıali'nin taşrayı daha iyi koruma amacıyla yeni bir düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

- “1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi”; Mithat Paşa önderliğinde hazırlanan Vilayet Nizamnamesi, köyleri tüzel kişilik sağlamamış ama köylere ilişkin hükümlerden anlaşılacağı üzere köyün bir yerel yönetim birimi haline getirileceğine dair ilk metin olması önemini taşımaktadır. Nizamname, idari yapıyı düzenlerken, idari bölümlendirmeyi ‘vilayet’, ‘sancak’, ‘kaza’ ve köy(karye) şeklinde ayırmıştır. “Vilayet nizamnamesine göre, kasaba ve şehirlerdeki en az elli hane bir mahalle; her bir mahalle de bir karye hükmünde kararlaştırılmıştır” (md.5). Bir mahalle olduğu gibi bir köy kabul edilmiştir. Dini farklılıklar göz önünde tutulmuş ve iki muhtar ve bir ihtiyar heyeti yapılanmanın içerisinde yer almıştır (Ökmen ve Parlak, 2010:275-276).

- “1871 tarihli İdare-i Umumiye Nizamnamesi”; Bu nizamnameye göre, eyaletlerin adı değiştirilerek vilayet olmuştur ve sınırlar daraltılarak yeni bir vilayet yapılanmasına gidilmiştir. “Vilayetler livalara”, “livalar kazalara”, “kazalar da nahiye ve köylere” ayrılmıştır (Md.1). İlk kademe birimi değiştirilerek kaza yerine nahiyeler olmuştur. Nizamnamede diğerlerinde olduğu gibi köylere yasal bir güvence vermemektedir (Nadaroğlu, 2001: 242).

- “Mecelle (1870-1877)”; 1870-1877 yılları arasında yürürlüğe giren Mecelle’de, köyü temsil eden muhtarın, köyün ortak menfaatleri için dava açabilme hakkı tanınmıştır.

- “1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi”; İki yüz haneden fazla olan köyler nahiye olacaktır. İki yüz hane olamayan köylerde ise sayıya ulaşmak için birleştirme yöntemi uygulanacaktır. Ancak bu nizamname geniş bir uygulama alanı bulamamış, bir iki vilayetle sınırlı kalmıştır.

- “1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati”; Bu kanuna kadar uygulamaya konulan nizamnameler birlikte yürürlükten kaldırılmış ve Cumhuriyet’in ilanına kadar köylerin idaresi bu Kanun’a bırakılmıştır. Tüzel kişilik tanınma hususunda diğer nizamnamelerde olduğu gibi bu Kanunda da yasal güvence tanınmamıştır.

Osmanlı döneminde yapılan bu düzenlemelerdeki gayeler, köy yönetimi konusunda merkezi hükümetin yetkilerini daha fazla derecelendirmek, düzenli vergi toplamak ve denetlemek, köylünün güvenliğini ve esenliğini sağlamaktır. Ancak reform hareketleri, istenen bir şekilde sonuçlanamamıştır. Köylerin yönetiminde, hukuki yollarla koruma altına alınabilmesi için tüzel kişilik kazanması gerekli olsa da; Cumhuriyet dönemine kadar herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

1.1.2. Cumhuriyet Sonrası Köy Yönetimi

Osmanlı Devleti, yeni kurulan genç Cumhuriyete tarımsal refah durumu olmaksızın, ilkel tarım tekniği sürdüren, tarımsal teknik açısından yenilikler getiremeyen ve sürekli içerisinde bulunduğu ve mücadelede sahada bulunduğu savaşlar nedeniyle, borç içinde bir ekonomiyi devretmiştir. Köylü, kapalı ekonominin etkisiyle “bir lokma, bir hırka” koşullarında yaşamlarını sürdürmektedir. Uzun yıllar aralıksız süren savaşlar nedeniyle, merkezi idareye olan güvende azalmalara neden olmuştur.

Cumhuriyet’in kurulmasından sonra, 20 Nisan 1924 Anayasası’ndan önce köye dair ilk detaylı Kanun, 18 Mart 1924 tarihinde yürürlükte kabul gören Köy Kanunudur. Kanunla köylerin hukuki güvencesi sağlanmıştır, yerel yönetim kuruluşları haline getirilmiştir. Yasa, imece usulünü, köylüye işgücü ile ödenen köy geliri durumuna getirmiştir. Ancak sonradan çıkarılan yasalarla imcenin görev alanı genişlemiş, köylüler bu durumdan rahatsız olmuştur. İklim koşulları dikkate alınmaksızın köylüye, barınma ve yiyecek koşulları sağlamadan sürekli çalıştırılması durumu imece usulünün yozlaşmasına neden olmuştur (Geray, 1974:6). Köy Kanununda köylere yönelik çeşitli kriterler gereğince değişik tasvirler ortaya çıkmıştır. Kanuna göre nüfusu 2000’den az olan yurtlara “köy”, 2000- 20000 arasına sahip yerlere “kasaba” ve 2000’den çok olanlara ise “şehir” denilmektedir. Köylere ilk olarak 1924 tarihinde 442 sayılı kanunla tüzel kişilik tanınmıştır. Keza Köy Kanunun 7. Maddesi köyü, “başlı başına bir varlık olarak” tanımlarken, bu durumun “köyün tüzelkişiliği” olduğu anlamına geldiğini belirtmiştir (md.7).

17 Şubat 1923 yılında toplantısı düzenlenen İzmir İktisat Kongresinde, köylünün sorunları, ihtiyaçları ve çözüm politikaları konuşulmuştur. Kongrede bir

sağlıklı kalkınma modeli yaşatılabilmesi için tarım, sanayi ve ticaretin birbirleri ile etkileşim içinde olması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Kongrede aşarın kaldırılması, tarımsal eğitimin uygulanması, Ziraat Bankası kredilerinin artması, tarımda makineleşme savlarını dile getirmişlerdir. İzmir İktisat Kongre toplantısının gündemi çok geniş konu başlıklarını ele almış ve çözüm paketleri oluşturmak için bu kongre bir altlık oluşturmuştur. Nitekim 1925 yılında hükümet, çiftçilerin sorun yarattığını belirtip, bütçe gelirlerinde eşitsizliğe yol açan aşar vergisini lağvetmiştir. Ziraat Bankası kredileri arttırılmış, çiftçiye yardımcı bir fon oluşmuştur.

1924 yılında yürürlüğe giren 1924 Anayasası köyler hususunda, *“Türkiye’nin coğrafik yapısı ve ekonomik ilişkileri açısından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara ayrıldığı ve bucakların da kasaba ve köylerden oluşan bir yapıtı teşkil ettiği”* ifade edilmiştir (md.89).

1930’lu yıllar itibariyle, köylerle ilgili, çiftçinin kalkınmasına yönelik ciddi reform hareketleri başlamıştır. 1937 yılında, Ziraat Bankasının özel şirket olmaktan ayrıştırılıp devlet teşekkülü konumunu alması sağlanmıştır. *1935 yılında Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri* kurulmuştur. Bu gelişmeleri takiben, *1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi* kurulmuştur. Ancak uygulamaya geçerken bu gelişmeler etkin bir başarı gösterememiştir. Örneğin; Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri, kooperatif birliği olmaktan ziyade eşraf ve tüccar arasındaki çıkarlar doğrultusunda kullanılmıştır. Köye yönelik bir düzenleme olan fakat bir türlü uygulamaya geçemeyen bir konu da *Toprak Reformu*’dur. Toprak Reformu’nun temel amacı, “memlekette topraksız çiftçi bırakmamak” anlayışı olmuştur. Düzenlemelere takiben, *1935 yılında Toprak İskân Kanunu ve Zirai Islah Kanunu* çıkarılmıştır.

Cumhuriyet döneminde köylere yönelik reformlarda kapsamlı bir alana sahip olan bir diğer gelişmede, Köy Enstitüleridir. Köylerde, “öğretim ve eğitim işlerini görmek, fenni ziraat için köylülere rehberlik etmek” üzere, 3238 sayılı Kanun 17 Nisan 1940 yılında kabul edilmiştir. Cumhuriyet döneminde köye yönelik düzenli ve tutarlı bir gelişme gösteren yaklaşım eğitim dalında, Köy Enstitüleri aracılığıyla sistematik bir eğitim modülü oluşturulmaya çalışılmıştır (Geray, 1972:1). Köy yapılanmasını iptal etmek adına 1937 yılında bir yasa hazırlanarak, ayrık olan köy yerleşimlerinin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Köy birlikleri, köyün birleştirilmesi,

toprak reformu ve Köy Enstitüleri tarımda değişim rüzgârını oluşturacak temel birleşenlerdi. Ancak 1937 yılında başlayan reformlar 1945 yılına kadar devam etmesine rağmen köy birliği projesi uygulamaya geçirilememiş, kooperatif sistemi bazı tüccar kesimince suiistimal edilmiştir. 1940’lı yıllar sürecinde, önemli bir Kanun olan “1945 yılında 4753 sayılı Çitçi Topraklandırma Kanunu” çıkarılmıştır. Çitçiyi Topraklandırma Kanunu öncesinde Türk köylüsünün toprak mülkiyetinin dağılımı ile ilgili bazı veriler Tablo 7’dedir.

Tablo 7. 1937-1943 Yılları Arası Dönüm Başına Çitçi Aile Sayısı

1 ile 10	244,828
10 ile 20	161,380
20 ile 30	124,514
30 ile 40	92,222
40 ile 50	75,313
50 ile 75	112,720
75 ile 100	74,914
100 ile 200	88,355
200 ile 500	31,886
500 ile 1000	40,104
1000 dönümden fazla	1,876

Kaynak: Erdal İnce, “Köylüyü Topraklandırma Kanunu’nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri”, ÇTTAD, 2006: 13.

Tablo 7’deki verilerden de anlaşılacağı üzere, çitçi aile sayısı ile dönüm arasındaki denge ters yönlü bir orantıya sahiptir. Aile sayısı ile dönüm arasında bir tatmin düzeyi mevcut değildir. Birçok kişi için dönümler yeterli olamamakta bu da köylünün topraksız kalmasına ve sonuç itibarıyla de tarımsal üretim işlerliğini engellemektedir. 1945 yılında 4753 sayılı Çitçiyi Topraklandırma Kanunu’nun konu başlıkları; dağıtılacak arazinin belirlenmesi, arazinin kamusallaştırılmasının tespiti, verilen araziye ait hükümler ve mali hükümlerden oluşmuş, ayrıntılı bir toprak

düzenlemesi hedeflenmiştir. Ancak beklenen düzeyde bu düzenleme uygulanamamıştır (Turan, 1975:283). Geniş arazi mülklerinin tasfiyesine yönelik bir adım atılamamıştır. 1950 seçimlerinde önce, Toprak Kanununun etkisiz olmasına neden olan maddelerde revizyon yapılarak, dağıtılacak toprak “hazine ve vakıf arazileriyle” sınırlar çizilmiştir.

1940’lı yıllar dilimde bir diğer gelişme, tarımsal üretim seyri üst tabakada yer alan kesimlerce bu kesim genellikle toprak ağaları olmakla birlikte diğer kesimlerce tarımda üretme ve mala sahip olma durumunu belirli bir kesim elinde tutarak zorlaştırmaktadır. Sonuç itibariyle de istihdam analizleri sonucunda işsizlik durumu ile karşı karşıya kalınmıştır. Devlet bu yıllarda tarımı canlandırmak adına küçük büyük tüm tarım işletmelerine yardımcı olabilmek için devlet teşebbüsü olan “5433 sayılı, 7/6/1949 tarihli “Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu” çıkarılmıştır. Kanunun ve bu çiftliklerin amacı çiftçilere yardımcı bir yol planı çizmek olmuştur (Kılıçbay, 1990:65).

1946 yılı itibariyle çok partili yaşama geçiş ile birlikte Demokrat Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi önem yönünü köylüye ve tarımsal politikalara çevirmiştir. I. Saydam ve I. Saraçoğlu Hükümeti meclis akışında köylünün istidam edileceği ve işlem görmemiş toprak kalmayacağı, üretimin akış içerisinde olacağı belirtilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr> e.t. 5.01.2021). Peker Hükümeti meclis akışında, tarımın teknik olarak desteklenmesi ve Toprak Reformunun adaletli bir şekilde uygulanabilirliği görüşülmüştür. I. II. III. Ve IV. Menderes Hükümetleri, köy içi gelişim esas alınmış ve köy sakinlerine yönelik çalışmalarında ekipman ve teknik destek temini (zirai ilaç, kimyevi gübre vb.), teknik donanımlı köy inşa edebilmek adına girişimlere başvurmuştur. III. Menderes Hükümet programında ilk kez değinilen “tarımda makineleşme” dikkat çeken önemli bir husus olmuştur. 1948 yılında Marshall Planı ile köy alanlarına, tarımda kolaylık sağlamak ve üretimi sürekli kılop zamanda minimallik kazanmak adına, çok sayıda traktör arazilerde kullanılmaya başlamıştır. 1950 yılında Demokrat Partinin iktidara geçmesi ile tarımda mekanik gelişme önemini devam ettirmiş ve traktör kullanımı git gide yayılmaya başlamıştır. Köylerde makineleşmenin olumlu etkisi ürünlerde çıktıları sağlamak adına zamandan kazanç sağlamıştır. Olumsuz etkisi ise insan gücüne duyulan ihtiyacının azalmasına yol açmış ve şehirlere doğru göç yolculuğunu başlatmıştır.

1960 yılında, Almanya'ya çok sayıda köy ve şehirlerden giden işçiler olmasına rağmen köy ve şehirlerdeki işsizlik sayısında bir azalma söz konusu olmamıştır. 1960 yılı ve sonraki yıllarda işsizlik oranları artmakla birlikte kayıt dışı işgücü de bu konuda dikkate alınmalıdır. 1960 yılında askeri müdahale faktörü köyleri de derinden etkilemiştir. 1961 Anayasası hazırlanırken Demokrat Parti önderliğindeki idareciler tarıma, köy yaşamına ve köylüye yönelik önem derecesini korumuş ve yasal politikaların inşasında etkin bir unsur oluşturmuştur (Kavruk, 2004:90). Bu düşüncelerin uygulanması 1961 Anayasasında köylere yönelik, “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” (md.116) şeklinde yasal olarak bir dayanak kazanmıştır. Köy Kanunu'nun revizyon edilmesine yönelik tartışmalar başlamış, Köy Kanunu'na yönelik yeni tasarılar meclise sunulmuş ve Kanun'un acilen değiştirilmesi gerektiği sesleri yükselmiştir. TBMM'ye 10 Mayıs 1956'da teklif edilen 1/467 sayılı Köy Kanunu Layihası 442 sayılı Kanun'un revize edilmesi nedeniyle ortaya çıkmıştır. Ancak Kanun tasarısı diğer teklif edilecek olan tasarılar gibi onaylanmamıştır. 22 Temmuz 1972 yılında “1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu” çıkarılmıştır. Bir yıl sonra, “25 Haziran 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanun'u” ile tarımsal uygulamaları canlandırmak ve toprağı verimli bir şekilde işletmek amaç edinilmiştir (md.2).

“II. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972)”, “Köy ve Köylü Sorunları” başlığı açılarak, küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi gerekliliğı yer almıştır (Keleş, 2000:161). Köylülerde oluşan gelir dengesizliğini eşit bir dereceye ulaştırmak için sosyal adalet anlayışına uygun olarak düzeltilmesi amaçlanmıştır (Kayıkçı, 2009: 80). Daha sonraki yıllarda uygulanan kalkınma planlarında; hızlı bir sanayileşme sürecine geçilmiş ve kırsal alanlarda da büyüme takip edilmek istenmiştir. Kalkınma planlarının hedefleri arasında, sanayinin gelişimi ile köy alanlarında da refah düzeyinin artacağı şeklindedir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk kez “merkez köy yaklaşımına” yer verilmiştir. Planlar doğrultusunda izlenilen yol, merkezi hükümetin yönetimi doğrultusunda hissedilmeye başlatılmıştır. V. (1985-1989) ve VI. (1990-1994) yılları arasında uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında tarımsal sanayi uygulanmak istemi ile üretim giderlerini dengeleyici politika

maddeleri yer almıştır (DPT, 1990-1994:48). 1985-1990 yılları arasında merkez köylerin nüfus büyüklüğü Tablo 8’de belirtilmektedir.

Tablo 8. 1985-1990 Yıllarına Göre Merkez Köylerin Nüfus Büyüklüğü

	1985 Nüfus Sayımına Göre	1990 Nüfus Sayımına Göre
Maksimum	29.374	469.431
Minimum	35	15
Merkez Köylerde Ortalama Nüfus	5.992.795	6.855.965
Ortalama	1.402	1.604

Kaynak: Filiz Doğanay, “Merkez Köyler”, DPT, 1993:10, Ankara.

1982 yılına gelindiğinde ise; köylere yönelik yine anayasal bir dayanak olan 1982 Anayasasının 127. Maddesinde “*yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” Olarak mevzuatta yerini almıştır. 1982 Anayasası hükmü gereğine kamu tüzel kişilikleri köylere haiz olmuştur. Ancak yine kanunla tüzel kişilikler iptal edilebilmektedir. Hukuksal açıdan dayanak kazanması nedeniyle, borçlanma, davacı-davalı olma, belirli bir bütçe yapısının olması, taşınır-taşınmaz mal edinimi, kazanç yönüyle gelir elde etme ve harcama dayanaklarına bu anayasa ile kazanmıştır. İdare mekanizmasında, bir ‘yerinden yönetim’ anlayışı vardır. Belirli kararları kendi aralarında alabilmeleri mevcut kılınmıştır. Ancak merkezi yönetimin, köyler ya da diğer yerel kuruluşlar üzerinde görünmez el diye tabir edilebilen bir “idari vesayet yetkisi” vardır. Köy birliklerinin kuruluş geçmişi uzun yıllar öncesine dayanmakla birlikte, mahalli idare birlikleri bünyesinde kümelenmiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklılık olarak, yerel yönetimlerin oluşturacakları birliklerin Bakanlar Kurulu kararı ile kurabilecekleri hükme bağlanmıştır. Ancak ilgili maddenin son kısmında, yerel yönetimlere görevleri ile doğru orantılı bütçe sağlanacağına da yer verilmiştir (Gözübüyük, 1993:37). 2000 yılına dek çok sayıda köy kanunu tasarısı meclise iletilmiş ancak 2000 yılından sonra önemi fark edilen köyün, canlılığını kazanması ve yeniliklere ayak uydurması için kanunlarda önemli değişiklikler geçirmiştir. Tarihsel süreç içerisinde ciddi değişikliklere ev sahipliği yapan, 5216 sayılı kanun, 5393 sayılı kanun ve 6360 sayılı kanun olmuş ve “revizyon” hareketi başlatılmıştır (Aydın, 2018:81).

Köyler, eskiden günümüze kadar geçen süreç içerisinde birçok açıdan ciddi değişimlere ev sahipliği yapmıştır. İdari ve tarihsel değişikliklerin yanında, sosyokültürel açıdan da değişimler meydana gelmiştir. Köy yerleşmelerinde geçim kaynağı olarak tarım ve hayvancılık ile geçim sağlanmıştır. Kendi aralarında üretim kooperatifleri diyebileceğimiz minimal bir üretim ve hizmet sağlanmıştır. Geçmişte ahilik teşkilatı düzenlemesi gibi köy halkı geçimini ve hizmetini sağlamak için çaba harcamışlardır. Köyde sağlık ocağı, berber, bakkal, terzi gibi ihtiyaçları karşılamak için bir yapılanma oluşmuş, şehir merkezindeki imkânların belki hepsi sağlanamasa da uygulanmaya çalışılmıştır. Köylerde geleneklerinde etkisi olmakla birlikte bir dayanışma, yardımlaşma gücü vardır. İmece usulü geçmişten günümüze kadar tüm köylerde uygulanamasa da bazı köylerde varlığını korumaktadır. Fakat 1950 yılının ikinci yarısında başlayan kentleşme, 2000 yılı itibarıyla hız kazanmış, köylerin korumalı yapısı bozulmaya uğramıştır. Köylerin nüfus sayımında giderek azalma meydana gelmiş ve günümüzde de üç beş haneden oluşan köyler, kentleşmeye, göç yolculuğuna karşı duramamıştır.

Köylere yönelik yasada uygulamalar yer almış, 2012 yılında da 6360 sayılı büyükşehir belediyelerinin dönüşümünün yanı sıra köylerde de hızlı bir değişim başlatılmıştır. Bu değişim; idari, sosyokültürel, ekonomik, çevresel ve psikolojik birçok alanda etkili olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte üzerinde düşünülen bir konu da “orman köyleri” meselesidir. Orman köyleri, merkeze olan uzaklığı fazla olması ve diğer köyler gibi hizmetler olmaması durumu gibi nedenlerle zorluklar yaşamaktadır. Diğer köyler ile birbirlerini destekleme ya da ilişki kurma durumu mesafelerinden kaynaklı sıkıntılıdır. Bu nedenle, “2924 sayılı Orman Köylüklerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun” uygulanması ile birlikte orman köyleri diğer köylerden farklılaşmasına neden olmuştur. Türkiye’de dağlık, engebeli arazilere sahip köylerin birçoğu orman köyü statüsünde ve 2924 sayılı Kanun’a karşı sorumludur (Kavruk, 2004:225). Orman Kanunu’nun 16.17 ve 18. Maddeleri orman alanlarının çeşitli şekillerde amaçlara karşı yapılanmaya yardımcı olmuştur. Kanun bazı kesimlerce suiistimal kullanıldığı için bir çözüm olarak, orman hudutlarından çıkarılacak yerler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın sorumluluğunda olacaktır. Bu araziler, tekrar değerlendirilecek ve dönüştürmek için TOKİ tarafından teklifler verilecek ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

tarafından onaylanan araziler için rayiç bedel karşılığında satışı gerçekleşecektir (Zengin, 2014:27).

1.2. Köy Yönetiminin Organları

Köy yönetiminde yukarıda hukuki gelişmişlik süreci ve köye yönelik, değişim modellerinden bilgiler ışığında yorumlanarak aktarıldı. 1982 Anayasasının 127. Maddesi gereğince seçmenler tarafından seçilecek bir köy organının belirlenmesi ve köyün görev ve sorumluklarının yerinde getirilmesi gerekir. Yerellik ilkesi gereğince, kırsal alanların iyi yönetiminin gerçekleşmesi o yörede yaşayan halk ile birlikte yürütülünce mümkün kılınmaktadır. Köy yönetimi doğrudan yürütmeye yönelik karar alırlar ve bu uygulamanın sağlanması için geçiş görevini görürler (Avşar, 2020:45). 1924 tarihli Köy Kanunu'nda köyün organlarına dair bir ibareye rastlanılmamaktadır. Ancak 1933 yılında 2329 sayılı Kanun'un 20. Maddesi gereğince köy yönetimi organları; muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşan bir yapıyı içermektedir.

1.2.1. Köy Derneği

Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köylerdeki kadın ve erkek seçmen üyenin oluşturduğu topluluktan meydana gelmektedir. Köy Derneği, Dernekler Kanunu'na benzer nitelikte görüldüğü için bu ismi almakta ancak derneklerle isim benzerliği haricinde başka herhangi bir özellik göstermemektedir (Eryılmaz, 2017:220). Köy derneği seçmenleri olabilmek için belli kriterler olarak; 18 yaşını tamamlamış ve altı aydan beri köyde yaşamış olmak gerekliliği vardır. Köy derneğinin köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme görevi, 1984 tarihli “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” uygulanarak, doğrudan sandık ve gizli oy ilkesi uyarınca seçilmektedir. Kanun öncesinde seçim için köy muhtarı ve ihtiyar heyetinden karar alınırdı. Ardından Kanun'un çıkarılmasıyla köy derneğinin bu görevi etkisiz kılınmıştır. Günümüzde köy muhtarlık ve köy ihtiyar meclisi üyeliği için seçimlerde adaylık usulü kalkmıştır (31. Md; Canman, 2000: 285).

Köy derneğinin günümüzde yerine getirdiği güncel görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Aytaç, 2009:139-140):

- Köy Kanununa göre yapılması gönüllülük esaslı olan işlerin, zorunlu hale getirilmesine hüküm verilebileceği yer almaktadır. Fakat zamanla köylerin dönüşümü beraberinde büyümeyi de getirmiş ve köydeki tüm erkek ve kadınların bir araya getirmesini zorlaştırmış, bu yetkiler uygulanamaz bir hal almıştır.
- İhtiyar heyeti ve köy derneğinin hukuksal bir süreçte olumlu bir görüş sergilemeleri durumunda, mevcut davadan feragat edilebilme durumu sağlanabilir.
- Köy tüzel kişiliği olduğu için davacı ya da davalı olarak köyü temsil edecek bir kişiyi seçebilme yetkileri bulunur.
- Köyün bir başka köy ile birleştirilmesi veya ayrılması durumu ya da belirli kriterler sağlanabilirse belediyeye dönüştürülmesi, seçmenin görüşleri dahilinde, köy derneği devreye girmektedir.
- Köylerin orta malı sularından gerek köy halkı, gerek birine sayılmak suretiyle çeltiklik yapılması köy derneğinin sorumluluğu altındadır.

Yukarıda belirtilen köy derneğinin görevleri, günümüzde mevcut düzenin değişmesinden kaynaklı nitelik değiştirdiği ve artık varlığını koruyamadığı belirtilmektedir. Köy Kanunu'nun revize edilmesine yönelik öngörülen taslakta da köy derneği başlığı yer almamış ve tahmin edilen sonuç günümüzde köy derneği işlevini kaybetmesi ile gerçekleşmiştir. Köy derneğinin yerine köy ihtiyar meclislerinin sayılarında artış yapılması gerekliliği birçok kişi tarafından önerilmiştir.

1.2.2. Köy İhtiyar Meclisi

Köy ihtiyar meclisi köylerin idari yapısı şekillendiren diğer bir organdır. İhtiyar Meclisi tarihsel bir geçmişe sahip olmakla birlikte, 1864 Nizamnamesiyle bir kuruluşu kavuşmuştur. İhtiyar meclisi, köy yönetiminin yürütme, denetleme ve hükme bağlama organdır. 442 sayılı Köy Kanunu'na göre 5 yıllık için sandıkla yer bulan ve doğal üyelerden oluşan bir meclisi teşkil etmektedir (Tortop vd., 2006:318). Ayrıca köyün imamı ve öğretmeni köyün doğal üyesidirler. Köy ihtiyar meclisinde birden fazla sayıda akraba bağları olanlar üye olamazlar (Şengül, 2017:155). İhtiyar meclisinde, siyasi partiler aday gösterilememektedir ve adaylık usulü de yer almamaktadır. En az altı aydan beri o köyde ikamet etmek, 25 yaşını doldurmuş olmak,

Türk vatandaşı olmak şartları ihtiyar meclisi için kriterdir. İlkokul mezuniyet şartı aranmamakla birlikte okuma- yazma bilmek yeterli görülmüştür.

‘Seçme ve seçilme aşamasında devreye giren esaslar anayasa, kanunlar ise 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2839 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu Hakkındaki Kanundur. Bu kanunun 30. Maddesinde Köy ihtiyar meclisine, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre;

- Nüfusu 1 000’e kadar olan köylerde; 8
- Nüfusu 1 001’den 2000’e kadar olan köylerde; 10
- Nüfusu 2 000’den fazla olan köylerde; 12 üye seçilir.

Bu üyelerin yarısı asil, yarısı da yedek üyedir. İhtiyar meclisi, en az haftada bir toplanmakta fakat muhtarın istemi üzerine meclis olağanüstü de toplanabilir. Köy muhtarının çağrısı olmadığı durumlarda, heyet kendisi de çağırırda bulunabilir.

Köy ihtiyar meclisinin Köy Kanununun 44. Maddesi usulünce belirlenen görevleri şunlardır (<https://www.mevzuat.gov.tr/ e.t.25.11.2021>):

- “İhtiyar meclisi köylüye ait olan işlerin dağıtımına yönelik çalışmada bulunur ve köylünün doğrudan yapabileceği işleri veya para ya da işçi ile yapılabileceğinin tespitini belirlemektedir. Köylünün çalışması müsait olduğu zamanlarda, köy işleri imece ile çalıştırılarak tamamlanmaktadır.
- Köy işlerinden köy halkının imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamana bırakır.
- (Değişik: 12/2 / 1954- 6250/2 md.) Kanunun 13. Ve 14. Maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için ihtiyar meclisi lüzumu halinde köy sınırlarındaki gayrimenkulleri değer pahası ile satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. Yani idare heyetinin sonucuna yönelik itiraz söz konusu değildir.
- Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halinden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziye köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksit ile köy sandığına ödetmek mecburidir.
- İhtiyar meclisi köylünün çalışacağı gün sayısını tahmin eder.”

- Köy hizmetleri adına köylüden alınan verginin bedeli, köylünün durumu gözetilerek saptamak görevleri arasındadır.

Köyün en önemli görevlisi köy korucusu olmakta çünkü korucu, köyde güvenlik ve asayiş sağlamaya görevlendirilir. İhtiyar heyetinin almış olduğu kararlar görüş niteliğinde olmakla birlikte, kararın yürürlüğe konulması için mülki amirin onayına tabi tutulmaktadır. Alınan kararlar köy ile ilgili uyumsuz bir durum yaratacaksa vali ve mülki amir tarafından geri çevrilebilir. İhtiyar heyeti üyeleri, muhtar, köy imamı ve köy öğretmeninden oluşan kümeye görevlerini yerine getirmemeleri durumunda, mülki amirin başvurusu halinde il ve ilçe kurulları tarafından para cezasına maruz bırakılabilir. Cezaya çarptırılanlar, 6183 sayılı Kanun'a göre belirlenmiş olan miktarı öderler ve toplanan paralar ise köy sandığında biriktirilir (Derdiman, 2012:117-118). İhtiyar meclisi, eskiden köy yönetimi organları içerisinde en etkili organ olmasına rağmen günümüzde varlığını koruyamamıştır. Tüzel kişiliklerinin ellerinden alınması sonucunda, belirli ekonomik kaynağının olmaması nedeniyle köylerin güç kaybetmesine sebep olmaktadır. İhtiyar heyetinin güçlü ve etkin olması, aslında önemli bir faktör olan mali yapısına da bağlıdır. Çoğu kararların alınmasında ihtiyar heyetinin fonksiyonel bir yapısı kalmamıştır çünkü merkezi idare kararları belirlemektedir.

1.2.3. Köy Muhtarı

Köy muhtarı, köy idaresinin ve diğer organların başı konumundadır. Merkezi idarenin, köydeki temsilcisidir. Muhtar, ihtiyar heyetine başkanlık eder, alınan kararların uygulanmasını sağlar. Muhtar, görevini yerine getirmediği durumlarda bir devlet memuru olduğu göz önüne alınarak, merkezi idare tarafından ceza görmesi esastır. Köy muhtarını, köyde ikamet eden kadın ve erkeklerden oluşan seçmenler seçmektedir. Muhtar olabilmek için; altı aydan beri köyde ikamet etmek, 25 yaşını doldurmuş olmak, okuma-yazma bilmek ve herhangi bir suç işlemeyerek sicili temiz olmak şartları bulunmaktadır. Köy muhtarlarının iki temel yasal güvence hakkı vardır. Bu haklar, mahalle muhtarları içinde geçerli tutulmuştur. Bunlar: *“29 Ağustos 1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası”* ve *“2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'dur”*. Belirtilen kanunların geçerlilik süreleri; 1933 tarih ve 2329 sayılı kanun;

1950 tarih ve 5672 sayılı kanun; 1963 tarih ve 286 sayılı kanun; 1977 tarih ve 2108 sayılı kanunların değişmesine bağlı tutulmuştur. Köy muhtarları, mahalle muhtarları ile aynı kanuna tabi tutularak, 1977 tarihli 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası gereğince devletten maaşlarını almaktadır. Herhangi bir sosyal güvencesine sahip olmayan muhtarların, 1479 sayılı BAĞ-KUR kanunu dahiline alınmıştır (Aydın, 2018:78).

Tarihsel serüven muhtarlık kurumunun oluşumunu, klasik dönem ve öncesi tarihlere dek varlığını sürdürmüştür. 1829 yılında, mahalle ve köy muhtarlıkları konusunda resmi olarak bir dayanak getirilmiş olmasına rağmen, önceki yıllarda da köy adı ile değil “kariye” adı ile nitelendirilse de benzer bir sistem bulunmaktaydı. Fakat yasal bir kimlik kazandırılmamıştır. 1858 yılında taşra statüsü kazanmış, 1924 yılında anayasada yer alan madde ile özerk ve kamu tüzel kişiliğine sahip olup varlığını devam ettirmiştir.

Köy muhtarı seçilebilmek için;

- En az 6 ay köyde ikamet etmek,
- 25 yaşını doldurmuş olmak,
- Okuma- yazma bilmek,
- Kanun gereğince muhtar olmasında sicilinde problem teşkil etmeyen köylüler arasından çoğunluğa dayalı, tek dereceli seçim usulüyle seçime gidilebilmektedir (Tortop, 2006:320).

442 sayılı Köy Kanunu’nda muhtarın görevleri hususu, iki farklı konu başlığı ile ayrılmıştır. Kanun’un 35. Maddesinde; köy uğraşları (isteğe bağlı) ve devlet uğraşları (zorunlu) tarzında bir ayrıma gidilmiştir. Köy muhtarının yükümlü olduğu devlet uğraşları ve Köy işleri 36. ve 37.Maddelerde açıklanmıştır. Madde 36:

1. “*Hükümet tarafından bildirecek olan kanunları, nizamları köylüye duyurmak ve halkı durum hakkında bilgilendirmek, kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine iletilmiş görevleri aksaklık olmadan yapmak;*
2. *Köy hudutlarında halkın güvenliğini, mal varlıklarını korumak (asayiş i korumak);*

3. *Salgın bulaşıcı hastalıklarla karşılaşıldığında hastalıkları günü gününe hükümete bildirmek;*
4. *Hekim olmayan ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve hükümete bildirmek;*
5. *Köylünün çiçek ve bulaşıcı hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak.”*

Madde 37:

1. *“Kanun’un 13. Maddesinde sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;*
2. *14. Maddesinde de sayılmış olan işlerin yerine getirilebilmesi için köylülere öğüt vermek;*
3. *İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köyde yaşayanları işe çağırmak.”*

1.3. Köy Yönetiminin Görev ve Yetkileri

Köyün organları, yukarıda belirtilen köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğinin görevleri dışında Köy Kanunu ile köy yönetimine görevler verilmiştir. Köy Kanunu’nun 2. Fasılda maddeler halinde sıralan görevleri başlıklar altında gruplandırarak sıralamıştır. Bu görevlerden bazıları ise şunlardır:

Köyün Dirlik ve Düzeni ile İlgili Görevleri;

- “Köy sınırları içerisinde dirlik ve düzeni korumak,
- Ruhsatsız olarak su ürünleri avcılığı yapanları ilgili mercilere bildirmek ve yakalanmalarını sağlamak,
- Köyün taşınmaz mallarına yapılan tecavüzler hakkında gerekli başvuruları yapmak ve gerekirse dava açıp sonuçlandırmak.

Köyün Nüfus ve Vatandaşlık İşleriyle İlgili Görevleri;

- Köyde nüfus kütüğüne tescil edilmemiş ve hüviyet cüzdanını almayan kalmaması için tüm köylülere uyarmak, aydınlatmak; doğum, evlenme, ölüm gibi nüfus olaylarının geciktirilmeden ilgili yerlere bildirilmesini sağlamak,
- 721 sayılı yeni Medeni Kanun’un 135. Maddesi kapsamında ve Evlendirme Yönetmeliğinin 7. Maddesi uyarınca köylerde evlendirme memuru olup

evlenmelerde 1 ay, ölümlerde 10 gün içinde olayı nüfus memurlarına usulüne göre bildirmek.

Askerlik, Milli Savunma ve Sivil Savunma ile İlgili Görevler;

- Askerlik çağına girenlerle ilişkin olarak Askerlik şubelerince hazırlanıp valilik veya kaymakamlık aracılığı ile muhtarlığa gönderilmiş olan çizelgeyi köyde ilan etmek ve duyurmak; ilgililer köyde bulunmuyorsa bu durumu ve bulunabilecekleri yerleri askerlik şubelerine bildirmek,
- Ulusal seferberlik halinde, merkezi otorite tarafında alınan kararları köyde duyurmak, uygulamak.

Köyün Sağlık ve Sosyal Yardım ile İlgili Görevleri;

- Köy sınırları içerisindeki su birikintilerini ve bataklıkları kurutmak,
- Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek,
- Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak.

Köyün Maliye ile İlgili Görevleri,

- Vergi kanunlarının uygulanmasında, uygulama ile ilgili memurlara ve komisyonlara kolaylık göstermek ve yardımda bulunmak,
- Köylerde bulunan bina ve araziye ait sözlü veya yazılı beyanları kabul edip kıymet beyan defterine kaydetmek, bu beyanların doğruluğunu araştırıp, onaylamak ve kıymet beyanı defterine kaydettirilmeyen bina ve arazinin mükelleflerini ilgili vergi dairesine bildirmek.

Köyün Tarım ve Köy İşleri, Orman ve Çevre Bakanlığı ile İlgili Görevleri;

- Çiftçi malları koruma meclisi olarak, şikâyetleri dinlemek yerinde inceleme yapmak, zarar tespit etmek, gerekiyorsa ceza ve tazmin kararları vermek, koruma kadrosunu, bütçesini tespit etmek, koruma bekçisini veya bekçilerini seçmek, kısaca kanunun istediği bütün hükümleri yerine getirmek.”

Yerel yönetim birimi olan köyler, il özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi yasalarda verilmiş olan haklar doğrultusunda görev ve yetkileri kendi personeli ile sağlarlar. Köyün personel yapısını; köy korucusu, köy imamı ve köy kâtibi oluşturmaktadır. Köy imamının görevleri Köy Kanunu’nun 9. Faslında yer verilmiştir.

Köy personelinin hizmetleri karşılığında tahsis edilecek ödenekleri, köy yönetimi tarafından karşılanmaktadır.

Türkiye’de köy yönetimi ve mahalle yönetimi birbirinden ayrı birimdir ve her ikisinin de farklı farklı görev ve sorumlulukları vardır. Fakat 6360 sayılı Kanun ile birlikte köylerin mahalle kimliğine dönüşümü birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Görev ve sorumluluklar tek bir birimde toplanmış bu da hizmetlerde karmaşıklığa sebebiyet açmıştır.

1.4. Köy Yönetiminin Mali Yapısı

Köy yönetimlerinin mali yapısını şekillendiren gelir ve gider hareketlerinin düzeni Köy Kanunu’nda 3. Fasılda maddeler halinde belirlenmiştir. Köy yönetiminin gelirleri 15. ve 19. Maddelerde “imece ve köy parası” şeklinde gelirler arasında gösterilmektedir. Köy Kanununun 15. Maddesine göre, “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapıldığı” belirtilmektedir. Toplumsal dayanışmanın temel bir kavramı olan imece aslında Anadolu coğrafyasında, milattan öncesine kadar dayanan bir kültürdür. Köylerde, genelde düşük gelirli kimseler ya da bir işte zorlananlar için yardım amaçlı köylüler bir araya gelerek maddi olarak yardım sağlarlar. Yardım herhangi beklenti içine girmeden yapılmaktadır (Keleş, 2015:225). Köy Kanunun 16. Maddesine göre, “Köy sınırı içinde yapılacak işler için para toplanması lazım gelirse, Köy Kanununun buyruğu üzerine, ihtiyar meclisinin buyruğu üzerine, köylüye salma salınır.” Ancak bu uygulamaya çıkar gözetilmesi ya da suiistimal edilmesi düşünülerek bazı sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin, salma köyde oturanların maddi gücü gözetilerek alınmaktadır.

Köylerin önemli sayılacak gelirleri içinde Köylerin Altyapı Destekleme Projesi (KÖYDES) yer almaktadır. İçişleri Bakanlığınca 2005 yılında başlatılmış olan proje, köylerde kaynak yetersizliği neticesinde yatırım kapsamına alınamayan köylere, alt yapı, içme suyu gibi sorunlarına yönelik çözümler üretmektedir. Bu tür projeler sayesinde kırsal kalkınma hızlanmaya başlamış ve ekonomik açıdan da ciddi bir yardım fonu sağlamaktadır. İmece, salma ve KÖYDES projeleri haricinde köy yönetimlerinin gelirleri içerisinde, hâsılat, resim ve harçlar, para cezaları, yardım ve

bağışlar, köy, vakıf ve avarız gelirleri ve borçlanmalar da dahil olmaktadır. Köyler için İller Bankasından da belirli bir kaynak aktarımı yapılmaktadır.

Köy yönetimlerinin giderleri ise Köy Kanununun 18. Maddesinde, köylünün isteğine bağlı olmayan ve köylünün isteğine bağlı olan giderler şeklinde iki bölüme ayrılarak detaylandırılmıştır. Köylünün isteğine bağlı olmayan giderler şunlardır (<http://migm.gov.tr/> e.t. 12.10.2021):

- “Köy muhtarının köy derneğince belirlenen aylık veya seneliği, (Muhtar aylığına ilişkin bu hüküm 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası uyarınca merkezi hükümet bütçesinden ödendiğinden uygulama gereği kalmamıştır)
- Varsa köy kâtibinin aylığı,
- Köyün mecburi ve isteğine bağlı işleri karşılamak,
- Köy adına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve diğer masrafı.”

Köylerin bütçesi ise 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesine göre bir süre uygulandıktan sonra, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, köy bütçesini ayrı bir bütçe yerine yerel yönetimlerin bütçeleri arasında kümelemiştir (Avşar, 2020:54).

Köy yönetimlerinin giderleri ise Köy Kanununun 18. Maddesinde, köylünün isteğine bağlı olmayan ve köylünün isteğine bağlı olan giderler şeklinde iki bölüme ayrılarak detaylandırılmıştır. Köylünün isteğine bağlı olmayan giderler şunlardır (<http://migm.gov.tr/> e.t. 12.10.2021):

- “Köy muhtarının köy derneğince belirlenen aylık veya seneliği, (Muhtar aylığına ilişkin bu hüküm 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası uyarınca merkezi hükümet bütçesinden ödendiğinden uygulama gereği kalmamıştır)
- Varsa köy kâtibinin aylığı,
- Köyün mecburi ve isteğine bağlı işleri karşılamak,
- Köy adına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve diğer masrafı.”

Köylerin bütçesi ise 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesine göre bir süre uygulandıktan sonra, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunu, köy bütçesini ayrı bir bütçe yerine yerel yönetimlerin bütçeleri arasında kümelemiştir (Avşar, 2020:54).

2. KAVRAMSAL AÇIDAN MAHALLE VE MAHALLE YÖNETİMİ

Mahalle ve mahalle yönetimi birbiri ile bütünleşik oldukları kadar birbirinden ayrı iki kavramsal tanımla ifade etmektedir. Mahalle toplumsal, sosyolojik bağlarla değerlendirilirken, mahalle yönetimi ise, bir yere yerleşmenin ortaya getirdiği yönetim teşkilatının nasıl, kim ile yönetileceği gibi sorulara cevap aramak şeklinde tanımlanmaktadır (Aydın, 2018:4). Mahallenin ortaya çıkışı insanlık tarihi ile paralel ortaya çıkmıştır. Tarihte, insanların göçebe hayatı ve sonrasında yerleşik hayata geçmesi sonucu mahalle yapısını da etkilemiştir. Mahallenin planı, mimari şekli gibi dış yapısı ve geleneksel, kültürel diye belirtebileceğimiz iç yapısında dönüşümler meydana gelmiştir.

Mahalle, Kavruk'un (2018:13) ifade ettiği üzere; sürekli ya da süreksiz olarak ifade edilen küçük yerleşim yerlerini tasvir etmektedir. Mahalle kelimesi, etimolojik olarak ele alınırsa Arapça kökenli bir kelime olup, "bir yere inmek, konmak, yerleşmek" anlamlarında anılmakta olup "hal" fiilinden literatüre katkı sağlamıştır (Yel ve Küçükaşçı, 2003:323). Mahallede yaşamının verdiği duygu ve haz gereği ya da mahalle geleneği ile topluluğun bir arada olması, ardından toplu bir yaşam şeklini oluşturmuştur. Örneğin; ibadethanelerde maddi durum farkı olmaksızın, ortak inançla bir arada topluluğun göstergesini oluşturmakta ve mahalle yapısında önemli bir simgesi olmuştur. Osmanlı döneminde farklı inançlara olanak tanınması ve ibadethanelerde topluluk bağının artmasına imkan tanınmıştır.

Osmanlı döneminde, Müslüman mahallelerinde yaşamakta olan farklı mezhepten insanlar da yaşamaktadır (Ergenç, 1984:65-74). Mahalle kent büyüklüğü içerisinde kendi sınırları ile ayrılabilen, kendi ihtiyaç ve taleplerini karşılayan en alt birim olarak tanımlanmaktadır (<https://www.tdk.gov.tr/> e.t. 11.10.2021). Mahallede, bakkal, ibadethane, terzi gibi küçük işletmeler hem taleplere karşılık gelir hem de o mahallede ikamet ettiği için mahalleli içinden gelmektedir. Tıpkı, lonca sistemi gibi birlik, yardımlaşma, cemaat tipi bir yapıyla karşılaşılmaktadır.

Sosyolojik açıdan mahalle; mekânsal planlamalar sonucunda bitişik yapıda konutların birbiriyle etkileşimi sebebiyle, aidiyet, birliktelik bilinci toplumsal ve

yerleşik yapısını sağlamlaştırmaktadır (Alada, 2008:66). Sosyolojik olarak mahalle kavramında, cemaat anlayışıyla hareket etmek, hemşerilik hukuku, komşuluk, birliktelik, ortak tarih gibi hususları göz önüne çıkarır. Geleneksel Türk şehirlerinde sosyolojik açıdan araştırılan mahalleler, toplum açısından bir tabakalaşma olmaksızın, konutların görsel yapısında ihtişam ve zenginliğin yansıtılamayacağı sade ve benzer yapı ortaya çıkmışken, 19. Yüzyıl başlarına kadar bu özelliklerini kaybetmemiştir (Ortaylı, 2016:305).

Yönetmelik açıdan mahalle; 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan tanıma göre mahalle; *“Belediye sınırları kapsamında talep ve zaruriyet durumu benzer kriterler gösteren ve burada ikamet eden insanların komşuluk ilişkisi içinde olduğu idari birimlerdir.”* Kanunda da belirtildiği gibi, yönetim şemasında akt tabakada yer alan nüfus açısından düşük sosyolojik yapı meydana getirmektedir. Mahalle, kentleri yaratmak için süreçte yer alan temel dinamik olmuştur. Kent ve mahalle kavramları arasında güçlü bir ilişki oluşturur. Kavruk'un (2004:3) ifade ettiği üzere; insanlar “ya köylüdür ya da mahalleli”. Mahalle kendi içerisinde aslında bir yönetim mekanizmasıdır. Merkezi yönetim etrafında, binalar arasında yaşamakta olan mahalleli, bir yönetim lobiciliği faaliyeti göstererek katılım sağlamaktadır. Mahalle Selçuklu döneminde, Osmanlı döneminde ve hatta günümüzde önemini korumakta ancak bakış açıları ya da sosyolojik unsurlarda dönüşüm meydana gelmektedir.

Günümüzde mahalle görüşü ve mahalleli olma kimliği, sadece kent merkezine özgü olmaktan çıkıp, kırsal alanlarda da kullanılmaya başlamıştır. Nüfus azlığı nedeniyle köy altı yerleşim yerlerinin kent merkezine bağlı olması durumunda, köy olması gerçeğini değiştirmemektedir. 6360 sayılı Kanun ile, köy tüzel kişiliklerini kaybeden Büyükşehir belediyelerine bağlanmış olan köyler, mahalle kimliği ile bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. 6360 sayılı Kanun'daki dönüşümün köylü vatandaşlar açısından sosyoekonomik durumları sebebiyle; kentte yaşayan ekonomik gücü daha iyi olanlarla yaşamaları isteği ya da zorunluluğu sonucunda ayrık mahalle planı oluşmasına neden olmuştur (Bulut ve Kara, 2001:43).

Mahallenin yönetsel açıdan karşılığı; kentteki paydaşlarla birlikte mahallenin de içerisinde bir yönetim mekanizmasıyla birlikte, aktif, dinamik bir etkileşim sunulması ve hizmet sağlayıcılarında bir arada bulunduğu bir yerel yönetim bileşeni

olarak dahil edilmektedir (Department for Communities and Local Government, 2008: 16). Mahalle yönetiminin yöneticisi konumunda bulunan bir “muhtarı” vardır. Mahalle muhtarlığı; yerel seçimler tekrarlanana kadar o yörenin yerel yöneticisi konumunda, kaymakam yoluyla çeşitli görevler altına girdikten sonra merkezi yönetim tarafından da görevlerin tayin edilmesiyle bir ara birim olmaktadır (Koçberber, 2005:103). Muhtara yardımcı konumunda ve muhtarın yaptıklarını denetleme konusunda ihtiyar heyeti, mahallede birlikte hareket etmekte olan mahallenin “yönetim şemasını” oluşturan mekanizmalardır.

Mahalle yönetimleri, belediye kanadıyla bağlantılı olarak; belediye meclisinin hükmü, idare kurulunun tavsiyesi ve merkezin uzantısı olan valinin onayıyla kurulmakta ve hukuki varlığa kavuşmuş olmaktadır (5393/9). Mahalle yönetimleri yerel ve merkezi yönetimlerin görev ve sorumluluklarının yanında kent içinde de faaliyet sağlamakta olup geniş bir yelpazede görevlerini sürdürmektedir. Mahalle yönetimleri içerisinde seçimleri yönetim kavramının uygulamalı bir örneğidir. “Co-production/üretim” kavramının da uygulamalı örneğidir. Merkez-yerel ve yerelde yaşayan mahalle sakinlerinin birlikte hareket etmesi, merkezi yönetimin sorumluluğunu azaltmak fikri ile yola çıkılmaktadır. Mahalle yönetimlerinde önemli bir diğer ilke “hemşehri hukuku” hükümleridir. Buradaki hükümler ise; birliktelik, komşuluk, dayanışma gibi anlayışları halka aktarmıştır.

Mahalle; tüzel kişiliği olmayan ve hukuki bir dayanağa sahip olmayan, taşra örgütü içerisinde bulunan bir birimdir. Bu nedenle de bir danışma rolünde görevlerini yürütmekte olup zorunlu bir müeyyidesi bulunmamaktadır. Kendisine ait bir bütçesi olmamakla birlikte, kurum şeklinde davacı-davalı durumunda bulunamaz ve borçlanamaz durumdadır. Mahalle yönetimleri, durumu itibarıyla yerel yönetim birimine ya da merkezi yönetim birimine dahil edilememiş ve birçok yazar, akademisyen camiasında tartışmalı bir konu olmuştur. Çünkü 1944 tarihli 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun’un hâlen revize edilememiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bazı düşünürler yerel yönetim içerisine dahil etmekte bazıları ise merkezi yönetim eksenine dahil etmektedir.

Sosyolojik yönüyle ilişkili olan mahalle kimliği ise; mahallenin ruhu, dayanışması, kültürü ve birçok özelliği nedeniyle yerel bir tanımlama kazanmıştır. Bu tanımlama ise durağan olmamakla birlikte zamanla boyut değiştirmiştir. Örneğin; müstakil apartmanlar yerini çok katlı sitelere dönüşümü, biz bilincinin yerini ben bilincinin alması, mahallede küçük esnaf yerini marketlerin alması ve benzer birçok nedenden dolayı kimlik değişimi gerçekleşmiştir. Mahalleli için bu durum anlayış ve düşünceleri doğrultusunda olumlu ve olumsuz geri dönütler vermiştir. Osmanlı döneminde, güçlü bir dayanışma, korunan bir mahalle kimliği zamanın değişimi, küreselleşme boyutu ile birlikte mahallelerin “kimliksizleşmesi” ne doğru bir seyir izlemiştir. Bunlara ek olarak günümüzdeki kentsel çevrenin fiziksel ve sosyal yapısı, toplumdan kopuk, kendi içine bağımlı ve izole bir yaşama teşvik etmektedir (Srinivasan, S. ve Anderson, R. 2003:2). İçerisinde bulunduğumuz pandeminin etkisiyle, korunaklı olma zorunluluğu, birbirine bağlı olmayan ama yan yana yaşayan toplulukları meydana getirmiştir. Pandeminin etkisi zorunluluğa bağlı mahalleli kimliksizleşmesine de yol açan bir etki olmuştur.

Sonuç olarak; mahalleli olarak anılmak, aidiyet duygusuna sahip olmak mahalleli kimliği ise o mahallenin ruhunu almak, özümsemek, mahallede yaşayanlarla fikir birlikteliği yaratabilmektir. Mahalle inşası, mahalle sakinleri ile birlikte oluşturulmakta ve şekillenmektedir. Mahalle ve mahalleli kimliği; din, düşünce ve yaşam koşullarının birbirinden zıt olmasına rağmen, ortak bir alan bulmak, o alanı korumak, zıtlıklar arasında benzerlik bularak mahalleyi birlikte idare ettirmektir.

2.1. Mahallenin Tarihsel ve Yasal Gelişimi

Günümüzdeki mahalle sıfatı sonradan kazandırılmış olmasına rağmen aslında mahalle sıfatı yerleşik yaşam ile birlikte hayata geçmiştir. Mahallede iki faktör ayırıcı faktör olmuştur. Birincisi tarihi geçmiş ve ikincisi ise Medine kent modelini örnek alan din yerleşkelerde ayırıcı olmuştur (Erkan, 2010:76). Mahalle yönetimi, Osmanlı- Türk boylarından gelen, toplumun temel özelliklerini Cumhuriyet dönemine aktaran çok fonksiyonlu bir idari birimdir. İdari teşkilatlanmada en küçük birim olan mahalle; yerleşkelerin fiziki konumu dışında, mahalle ruhu, dayanışması, ekonomisi gibi unsurları da içerisine dahil etmektedir (Palabıyık ve Atak, 2002:2).

Geçmişten günümüze Osmanlı mahallelerinin hem idaresi hem de toplumsal yapısı belirli bir dizgide varlığını sürdürmüştür. Anadolu şehirlerinde mahallenin toplumsal bütünleşme görülmeyen kent çevrelerinde temel birim olduğu anlaşılmıştır. Anadolu dışında İstanbul kent çevrelerinde de bu anlayış vardır (Ortaylı, 2016:208). Osmanlı kentleri, zamansal döngüyle birlikte Cumhuriyet döneminde, günümüzde değişimlere maruz kalmış ve yakın gelecekte de bu değişimler devam edecektir. Mahallenin başat gücü insan olduğu ve insanında birçok alan ve kimliğinde değişim geçirdiğinden dolayı mahalle kimliği ve yapısını da etkilemiştir. Geçmişten günümüze geçen farklılaşma serüveni, mahalle yönetimini de değiştirmiştir. Bu doğrultuda mahalle yönetimini, cumhuriyet öncesi ve cumhuriyet sonrası diye ayırmak çalışma içeriğinde kapsamlı ve yararlı olacaktır. Çünkü Türkiye’de mahalle yönetimini anlamak ve tahlil etmek için geçmişten günümüze değerlendirmek gereklidir. Merkezi idarenin tavrı ve politikaları, zaman- mekân farklılığı gibi parametreler göz ardı edilmemelidir.

2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Mahalle Yönetimi

Yerel yönetimlerin önemli bir basamağı olan mahalle yönetimleri, Türk ve İslam toplumlarında Osmanlıdan çok öncesinde var olan topluluklardır. Türk İslam toplulukları dahilinde olan Göktürkler, yakınlarında yer alan Çin uygarlıklarının kent yaşamına özenmiş, ancak çadır hayatını bırakıp yerleşik düzene geçmek istememişlerdir (Bal, 1999:208). Emeviler ve Abbasiler dönemlerinde mahalle yönetimlerinden “şeyhler” ve “reis” sorumlu tutulmaktaydı (Yel ve Küçükaşçı, 2003:325).

Selçuklu ketlerinde mahalle yönetimi ve şeması Osmanlı dönemindeki mahalle yönetimi ile büyük bir paralellik göstermiştir. Din, mahalleleri ayırıcı bir blok halini almış, Müslüman ve Hristiyan mahalleleri olarak ayrılmıştır. Tıpkı Osmanlı döneminde ki gibi, Müslüman ve Hristiyanların zamanla birlikte yaşadıkları mahallerde tespit edilmiştir (Akşit, 2014:76). Selçuklu döneminde mahalle sayısı şehirlerin yüz ölçümlerine göre değişiklik göstermekteydi. Kaynaklarda, Sivas’ta 10, Kayseri’de 5, Konya’da 10-15, Tokat ve Malatya’da 1 mahallenin ismi bilirse de, isimlerine Osmanlı döneminde denk düşmesi aslında pek çok mahallenin Selçuklu döneminde kurulduğu anlaşılmaktadır. Ancak dönemin arşiv kaynaklarında kayıt

tutulmamıştır. Her mahalle içlerinden güvenli bir kişi yi belirleyerek “İğdiş” diye adlandırılan mahalle başını seşerdi. İğdiş, mahalleliyi hükümet ve kadı karşısında sorumlu tutardı. İğdiş’e maddi yardım sağlamak ise, mahallenin varlıklı kesimlerinden oluşan “ayan”lar temsil ederdi. Özetlemek gerekirse; Selçuklu mahalle yapısı, Osmanlı mahalle yapısı ile benzerlik taşımaktadır.

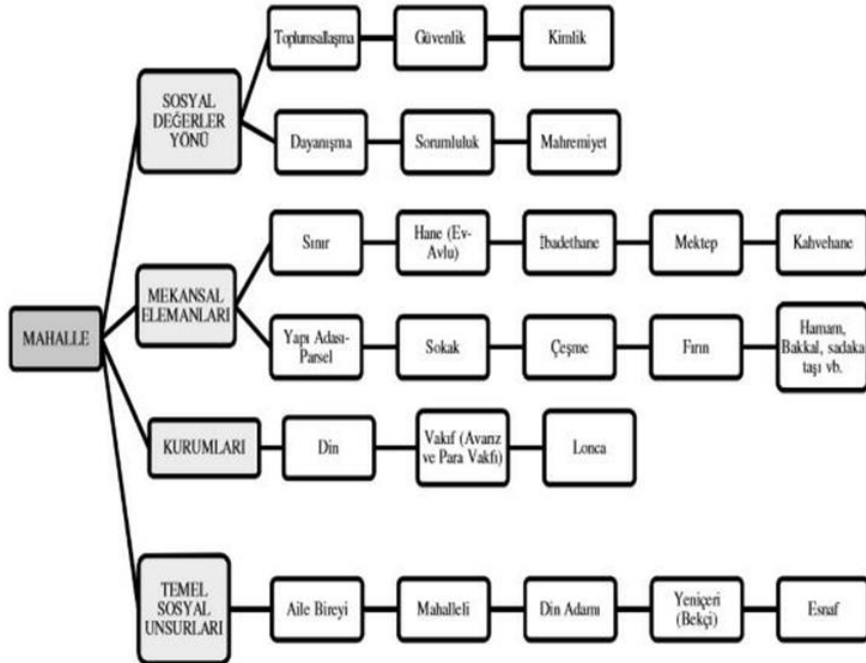
Osmanlı kent yönetimine göre mahalle; medresesi, meydanı, çeşmesi, mescidi gibi sosyal yaşam alanını oluşturan bir bütündür şeklinde saptamalarda bulunulmuştur (Eryılmaz, 1998:200). İlk Osmanlı şehirlerinden biri olan Karaca Hisar’da halkın kente ikame etmesi sonrası, şehirdeki kiliselerin mescitlere dönüştürüldüğü, meydana pazarın kurulduğı, gelişmelere takiben kadı olarak da Dursun Fakının atandığı ve “*Kadı konuldu, subaşı konuldu. Pazar kuruldu ve hutbe okundu.*” Söylemi ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere Osmanlı için mescit ve pazarlara öncelik verilmesi idare aēısından önemli mekânlar olmasından kaynaklıdır.

Osmanlı mahallelerinin yerleşim krokisi ve konut politikaları, spekülatif ve ahlak kurallarını ihlal edici tutumları önlemeye yönelik olmuştur. Örneğın, bekar nüfusun mahallelerde bulundurulmaması çabası önlem amaçlı görülmüştür (Düzbakar, 2003:97-100). Osmanlı mahalle yapılanması, millet sistemi anlayışıyla hareket etmiştir. Her millet, kendi cemaatiyle birlikte hür bir şekilde ibadetlerini gerçekteşirmiş, kendi içlerinde sosyal donatı yerleri kurmuş ve diğ er cemaatler ile birlikte de etkileşim içerisinde yaşayabilmiştir. Mahallenin idarecileri dini temsilcilerden oluşmuş ve bu oluşum içerisinde hiyerarşı ve statü gözetilmemiştir. Yerleşim planlamalarında üst konuma sahip bir yönetici ile bir çalışan yan yana konutlarda oturabilmekteydi. Evlerin dış görünüşleri, yaşayanların maddi durumlarını göz önünde tutacak, ihtişamlı yapılara yer verilmemekteydi. Bu şekilde sağlam iletişim ve sosyal ağlar örüldü (Ortaylı, 2000:106-107).

Mahallenin bütçesi; Avarız Akçesi Vakfı’ndan toplanan gelirler ile idame edilmektedir. Avarız kelimesinin “arıza”nın çoğulu olmasından anlaşılacağı üzere bir nedenle zor durumda kalan ve yardım ihtiyaēı olanlara, mahalle sakinlerine yönelik fon sağlamak adına kurulmuştur (Ergenç, 1984:76). Gerekli para ise mahallede yaşayanlara hane başı bölmek yolu ile toplanmaktadır. Zaman içerisinde vakıf zenginleşmiş ve yayılımı konusunda da sadece Müslüman mahalleri değil Hristiyan

mahallelerinde de kurulmuştur. Vakıfta biriken fondan bir kısmı; imamın barınması ve maaşının aktarımı gerçekleşir. İmanın yanında çalışan müezzinin de maaşı karşılanmakta olup aslında merkezi yönetimin bir yardımı olmadan yerelin vakıf aracılığıyla kendi bütçesini oluşturduğu görülmektedir. Bir diğer maddi yardım ise “sadaka taşları” olmuştur. Sadaka taşları, insan boyunun yüksekliğinde inşa edilen, yardımcı olmak isteyenlerin oraya belirli bir miktar para koymasıyla oluşmuş geleneksel bir yapıdır.

Osmanlı’da mahalle; ayrı ayrı hizmetlerde bulunan, kamusal ve özel yerlerden oluşturmaktaydı. Mahalle’deki bu birimler; cami, mahalle mektebi, semt pazarları, hamam, çeşme ve kahvehaneyi içine alan bir yapılaşmadır (Aydın, 2018:13). Osmanlı kentlerinde meslek gruplamalarının birleşmesi ve mahalle vatandaşlarının kendi mesleklerini icra etmelerini mahalleli arasında güçlü etkileşim ve birlikteliği yaratmaktadır. Aşağıda yer alan Şekil 2’de Osmanlı Devleti’nde mahallenin temel bileşenleri gösterilerek ağ yapılanması daha net açıklanmaya çalışılacaktır.



Şekil 2. Osmanlı Dönemi’nde (Tanzimat Öncesi Döneminde) Mahallenin Temel Bileşenleri

Kaynak: Suat Çabuk ve Kemal Demir, “Osmanlı Kentlerinde Mahallelerin Mekânsallaştırılabilmesi İçin Bir Yöntem Denemesi: Kayseri Örneği”, Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, 2012:1.

Şekil 2’den de anlaşılacağı gibi Osmanlı Mahallesi; sosyal değerler yönü, sosyal unsurları, kurumsal yapısı ve mekânsal elemanları şeklinde dört tema ile bir kümelemeye alınmıştır. Mahalle kümelenmesindeki mekânsal elemanların içerisindeki bazı unsurlara açıklama getirilip, dönemin yapısı net bir şekilde açıklanacaktır.

Mahallenin önemli unsurları arasından olan cami hem dini bir mekân hem de siyasal temsil sağlanmasında bir idare binası olarak düşünülmüştür. Osmanlı’da muhtarlık teşkilatı öncesinde, mahalleyi imamların yönetesi merkezi yönetim ile arasında bağlantıyı da beraberinde getirmiştir (Alada, 2008:163-165). Cami, aynı zamanda bir toplantı mekânı konumunda olup bir araya gelmelerini sağlamıştır.

Osmanlı’da, ilköğretim aşamasındaki okullara sıbyan mektebi, mahalle mektebi veya taş mektebi adı verilmiştir. Vakıflar tarafından yürütülen bu okullar, Osmanlı döneminin ilk yarısına hitap etmiş olsa da zamanla yetersiz seviyede kalmıştır (Budak, 2014:3). Genelde kullanılmayan binalarda ya da camilerin eğitim için ayrılmış bölümlerinde, öğretmenler ya da cami imamları tarafından yürütülmekteydi. Sıbyan mektepleri, 1870’li yıllar itibarıyla ciddi değişimlere karşılaşmıştır. Sıbyan mektepleri iptidailere dönüşmüş, 1869 yılında Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ile birlikte, derslerde yeni yöntemler, ders çeşitliliği ve “*her mahalle ve köyde en az bir mektep, müslüman ve hıristiyan karışık yerlerde, mektebin geçerliliğinin özgürleştirilmesi ve her toplum için ayrı bir mektep inşa edilmesi*” Kanun yoluyla gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2001:94).

Mahallenin ihtiyaç ve talep gereksinimi oluşturan bir fiziki simgesi de çeşmelerdir. Osmanlı döneminde kentlere 19. Yüzyılda su dağıtım şebekesi ulaşmıştır. Bu döneme kadar su mahallenin çeşmesinden ulaşılır ve mahallilere iletilirdi. Sadece mahallelinin kullanımıyla sınırlı tutulmamış ve oradan geçen herkes faydalanabilmişti. Çeşme, yardımlar ile toplanıp yapılan ya da yaptırılan bir motif olmuş ve günümüzde de varlığını korumaktadır.

Osmanlı’da, temizliğe önem verilmesinde dolayı hamam kültürü de zengindir ve günümüze kadar ulaşmıştır. Zamanla suyun mahallede evlerin içerisine girmesiyle birlikte, evlerde banyo yapabilme sağlanmış ve hamamlara gitmek zorunlu olmaktan çıkıp tercih haline dönüşmüştür. Hamam sadece yıkanma yeri olmamış ayrıca eğlence

yeri hallini de almıştır. Böylece mahallenin kamusal mekânlarında hamam da önemle yer almıştır.

Zorunlukların zaman içerisinde değişmediği bir diğer unsur da Pazar yerlerini oluşturmaktadır. Osmanlı şehir meydanlarında ticaretin yapıldığı Pazar yeri, çarşı, bedesten gibi kavramlar birbiri arasında kullanılmaktadır. Ancak kavramlar farklı anlamları taşımaktadır. Pazar yerleri, nüfusun yoğun olduğu alanlarda haftalık kurulmaktadır. Süreç içerisinde pazarlar kapalı alanlarda satışların gerçekleştiği kapalı çarşıları oluşturmuştur.

Mahallenin bir diğer unsurunu, kahvehaneler oluşturmuştur. Kahvehaneler, serbest zamanın geçirildiği, birliktelik oluşturup sohbet edilen yerlerdir. Bu tür mekânlarda Müslüman ve gayrimüslim şeklinde dini bir ayırım yoktur. İstanbul'da 1554-1555 yılından itibaren varlığını koruyan kahvehaneler, güçlü diyalogların gerçekleştiği sosyal donatılardan birisi olmuştur (Meriç, 2000:142). Ufak bir kütüphane niteliği de taşıyan kahvehaneler, zamanla bu gibi özelliklerini yitirmiştir. Anlatılan mekânsal öğeler zamanla nüfusun artması, göç yoğunluğu, savaşlar gibi nedenlerle mahalle sayılarında artışlar sonucunda bu öğelerin de sayılarında artış olmuştur.

Osmanlı dönemi için yukarıda fiziki yerleşim düzeni, kamusal mekânların mahalle ile ilişkisi ve toplumsal işlevlerden bahsedilmiştir. Osmanlı döneminde, yönetim ve idari yapıdan da ayrıntılı bahsetmek gerekecektir. Osmanlı'da iki kanat önemli organ olarak teşkil etmektedir. Birincisi “imam” ve ikinci kanat ise “kadı” dan oluşmaktadır. Dönem itibarıyla “kadılar” kent ve kasabalardan oluşan geniş alandan sorumlu tutulurken, mahallenin idaresinden ise “imamlar” görevlendirilmiştir. İmamlar, padişahın “Berat-ı Şerif” vermesi ve onaylamasıyla göreve başlamakta, imam olacak kişiyi seçme kriterlerinde güvenilir, saygın olmak önemli görülmüştür. İmamlar, mahallenin görevlerini yerine getirdikleri için “vazife” adı ile anılan bir ücret karşılanırdı (Güneş, 2009:115). Avarız vakfında halkın yardımıyla toplanan fondan, imamlara maaş aktarımı yapıldı. Mahallede imamlardan sonra idare kademesinde yetkili olan bir heyet oluşturulmuştu. Bu heyete mahalleli eğer imamdan memnun değilse şikâyetlerini bildirir ve heyet durumu değerlendirip üst kurula aktarabilirdi.

İmamlar Osmanlı döneminde mahalle için odak bir yapıydı. Mahallelinin tüm şikâyet ve taleplerini yerine getirmeye çalışan bir birimdi. Adli ve idari tüm hususlarla ilgilenmeye çalışırdı. İmamlar mahalle ile merkezi yönetim arasında bir ara birim olarak değerlendirilmekte olup dönem itibarıyla iş yükü bir hayli fazlaydı. İmamlar mahallede oluşan doğum, ölüm, defin işlemleri, evlenme, boşanma, ikamet değiştirme, güvenliği sağlama, mahalle düzeni için emir ve yasakları belirtme ve takip etme gibi birçok görev ve sorumlulukları da bulduğuna rastlanılmaktadır (Bek, 2013:45). Yiğitbaşı ve kethüda, mahalle idaresi için imama yardımcı olmaktaydı. Avarız Akçası Vakfı, mahalleli tarafından sosyal bir dayanışma örneği teşkil etmiş olup, durumu iyi olanların, mahallelinin gereksinimlerine cevap verebilmek adına para toplamayı amaç edinmişlerdir (Atasoy, 1992:16). Ayrıca, vakfın idaresinden sorumlu kişi mahalleli içerinden seçilmekteydi. Mahalleli, mahallede aydınlatma, sokak temizliği gibi kendi içerisinde karşılamaya bu vakıf ile dayanak sağlamaya çalışmaktaydı. Mahallelinin camiye gitme zorunluluğu vardır. Bu şekilde dini hükümlülüklerini de yerine getirmiş olurlar, hükümdardan geçerlilikte sağlarlardı. Osmanlı döneminde mahalle iskânlarında, Cuma Camisi esas alınmış, mahalle planlaması Cuma Camisi odak alınarak tasarlanmıştır. Camiyi merkez almak, dini önemin, İslam kent planlamasında da görülmesini ve plana uygun hareket edilmesi amaçlanmaktaydı. İmamlar, mahalleye yeni taşınanların kayıtlarını tutmaktaydı. Bu görev merkezi idare (padişah) için en önemli görev sayılmaktaydı. Çünkü mahallede güvenliği sağlamak ve hane başına düşen vergiyi takip altına almak gerekliydi (Ortaylı, 2000:109). Ayrıca Osmanlı mahallelerinde, ‘kefalet sistemi’ uygulaması ile mahalleye yerleşecek olanlara yönelik uygulanmış bir sistemdir. Kayıt tutulması bu sebeple önemli olmakta, vergilerini ödeme düzenliliği dürüst olup olmadığını denetleyen bir uygulamadır. Bu gibi uygulamaya benzer bir diğer uygulama, 1821 yılından itibaren yaygınlaşan ‘‘men-i mürür’’ uygulaması da kefaletle benzer bir düzenlemedir.

Osmanlı klasik dönemde mahalle yönetimi ve toplumsal yapılaşma, işleyişiyle, yapısıyla, görevleriyle bütünleşik bir şekilde geleneksel, sosyal, idari ve dini istenilen bir şekilde yansıtmıştır. Ancak merkezi idaredaki bölünmeler ve isyan girişimleri Anadolu’da mahallelerde de etkisini göstermeye başlamıştır. Mahallelerde güvenlik konusunda güçlükler yaşanmaya başlamıştır. İmamlar, 1826 yılına kadar Osmanlı döneminde varlığını korumuş ve mahallenin yönetimini sürdürmüştür. Ancak,

imamlar zamanla görevlerinde suiistimal yaparak yolsuzluk, kayırmacılık, mürür tezkerelerinde yaptıkları rüşvetler ve buna benzer birçok görevleri kötüye kullanılmaya başlanmıştır. Bu sebeplere bir de 1826 yılında Yeniçeri Ocağının isyanı ve kaldırılması sebeplerinden dolayı muhtarlık teşkilatının kurulması uygun görülmüştür.

II. Mahmut döneminin reformlarıyla birlikte birçok alanda değişiklik olduğu gibi mahalle yönetimi adına da değişiklikler gerçekleşmiştir. Dönemin reform hareketleri merkezi hükümeti güçlendirmiştir (Kartal, 2013:8). Bu dönemde imamların fonksiyonlarını yitirip mahalleyi yönetemeyecek duruma gelmesi sonucunda mahalle yöneticiliği görevine son verilmiştir. II. Mahmut 1829 yılında İstanbul'da ve 1833'te Anadolu mahallelerinde yönetimi yeniden şekillendirmiş, muhtarlık kurumunu uygulamaya geçirmiştir (Bal vd., 2012:9). Muhtarlık teşkilatı ilk kez 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Muhtarlık kurumunun taşrada kurulmasının nedeniyse, merkezi hükümetin otokontrolünü kaybetmesi sonucunda, taşra ile bağlantısını sağlamlaştırmak adına bu şekilde bir girişimde bulunulmuştur. Bununla ilgili Çadırcı (1977:410-412)'ya göre; *“Muhtarlık yapısı İstanbul metropolünden hariç 1833 tarihinde Kastamonu sancağında uygulanmıştır. Kastamonu'ya bağlı Taşköprü kazasında ayanın kaza halkına karşı huzursuzluk çıkarmasından kaynaklı ayandan yana şikayetçi olan halk, Kastamonu mütesellimine şikayette bulunmuştur. Mütesellim halkı âyanın isyanından kurtarmış ve tekrar bir ayan arayışı yerine İstanbul mahallelerinde uygulanan mahalle muhtarlığı yapısını kurmuştur.”* Bu şekilde muhtarlık kendine ayanlara karşı bir alan açmıştır.

Muhtarlık kurumunun kurulmasıyla birlikte her mahallede muhtar-ı evvel (birinci muhtar) ve muhtar-ı sani (ikinci muhtar) olmak üzere iki muhtar görevlerini yerine getirmeye başlamıştır (Bayartan, 2005:104-105). Seçilen muhtarları kadı, sicile kayıt oluşturup defter nazırlığına bildiriyordu (Kavruk, 2004:56-57). Her mahallede Nazırlar tuttukları kayıtları, merkezi yönetime iletmek adına Ceride Nezaretine gönderirdi. Muhtarlık kurumu İstanbul'da pilot uygulama olarak, Galata, Üsküdar ve Eyüp semtlerinde (Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse) kurulmuştur. Muhtarların emin kişilerden seçilmesi ön koşul olmuş ve erkeklerin sicil defterlerine kaydedilmesi, giriş-çıkışlarda kontrol gibi hususlarda dikkat edilmiştir.

Anlatımlara bir örnek vererek daha net ifade edilmeye çalışılacaktır. Osmanlı döneminde 1835 yılında Niğde şehrinde mahallelere atanan muhtar ve imamlar tablo 9’da belirtilmiştir.

Tablo 9. 1935 Yılında Niğde Şehrinin Mahalleleri ve Bu Mahallelere Atanan Muhtar ve İmamlar

Mahalle İsmi	Mahalle İmamı	Muhtar-ı Evvel	Muhtar-ı Sani
Yenice	Es-Seyyid Mustafa İbn-i Balta oğlu Ali	Es-Seyyid Hüseyin İbn-i Zefir Beşer oğlu Mustafa	Hacı Mehmed İbn-i Küçük Ağanın İbrahim
Şehidler	Es-Seyyid Emin İbn-i Sıralı oğlu Mehmed Emin	Es-Seyyid Osman ibn- i Poyraz oğlu Osman	Molla Hasan ibn-i Mehmed

Kaynak: Şenay Atam, “Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği”, Journal of World of Turks, 2013:5.

Niğde Sancağında Osmanlı Devleti’nde Müslüman mahallelerine muhtar atandığı gibi gayrimüslimlerin temsilcileri olarak da kâhyaların atandığı belgelerle anlaşılmıştır. Tutulan defterlerde gayrimüslim mahallelerde bulunan papazların da isimleri deftere kaydedilmiştir. Tablo 10’dan anlaşılabileceği üzere gayrimüslim tebaa içinde düzenli kayıtlar tutulmuştur.

Tablo 10. 1835 Yılında Niğde Şehrinde Yaşayan Gayrimüslimlerin Papaz ve Temsilcileri

Mahalle İsmi	Kâhya-i Evvel	Kâhya-i Sani	Papaz
Derun-ı Şehr-i Reaya	Mena veled-i İne Bey	Toma veled-i Togodoş	Holos veled-i Togoros
Kayabaşı Mahallesi	Canbazoğlu Mosil	Ağni oğlu Yorgi	Anaştas veled-i Mayas

Kaynak: Şenay Atam, “Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği”, Journal of World of Turks, 2013:5.

Osmanlı’da Niğde örneği gibi diğer şehirlerde de bu yapılanma oluşturulmuş ve böylece muhtarlık teşkilatı kanuni dayanağa sahip olarak uygulanmaya başlatılmıştır. Muhtarlar, imamların mahalle yönetimi gibi geniş yelpazede görev ve sorumluluklar ile karşılaşmıştır. Mahalleye giren çıkan kişilere güvenlik kontrolü yapıp, ne kadar kalacakları, nereye gidecekleri gibi sorular yöneltilip sıkı bir güvenlik ağı oluşturulmuştur. Kefil sistemi, muhtarlık kurumu ile de devam edilmiş, yeni yerleşecek kişilere mahalle halkı kefil olarak muhtara iletmesi gerekliydi. Mahallede vergi toplama, askere çağırma, doğum, ölüm, defin işlemleri, göç eden ve yeni gelen

kişilere kayıt tutularak merkezi hükümet nazırlığına iletmekle sorumluydu. Mahallenin rutin işlerini ve beledi hizmetlerin (aydınlatma, ulaşım yolu, sokak temizliği gibi.) yerine getirilmesi görevleri arasındaydı (Çadırcı, 1993:6-7). Günümüzde “recall” kavramıyla anılan ve Türkiye’de herhangi bir işleyiş örneğinde bulunulmamış uygulama örneği “geri çağırma”dır. Osmanlı’da mahalle muhtarlarına yönelik kullanılmakta olup görevlerinin hatalar sonucu ellerinden alınabileceğini hatırlatan bir uygulamaydı. Halk muhtardan memnun olmazsa halkın güvenoyunun alınması sonucunda muhtarın görevi geri çekilirdi. Uygulama yerel demokrasi adına güzel bir örnek teşkil etmiştir (Aydın, 2018:21). 19. Yüzyılın sonlarından itibaren muhtarların da tıpkı imamlar gibi asayiş konusunda sıkıntılar çekmiş, yoğun göç kervanını engelleyememiş ve bu da kent içi hizmetlerin kapsamlı olması gerekliliğinden belediye teşkilatlanmasının içerisine dahil edilmiştir. Dönem itibarıyla halk seçim yoluna gidememiş, yerel demokrasi gücü zayıflamıştır. Belediye ile muhtarlık arasında koordinasyonda da kopukluk oluşmuştur.

1864 Tuna Vilayeti ve 1871 Nizamnameleri ile muhtarlık tekrar hukuki dayanağına kavuşturulmuştur. 1864 Nizamnamesi, ülkenin idaresinin “vilayet, sancak, kaza ve karye (köy)” olarak bölümlere ayırması, modern anlamda taşra teşkilatının oluşmasına zemin hazırlamıştır. 1864 Nizamnamesinin iki önemli özelliği dikkat çekmiştir. Bunlardan ilki 1864 Nizamnamesinin “*Kasaba ve şehirlerde lâ-akall elli hane bir mahalle î’tibârolunub her bir mahalle bir karye hükmünde bulunacaktır.*” Hükümlü 5. Maddesi ile mahalle yönetimi ilk ve son kez köy ile aynı hukuki güvence ve statüde tutulmuştur. İkincisi ise, nizamnamede ihtiyar meclislerinin kurulmasında hukuki dayanak güvencesi olmuştur.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine göre; Muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi olabilmek için; Osmanlı vatandaşlığına sahip olmak, mahallenin problemlerinden haberdar olup mahalleliyi gözlemlemek, en az 30 yaşında olmak ve devlete doğrudan olarak yılda alt sınır 100 kuruş vergi vermek gerekmekteydi. Seçmen olabilmek için ise; Osmanlı vatandaşı olmak, mahalleli ile bağının güçlü bir iletişimde olmak, 18 yaşını doldurmuş olmak ve devlete doğrudan olarak yılda alt limit 50 kuruş vergi vermek kriteri aranmaktaydı. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri bir yıllığına seçilirlerdi. Tekrar seçilmeleri de görülebilirdi. Suç işlemesi sonucu ihtiyar heyetinin görüşü alınarak hükümet yoluyla görevden azledilebilirlerdi (Gökçeer ve Heper, 1977:5).

İhtiyar heyeti, 1864 nizamnamesiyle ortaya çıkmış ve en az 3 ve en fazla 12 ihtiyar heyeti seçilmiş ve muhtarı azletme yetkisi verilmiştir. İhtiyar heyeti üyesi seçilebilmek için, hükümete yılda en az 100 kuruş vergi vermek, Osmanlı uyruğuna sahip olmak, en az 30 yaşında olmak ve mahalleyle ilgisi bulunma şartı getirilmiştir. Seçebilmek için ise 50 kuruş vergi verilmesi, Osmanlı vatandaşı olmak ve 18 yaşını bitirmiş olmak ve mahalleyle ilgisi bulunması şartı uygulanmıştır.

Mahalle muhtarlığı hususunda bir diğer dönüşüm, 1908 yılında fermanla ilan edilen II. Meşrutiyet olmuştur. II. Meşrutiyet ile birlikte men-i mürür uygulamasının iptali ile muhtarların güvenlik kontrolü, çatışmayı önleyici denetimleri ve yetkileri kaldırılmıştır. Mahalle muhtarları da fonksiyonunu kaybetmiş, yerel demokrasi tekrar zayıflatılmıştır. 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile yerel demokrasi beşiği olma yolunda giden mahalle yönetimi ve muhtarlık teşkilatı, 1908 yılında değişiklik göstermiştir. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun 148.maddesi hükmünce, 1864 ve 1871 nizamnameleri kaldırıldığında mahalle muhtarlığı da hukuken kaldırılmış olmuştur (<https://cdn.istanbul.edu.tr/> e.t. 6.10.2021). 1934 yılına kadar muhtarlık kurumu Hulki dayanağı olamadan varlığını sürdürmeye çalışmıştır. 1918 yılında İçişleri Bakanlığının talimatıyla, yerel geleneklere bağlı bir şekilde mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti yasal dayanağa halen sahip olmasa da genelgeyle varlığını devam ettirmiştir.

2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Mahalle Yönetimi

Cumhuriyetin ilanı ile köy ve mahalle yönetimi yeniden düzenleme altına girmiştir. İlerleyebilmesi için gelişimini Osmanlı döneminde tamamlayan mahalle, 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte farklı boyutlara geçiş sağlamıştır. 1864-1871 Nizamnameleri ile birlikte yasal dayanağına güvence temin edilen mahalle yönetimi, 1913 yılına gelindiğinde hukuki varlığı iptal edilmiş, ancak 1918 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Osmanlıda sosyal temaslar, fiziki yerleşim planları gibi planlarla örtüşen bir birliktelik teşkil eden mahalle yapısı, Cumhuriyet ile beraber bu planlamaların zararına engel olamamıştır. Yeni kent planlaması ile örtüşen küçük katlı apartmanların yıkılması, iş piyasasındaki değişiklikler gibi nedenlerden dolayı yeni bir kent tasarımı, Osmanlının uzun dönem koruduğu kent dokusunun kaybolmasına neden olmuştur (Alver, 2013:40).

1930 yılında yürürlüğe giren 158 sayılı Belediye Kanunu ile mahallenin fiziksel olarak belirlenme kriterlerine yer vermiştir. Kanunun 8. Maddesinde “*Bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutların değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir.*” Hükümü yer almaktadır (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf> e.t. 10.07.2021). Mahalle ile ilgili mevzuatta sadece tek bir maddesinde bahsetmiş ve mahallenin görevlerini icra edecek bir birim öngörmemiştir. Yasa, mahallenin kent ve beldeler için bölünmez önemli bir parçası olduğuna değinmiştir. Fakat, 1924 sayılı Köy Kanunu, 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu hükümlerinde mahalle, bir yerel yönetim birimi şeklinde dahil edilmemiştir. Yerel demokrasi bağlamını etkin olmamasına yol açmış ve mahalle yerelin bir parçası olsa da merkezin parçası olarak düzenlenmiştir. 1933 yılına gelindiğinde “*2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun*” ile mahalle muhtarlıkları tekrar tamamen kaldırılmıştır. Beş madde oluşan Kanunun 1. Maddesinde “*Belediye teşkilatı olan yerlerde mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri geçersiz kılınmıştır.*” Kanunun kaldırılmasına sebep olarak mahallenin derin bir geçmişe sahip olmasına rağmen, dünyanın başka yerinde olmamasını göz önüne almışlar ve ülkenin kendi gereksinimlerini dikkate almamışlardır. Merkezi hükümet ve belediye teşkilatlanması muhtarlık kurumuna gerekli önemi vermemiştir.

Kanun sonrasında mahalle yönetimi talimatname ile farklı kurumlara görevler nakledilmiştir. Mahallelerde belediye kanadıyla mahalle birlikleri oluşturulmuş, muhtarlığın mahalle yönetimindeki boşluğu bu şekilde doldurulmaya çalışılmıştır. Ancak mahalle birlikleri görev ve hizmetlerde aksaklıklara yol açmış ve resmî kurumlara verilecek belgelerde eksiklik ve yanlışlık teyit edilmiştir (Gökçeer ve Heper, 1977:7). Bu gibi sorunlar artmaya başlaması sonucunda hükümet, mahalle yönetimi hususunda tekrar düşünmeye başlamıştır. 11 yıl geçtikten sonra, İçişleri Bakanlığı tarafından bir durum analizi istenmiş araştırma sonuçları neticesinde, mahalle yönetiminin tekrar kavuşturulması gerekliliği sorunlara tek çözüm şeklinde görülmüştür. 10.04.1944 tarihinde “*4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun*” kabul edilmiş ve Bakanlar Kurulunun kararı ile 26.05.1945’te uygulanmaya başlamıştır. Mahalle yönetimi geçen

süre içerisinde tekrar değiştirilerek hukuki dayanağına kavuşturulmuştur (Eryılmaz, 2010:237). Ancak Kanun diğerlerinden farklı olarak, Türkiye’de mahallere yönelik atılan ilk yasa olmasından ötürü fazlasıyla önem arz etmektedir.

Boşluğu doldurulamayan 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. Mahalle yönetiminin organları hakkında ayrı bir açıklama maddesi bulunmamaktadır. Yapılacak işler bakımından mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin sayısı, hizmet fazlalığı, genişliği gözetilerek, belediye meclisinin kararı ve o yörenin valisine göre bir kritere bağlanmıştır(4541/md.1). Kanunun 2.maddesinde, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin 1 muhtar ile 4 azadan oluşacağını, heyetin 4 yedek azasının olacağını belirtmiştir. “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” (<https://www5.tbmm.gov.tr/> e.t. 09.12.2021). İki dereceli bir seçim usulü getiren bu düzenleme, 1963 yılında çıkarılan 287 sayılı kanun ile yeniden tek dereceli seçim usulüne döndürülmüştür (<https://www5.tbmm.gov.tr/> e.t. 09.12.2021).

Mahalle yönetimi ile ilgili ilk düzenlemenin gerçekleştiği 1944 yılındaki 4541 sayılı Kanunda mahallenin görevleri 26 maddede oluşmuşken zamanla görevler 13 maddeye düşürülmüştü. Görevleri azalmış olmasına rağmen erken tarihlerde mahalle yönetimleri yasal dayanağa sahip olarak, merkezi yönetimin önemli bir yerel ayağını oluşturup, varlığını korumuştur (Karakaya, 2020:50).

Tablo 11. 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkilatına Dair Kanun'un Zaman İçerisinde Geçirdiği Değişimler

Değiştirilen Kanunun/KHK'nin Numarası	4541 sayılı Kanun iptal edilen maddeleri	Yürürlük Tarihi	İptal Gerekçesi
5046	17	1947	Muhtarlığın tasdikinde vali ve kaymakamları salahiyyeti kaldırılmıştır.
5671	6,11, 12, 13, 14, 16	1950	Seçim giderlerini üstlenen belediyeler yerine belediyelere seçim için ek bütçe

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.

Kaynak: Sedat Karakaya, “Mahalle Yönetimi ve Temel Sorunları”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2020:50, 461-486.

Süreç içerisinde seçimler ve yerel organlarda meydana gelen maddelerde revizyon yapılmasıyla değişiklik ile karşılan 4541 sayılı Mahalle Kanunu, en güncel gelişmesi 2018 yılında yeni idare şekline geçişle yukarıda belirtilen esaslarda iptal edilmiştir. Tablodan anlaşılabacağı üzere, mahalle yönetimleri husundaki maddelerde yıllar itibarıyla değişiklik göstermiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunda; mahalle kurulması için gerekli nüfus ve hane sayılarındaki sınırlara yer verilmemiştir (Kavruk, 2004:153). “1966 yılında 772 sayılı bekçilere yönelik yasa yürürlüğe girmiş, çarşı ve mahallerde bekçiler, genel zabitanın ikinci kolu olan silahlı kuruluş olarak tasvir edilmiştir” (Şeker, 2005:77). 29 Temmuz 1977’de 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” yürürlüğe girmiş hem harcı hem de sosyal güvencesi bulunmayan muhtarların, 1479 sayılı Bağ-Kur kanunu dahiline alınması düzenlenmiştir.

4 Aralık 1981’de çıkarılan “2561 sayılı *Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun*” nüfusu 300.000’i aşan belediyelerin yakınlarındaki belediye ve köylerin merkez belediyeye geçmesine fırsat tanınmıştır (<https://www.resmigazete.gov.tr/> e.t. 10.12.2021). Nüfus kriteriyle birlikte belediyelerin ölçekleri de göz önünde tutularak, 2561 sayılı yasayla yine 1981 yılı değişikliğiyle 1/25 000 ölçeğine uymadığı gerekçesiyle, belediye sayısı 1580’e

inmiş, bütünleşik bir plan oluşturmak için 150 civarındaki köylerin, tüzel kişilikleri iptal edilmiştir.

12 Eylül 1980 tarihi, Türkiye'nin uzun yıllar etkisi altında kalacağı dönem aralıkları olmuştur. Yönetime el koyan ordu, sıkıyönetim ile birlikte siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal yapılarda ciddi değişimleri uygulamaya geçirmiştir. 1982 Anayasası'nda, geçmiş yıllarda anayasalara benzer bir tutumla mahalle yönetimi ile ilgili bir hususa rastlanılmamış ve kamu tüzel kişiliği olarak uygulamalarda yer verilmemiştir (Koçberber, 2005:105). 1984'te ise 2972 sayılı "*mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetler*" seçimi hakkındaki yasa ile mahallenin yönetim teşkilatı şekillenmiştir. Muhtar ve ihtiyar heyeti seçimleri 5 yılda bir yapılacak ve 4 asıl/4 yedek üyeden oluşacaktı. Mahalle muhtar ve İhtiyar heyeti üyelerinin seçimi ise "19.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü" çerçevesinde uygulanmaktaydı (Erdagöz, 2012:73).

1990'lı yıllar itibariyle mahalle yönetimleri hususunda kanun tasarıları geliştirilmiştir. "1996 yılında mahalle yönetimleri için bütçelerine ödenek koyma ve personel, araç-gereç, taşınmaz tahsisinde bulunmayla ilgili Mahallenin Yeniden Yapılandırılması Tasarısı, 1997 yılında köylerin Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınması ve mahalle statüsüne geçirilmesiyle ilgili tasarı, 1998 yılında ise maddi kaynak sağlamak ve Büyükşehir sınırlarında olan köylerin mahalle statüsüne geçmesi ve sınırlarla birleştirilmesi, İçişleri Bakanlığı yetkisindeki "Mahalli İdareler Reform Tasarısı" önem teşkil eden teklifler olmuştur (Kavruk, 2004:301).

23 Temmuz 2004 tarihinde hayata geçirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda mahalleyi ilgilendirecek kıstaslara yüzeysel bir şekilde değinilmiştir. 3 Mayıs 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise mahalle "belediye hudutları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimdir." Şeklinde tanımlanmıştır (md.3). Türkiye'de ilk defa mahalle yasayla mahalle yönetiminin tanımına yer verilmiştir. Kanun'un 9. Maddesinde mahalle yönetimi hususunda yeni tasarılarla yer verilmiştir.

9.maddede; “Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürüterek mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” Şeklinde açıklanmıştır.

6 Aralık 2012 tarihinde 6360 sayılı On Üç Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun anayasada yerini almıştır. Toplam 37 maddeden oluşan Kanun’un 2 tane de geçici maddesi yer almaktadır. Kanun, 2014 seçimleri ile birlikte düzenlemeye geçmiş İstanbul ve Kocaeli haricinde bütün büyükşehir kapsamında olan köyler mahallere dönüşüm gerçekleştirmiş ve hukuki güvenceleri iptal edilmiştir (Aydın, 2018:29).

Değerlendirme altına alacak olursak, günümüze kadar birçok Kanun mahalle başlığı etrafında oluşturulmuştur. Mahallenin yönetimi, organları, görev ve sorumlulukları, özlük hakları gibi konularda yasal dayanak sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak mahalle ve mahalle yönetimi konusunda sayıca çok Kanun yapılmış olması sonucu olarak, bir hayli değişiklikleri de meydana getirmiştir. Mahalle yönetimi ile ilgili merkezi hükümetin yerel kanadı şeklinde algıya dönüş sağlayan temel yasa şüphesiz 4541 sayılı Kanun olmuş ve halen daha devam etmektedir. Kanun ilk başta 26 maddeden oluşmuşken günümüzde eksiltilerek 13 madde ile uygulanmaktadır (Erdagöz, 2012:70). Maddelerin zaman içerisinde azalmasının nedeni, mahalle ile ilgili görevlerin zamanla farklı yerel yönetimler birimine iletilmesi şeklinde gösterilmektedir. Günümüzde uygulamada olan 4541 sayılı Kanun, zamana ve yeniliklere karşı işlevini yetersiz kılmakta ve bazı sorunlara karşı çözüm olamamaktadır.

2.2. Mahalle İdaresinin Kurulması ve Organları

Mahalle oluşumu itibariyle oldukça eski tarihlere denk gelmektedir ve zengin bir mahalle kültürü geçmişine de sahip bulunmaktadır. Mahalle yönetiminin tarihi ise ilk başlarda imamlar tarafından yürütülmesine rağmen, tam anlamıyla 1829-1830 yılında muhtarlık teşkilatının kurulmasıyla gerçekliğine kavuşmuştur. Mahalle yönetimi hususunda yasaların kronolojik analizlerinde gördüğümüz birçok değişim ve dönüşümle karşı karşıya gelmesi olacaktır. 1913 yılında yürürlükten kaldırılan mahalle yönetimi, 1930 yılına kadar hukukiliği olmadan varlığını sürdürmeye çalışmıştır. 100 yıl sonra durumun farkına vardıkları ve analizler sonucunda mahalle yönetimi boşluğunun herhangi başka bir kurumla doldurulamayacağı anlaşılmıştır. Cumhuriyet döneminde tekrar kazanırlık sağlamış ancak 1933 yılında tekrar kaldırılmıştır. 1944 yılında tekrar yasal dayanak kazanmış ve günümüzde de halen devam etmektedir. Günümüzdeki mahalle yapısı Osmanlı'dan daha önce kazanılmış ancak mahalle idaresinin alt yapısı 1944 yılı 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ile sağlanmıştır. Önemli süreçler ise 1977 tarihli 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası ve 1984 tarihli 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun olmuştur.

Mahalle yönetimi ile ilgili yasalarda “mahalle yönetimi organları” şeklinde ayrı bir başlık açılmamıştır. Ancak mahallede yönetim şeması, 4541 sayılı kanunun 2.maddesinde muhtarlık ve ihtiyar heyeti organlarından oluşmaktadır. Mahalle idaresi zamanla yerel yönetimler kanadında ve merkezi hükümet kanadında görüş birliğine varılmasa da ortak noktaları mahalle idaresinin önemli bir konumda olmasıdır. Çünkü 6360 sayılı Kanun ile birlikte köylerin mahallelere dönüşümü, yönetimlerinin ehemmiyetine önem katmıştır. Mahalle yönetiminin merkezin ya da yerelin mi parçası, parçaların birleştirilememesi ve düşünürlerin bu kavramı bir yere koyamadığı gündeme gelmiş ve tartışılmıştır. Ancak mahalle yönetiminin tüzel kişiliği ve mali bağımsızlığı olmamasına rağmen teşkilat yapısı ve Kanunu olduğu için bir yönetim birimi olarak algılanır. Aşağıda mahalle yönetiminin organlarını teşkil etmekte olan “muhtar” ve “ihtiyar heyeti” detaylandırılacaktır.

2.2.1. Mahalle Muhtarı

Literatürde ansiklopedi karşılığı olarak muhtar, seçmen tarafından seçilen yetkilerinde kısıtlama olmayan, kendi düşüncesine göre hareket eden mahalle sorunlarını yürütmekle sorumlu kişiler olarak ele alınmıştır (Öztürk, 2014:11).

Muhtar seçimle iş başına gelen ve seçimle gediği için halkın görüşleri ve fikirleri doğrultusunda, halkın içerisinde seçilen, merkezi hükümetin otokontrolünde olan, görev ve sorumlukları yerine getirmekle sorumlu, mahalle idaresinin merkez çekirdeğini oluşturmaktadır. Muhtarlık kurumu, Osmanlı'dan günümüze kadar süreç içerisinde yerel yönetim ve merkezi yönetim için önemli görülmüştür (Bulut ve Kara, 2001:43). Mahalle söyleminden bahsedildiğinde akla gelen kemik yapı muhtarlık teşkil etmiş ve mahalle ile aralarında diyalektik bir bağ oluşturmuştur. Türkiye'de hem mahallelerde hem de köylerde varlığını sürdürmektedir. Fakat aralarında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Köylerde, muhtarlık kurumunun maddi özerkliği ve tüzel kişiliği var olduğu için işlerliği ve varlığını iyileştirici bir şekilde korumuştur. Mahalle muhtarlarının ise mali bir bütçesi ve tüzel kişiliği mevcut değildir. Mahalle bu boşluklara dahil olması nedeniyle bir yerel yönetimi parçası olarak görülmemiş ancak 2005 yılında kısmen yerel yönetimin parçası olmuştur. Geçmişten günümüze yerel yapı içerisinde merkez role sahip olmasına rağmen kısmen görülmesi anlamlandırmayı zorlaştırmaktadır (Aydın, 2018:31).

Mahalle muhtarlığının bazı yasalarda başlık oluşturmuştur. İdari açıdan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi, sorumluluklar açısından 4542 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'a tabi, özlük hakları açısından 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu'na tabi, seçimleri hakkına 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'na tabi ve belediye ile bağlantıları hususunda 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabidir. Kronolojik olarak bir ilave de 6360 sayılı Kanun olmuştur.

Muhtarlığın özlük haklarını barındıran muhtara bazı haklar tanıyıp revizyona giden bir düzenleme 1977 tarihli 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasıdır. Yasayla birlikte muhtarlara dağıtılacak maaş, harç bedeli ve sosyal güvenlik dayanağından yoksuk olan muhtarlar Bağ-Kura bağlanarak sosyal güvenlik temini gibi

olanakların sağlanacağı yasayla aktifleşmiştir. Mahalle muhtarları 2108 sayılı kanunla maaşın yanında harç bedeli de almaya hak kazanmıştır. Bu harçlar 8. Maddede belirtildiği üzere harç pulu karşılığında alınmaktadır. Bugün Bağ-Kur, ödenek ve harçlar mahalle muhtarlıklarını ilgi çekici bir unsur oluşturmuş, ve muhtar adaylarının sayıları da artmıştır. Ayrıca 1953 tarihli 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunda yapılan 1991 yılı değişikliğiyle, muhtarlara bağlı bulundukları il sınırları içinde taşınabilmek kaydı ile valiliklerce silah ruhsatı alma yetkisi de muhtarlık kurumunu tercih edilebilir kılmıştır (Koçberber, 2005:108).

1984 tarihli 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda muhtarların sandığa aday olmalarına ilişkin sınırlılıklar belirtilmiştir. 32 maddeden oluşan yasa, muhtar adayının seçilme yerinin ikamet ettiği mahalle olacağına dair bilgilere yer verilmiştir. Seçim döneminde 5 yıl dolmasının ardından 1 Ocak günü muhtarlık seçiminin başlangıcı olarak onaylanır. Aynı yılın mart ayındaki son Pazar günü ise oy verme günü olarak belirtilmiştir. Muhtarlığa ve ihtiyar meclisine seçilebilme kriterleri yasada şu şekilde belirtilmiştir (Bal vd., 2012:22).

- En az 6 ay süresince o mahallede oturmuş olmak,
- 25 yaşını tamamlamış olmak,
- Türk vatandaşı olmak,
- Bu kanunda ve bu kanunun atıfta bulunduğu diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye engel bir durumu olmaması gerekmektedir (www.istanbulmuhtarlari.org, e.t. 20.11.2021).

Adaylık hususunda okuma- yazma şartı aranmakta olup ilkökul mezuniyeti kriteri aranmamaktadır. Bu durumu yapılacak yani bir düzenleme ile değiştirmek gereklidir. Çünkü eğitim ile hizmetlerdeki işleyişte de bilinç artacak ve hem verimlilik açısından hem da muhtarlık kurumu açısından bir iyileşme de olacaktır. Muhtarlık, mahalleli için önemlidir ve muhtarların eğitim dereceleri yükseltirse bir döngü sonucunda vatandaşlara da tesir edecektir. Günümüzde teknolojinin hızla değişim göstermesi bazı aklanları yetersiz kılmaktadır. Halen önemli olan muhtarlık kurumu eski kalıplar ve uygulamalarla devam ederse gelecek için önemini korumama ihtimali

vardır. Bu nedenle muhtarlar ne kadar donanıma sahip olursa yeni nesiller ve o yörenin kalkınması için önemli olacaktır.

2.2.2. Mahalle İhtiyar Heyeti

Mahalle yönetiminin bir diğer organı olan ihtiyar heyeti, muhtarın denetimini yürüten, muhtara görevler konusunda yardımcı olan ve seçimle göreve gelen kişilerden oluşmaktadır. Kanunda bulunan “zorunlu” görevlerin dışında “isteğe bağlı” görevleri de yürütmektedir. Kurulda ihtiyar kavramını akla gelen ilk manası “yaşlı kesim” gibi anlaşılsa da aslında, “olgun, tecrübeli bir zümre” olarak tanımlanmıştır (Aytaç, 2009:164). 4541 sayılı yasanın 2. Maddesinde, 4 asıl 4 yedek üyeden seçilerek oluşturulmuştur.

1977 tarihli 2108 sayılı kanunun muhtarlara verdiği özlük haklarından ihtiyar heyeti yararlanamamaktadır. 4541 sayılı kanunun seçimle ilgili maddeleri, 19.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü ile yeniden şekillenmiştir. Muhtar seçimi gibi ihtiyar heyeti seçimleri de 5 yılda bir tekrarlanmaktadır. Genellikle ihtiyar heyetine yönelik Kanunlarda ayrı bir başlık açılmamış, muhtarlarla birlikte işleyişleri oluşturulmuştur. İhtiyar heyetinin görevleri de “mahalle yönetiminin görevleri” başlığı etrafında toplanmıştır.

2.3. Mahalle Yönetiminin Görevleri

Mahalle yönetimi, merkez ve yerel arasında dengeyi sağlayıcı ve köylerde ya da kent merkezlerinde yürütülen birim olduğu için idare edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimin iş yükü fazlalığından dolayı muhtarlık kurumuna mahallelerin idaresi için birtakım görevler aktarmıştır. Bu görevler zorunluluk teşkil etmektedir. Muhtarın tek başına idare ettiremediği görevler ihtiyar heyeti ile paylaşılmakta ve bu şekilde denge sağlanmaktadır. Muhtar görevleri karşılığında maddi ödenek alırken, ihtiyar heyetine görev karşılığında bir ücret verilmemektedir. 4542 sayılı Kanunda, ihtiyar heyetinin yardım etme hükümlülüğü mevcut kılınmıştır.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ve bu kanunun dayandığı Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğünde yer almaktadır. 4541 sayılı kanuna göre muhtarın görevleri üç başlık etrafında toplanılabilir. Bunlar:

- Muhtarın tek başına yapacağı görevler
- İhtiyar heyeti ile birlikte yapacağı görevler
- Muhtarın iki şahit etrafında yerine getireceği görevlerdir.

Muhtar ve ihtiyar heyetinin görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

- Nüfus ve Vatandaşlık Hizmetleri ile İlgili Görevler
- Seçimler ile İlgili Görevler
- Askerlik ile İlgili Görevler
- Tapu Kadastro ile İlgili Görevler
- Adliye ile İlgili Görevler
- Sosyal Güvenlik ile İlgili Görevler
- Sivil Savunma ile İlgili Görevler
- Milli Eğitim ile İlgili Görevler
- Ulusal Savunma ile İlgili Görevler
- Sağlık ile İlgili Görevler
- Kolluk ile İlgili Görevler
- Seferberlik ile İlgili Görevler
- Tarım ve Hayvancılık ile İlgili Görevler
- Tebligat Kanunu ile İlgili Görevler
- Vergilerle İlgili Görevler
- Vakıf Arazilerinin Satışı ile İlgili Görevler
- Diğer görevlerdir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ve bu kanuna dayanan Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nde muhtarların tek başına yapabileceği görevler belirtilmiştir (<https://www.danistay.gov.tr/>, e.t. 20.10.2021). Bu görevlerden bazıları şunlardır; nüfus cüzdanını kaybedenler, yer değiştirmelerinin kütüklere kaydı için ilgililere ve sıfat, mezhep, sanat ve eşkâl gibi hususların nüfus siciline kayıtları için

talepte bulunan kişilere ilmühaber vermektir (<https://www.mevzuat.gov.tr/> e.t. 22.10.2021).

Muhtara verilen görevler genellikle merkezi yönetim tarafından verilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın yapmış olduğu İç Düzen ve Araştırma Projesi çerçevesinde 1967-71 yıllarında mahalle muhtarlığının yapısına yönelik araştırmalar yapılmıştır. Rapora göre muhtara 143 tane göre verilmiştir. Görevlerin yüzde olarak dağılımı yapılmıştır. %45,7 si ilmühaber vermek ve belge onaylamak, %19' u resmi daireleri bilgilendirmek, %15,3'ü memurlara işlerinde yardım etmek ve %13,4'de muhtarın kendi işleri olarak ifade edilmiştir (Kavruk, 2004: 253).

Ancak günümüzde bu görevlerin belirli bir kısmı uygulanmaktadır. Çünkü günümüzde mahalle yönetimi ikametgâh gibi remi belgeleri elektronik ortamdan yerine getirmektedir. İşlemleri onaylar ve belediye ile iletişim içerisinde kalmaktadır. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri yapmış olmaları gerekli olan hizmetleri tamamlamaya da aksaklık oluşturacak bir düzende yaparsa il veya ilçe idare kurullarınca yetkileri ellerinden alınabilir. Yargıtay ve Danıştay, görevleriyle ilgili suç işleyen muhtarları ilke olarak memurların yargılanmaları hakkındaki kanun hükümlerine tabi olacakları görüşünü benimsemiştir. Muhtar aylık almaktadır. Fakat muhtarlığın kendine has bir bütçesi bulunmamaktadır. Muhtarlığın gelir kaynağını isteğe bağlı şekilde iş insanlarının verdiği kaynak ve bedelini il idare kurulunun yürüttüğü harçlardır (Karakılçık, 2013: 217).

Muhtara verilen görevleri günümüzde belediyeler, kaymakamlıklar tarafından yerine getirilmekte olup muhtara çok fazla görev tayin edilmemektedir. Muhtarlık birimi önemli bir birim olmasına rağmen sahada bu uygulamaları yerine getirememekte böyle olunca da bazı eleştirmenler veya düşünürler tarafından gereksiz görülüp kaldırılmasının gerekliliği söylemlerini başlatmışlardır. Köy merkezlerinde okuma-yazma oranının düşük olması, yaşlı nüfus oranının yüksek olması, internet erişimi ve kullanımı sorunu, belediye yerine muhtarlık kurumu ile iletişime geçme tercihleri gibi nedenlerden dolayı muhtarlık kurumu vatandaşlar için tek çözüm merkezi olarak görülmüştür. Kent merkezlerinde ise, teknolojik erişim rahatlıkla sağlanmasının bir sonucu olarak, vatandaşın muhtarlık kurumuna başvurusunu kısaltmış ve elektronik ortam rahatlık ve kolaylık sağlamıştır. Merkez mahallelerde,

vatandaşlara evrak iletimi de muhtarlık kurumu yerine resmi kurumlara iletilmesi tercih edilmiştir. Bu süreç muhtarlık kurumunu işlevsel yönden zedelemeye neden olmuştur. Süreç böyle olsa da muhtarlık kurumu, mahalleli için önemli bir konumdadır ve fakat kurumun olanaklarını genişletmeli ve muhtarlık kurumunu işlevsel ve yapısal açıdan zamana uygun bir şekilde revize edilmelidir.

2.4. Mahalle Yönetiminin İşlevleri

Bu başlıkta mahalle yönetiminin işlevleri inceleme altına alınacaktır. Mahalle yönetiminin işlevleri zorunluluktan ziyade doğal bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar bazı işlevler mahallelerde kalıcılıklarını yitirmiş olsa da mahallenin bir idari teşkilatı ve uzun geçmişi sonucu sosyal, çevresel, ekonomik ve siyasal şeklinde başlıkları açılıp açıklanmaya çalışılacaktır.

2.2.4.1. Sosyal Yönden İşlevler

Mahallenin sosyal işlevlerini incelediğimizde tarihsel olarak bu kanat da değişime uğramış bazı mahalle ve mahalleliye özgün yaşanan anlayış ve tutumlar varlığını koruyamamıştır. Örneğin; Osmanlı döneminde mahalle yapısı teşkilatlı, uyum içerisinde ve en önemlisi de kalabalık birçok milletin hoşgörü içerisinde bir arada yaşama iklimine izin verilmesi olmuştur. Farklı dinlere göre dizayn edilen mahalleler, mahalleler arasında kat vurmamış ortak noktalarda buluşma imkânı tanınmıştır. Komşuluk ilişkisi, Osmanlı'da canlı bir şekilde yaşamış samimiyet ve güven ortamı yaratılmıştı (Erdagöz, 2012:59-60). Osmanlı'da kefalet sistemi de etkin bir yapı vatandaşların kendi aralarında oluşturduğu bir sistem olmuştur. Güvenirlik ve mahalleye giriş-çıkışların sağlıklı olması amaç edinilerek uygulamaya geçirilen sistem, muhtarlar aracılığı ya da bahsi geçen kişiyi tanıyan kişilerin kefilliği şeklinde gerçekleşirdi. Bu sistem günümüzde ne yazık ki varlığını koruyamamış, bazı mahallelerde uygulanmaya çalışılsa da eskisi gibi anlamlılığını yitirmiştir. Günümüzde nüfus artışı, göç, kültürel değişimler gibi nedenler doğrultusunda, çok katlı binalar ve şehir plancılığının etkisiyle de komşuluk ve mahalleli ilişkisi de varlığını kaybetmiş, ben merkezli bir sisteme doğru kaymaya başlamıştır. Özetle mahalle yönetiminin işlevlerini incelediğimizde mahallede birliktelik ve dayanışma içerisinde yaşama ve davranışlarda da bu seyrinde izleme göstermiştir.

2.4.2. Ekonomik Yönden İşlevler

Mahallelerde ekonomik yönden işlevler incelendiğinde, mahalleli kültürü, ruhu ve birbirlerine olan sıcak ve kuvvetli bağ sonucu, aralarında çok zengin ya da çok fakir ayrımına izin vermemişlerdir. Genelde hiyerarşik bir yapılanma görülmemiş ve ekonomik açıdan da “orta düzey maddiyat” mahallelinin toplu bir şekilde istediği bir kademe olmuştur. Zenginler ya da kişi itibarıyla iyi bir seviyede olanların yaşadıkları evler gösterişten uzak ve aynı alanda geliri eş değer olmayan kişilerle bir arada yaşamışlar ve maddi kaynak sağlamışlar. Muhtar bu konuda durumu düşük ve yardım gerekli kişileri belirleyip vatandaşlara bildirimlerini sağlamıştır. Vatandaşlar, muhtar bazen ihtiyar heyeti de katılarak birlikte tespit edilen kişilere maddi yardımda bulunur. Muhtar ve ihtiyar heyeti, meslek sahibi olmayan kişilere meslek araması yapar ve onlara yardımcı olur (Erdagöz, 2012:60).

2.4.3. Çevresel/Ekolojik Yönden İşlevler

Yerleşim birimi olan mahalle ilke çevre arasında diyalektik bir ilişki vardır. Mahalleler, kentsel planlamada yerel yapının öncül birimidir. Yönetmeliklere temel olan en küçük birimi teşkil etmektedir (Kavruk, 2004:2). Mahalle günümüzde kentsel özellikleri de taşımaktadır. Geçmişte mahalle kent kapsamında değerli kılınırken, günümüzde nüfus artışı nedeniyle işlevliğini kaybetmiştir. Bu oluşuma takiben mahallelik bilinci de kaybolmuştur (Kavruk, 2004: 110). Kent yerleşim krokisi ve dizaynı incelendiğinde kent merkezine bağlı alanlarda, yürüme yol, park alanları, yeşil alanlarla çevrili ekolojik bir ortamı yaratmaktadır. Günümüzde bu alanlar yerine özellikle büyükşehirlerde yeşil alan az, bu alanlar çok katlı binalarla, iş merkezleri ve alışveriş merkezleri ile doldurulmaktadır. Günümüzde bu tür şehir planlaması “sosyal donatıya sahip yaşam alanları” diye anılsa da aslında sosyal yaşam alanı çevresel planlama ile sağlanmalıdır. Bazı kentlerde planlama yeşil, doğa felsefesiyle dizayn edilmesine rağmen bu sefer de vatandaşlar yaşadıkları mahalleleri koruyamamıştır. Mahalle içerisinde park alanları, çocuk, genç ve yaşlı kesimin temel dinlenme ya da eğlenme alanlarını oluşturmaktadır. Mahalleli den istenilen ise mahalleli bilinciyle hareket edip bu alanları koruması olacaktır. İşlevler arasında önemli bir başlık olan çevresel işlevler, şehirlerin devamlılığı, mahallelerin korunması içinde ayrıca bir öneme sahiptir.

2.4.4. Siyasi İşlevler

Mahalle sakininin mahalle yönetimine dahil olması yerel demokrasi açısından ehemmiyet verdiği bir konudur. Muhtar ve ihtiyar heyetini çoğunluk sitemiyle 5 yılda bir seçerler. Kendi istek ve iradeleri sonucunda yöneticilerin göreve gelmesi halk ile uyumunu da arttırmaktadır. Genelde erkekler siyasete meyilli durumda gösterilmekte ve ortam sağlanmaktadır. Ancak bu anlayış zamanla değişmiş, kadınların çekingenliği zamanla ortadan kalkmaya başlamış ve muhtarlığa aday olmuşlardır. Mahalle muhtarlığı siyaseti öğrenmenin mutfağı olarak algılanabilir ve o mutfakta görevler halkın desteği ile birlikte yerine getirilmeye çalışılır.

Sonuç olarak mahalle yönetiminin bu işlevleri zamanla farklılık kazanmakta e verilen önemde azalma ile karşılaşmaktadır. Modern kent planlamasında mahalle anlayışına ve mahalleye özgü bir planlamaya gidilmemiştir. Kent mekânları arasında sıkışmış olan mahalleler, uyumlu düzen ve birliktelik oluşturmakta sıkıntı çekmektedir. Bu durum gün geçtikçe daha çok kendini belli etmekte ve hızlı bir şekilde mahalle kimliği, dokusuna dönüş sağlayabilmek adına çözüm paketi, muhtarlara ve mahalleliye eğitici modüller hazırlanmalıdır. Mahallelerde insanlar arasında eskiden güven, hoşgörü gibi duygular ağır basarken, günümüzde yerini çatışma, güvensizlik aidiyet duygusu hissetmeme gibi durumlar almıştır.

3. 2014 YILINDA GELEN DÖNÜŞÜM

Büyükşehirlerde zaman içerisinde çeşitli reformlar yapılmıştır ancak 2012 yılında yapılan yasayla birlikte köyler, beldeler ve il özel idarelerinde dönüşüm gerçekleşmiş ve bağlı bulundukları her şey bir anda değişmiştir. Tarihsel süreci kısaca hatırlayacak olursak, Türkiye 2004 ve 2005 yıllarında il özel idareleri ve belediye yasasında revizyonlar yaparak bir süreci başlatmıştır. Bahsedilen zamanlarda, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5212 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kabul edilmiştir. (<http://www.yyusbedergisi.com/> e.t. 24.11.2021). Bu süreçte köylere yönelik herhangi bir adım atılmamıştır. Ancak 2009 yılında ‘‘İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Köy Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır (<https://www.dicle.edu.tr/e.t.> 24.11.2021). Taslak içeriği farklı görüşlerin harmanlanması ve ortak, etkin bir

düzenleme yapılabilmesi için akademisyenlere ve STK'lara gönderilmiştir. Taslak köy yönetiminin revize edilmesi için önemli görülmüş ancak tasarı aşamasından geçememiş ve yasalaşamamıştır (Sezer, 2008:111).

Yerel yönetimleri derinden etkileyen bir dönem aralığı başlamış ve 2012 yılında “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM’de onaylanmıştır. Köylerin tüzel kişilikleri bir gecede ellerinden alınmış ve köy halkına yasayla ve değişimle ilgili herhangi bir bilgi verilmemiştir. Köylerin tüzel kişiliklerini kaybetmeleri, köyden mahalleye dönüşümleri, kırsal ve kentsel farklılıkları da beraberinde getirmiştir.

Osmanlı’dan günümüze aktarılan köy yönetimi uzun yıllar yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamakla sorumlu olmuştur (Göküş ve Alptürker, 2016:73). 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediye sınırları kapsamında 16. 500 köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle yönetimlerine aktarılmıştır. Yasa ile temel olarak 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş, yasa öncesi büyükşehir belediyeleri ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olmuş, bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınır olmuş, büyükşehir belediyesi dışındaki illerde nüfusu 2.000’den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüş, 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmış ve bütün köy yönetimleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmesi şeklinde düzenlemeler yapılmıştır (Arıkboğa, 2013).

Mahalleler iki şekilde kurulmaktadır. Bunlar şunlardır:

1. Bir kentin veya kasabanın nüfusunun artmasından dolayı ortaya çıkan yerleşim alanı olan mahalleler,
2. Bir yerde belediyelerin kurulmasıyla tüzelkişiliği ile yapısını kaybeden köylerin mahallelere katılmasıdır.

Aşağıdaki tablo 12’de 1960’dan 2019 yılına kadar yürürlükte olan büyükşehir yasalarının il, ilçe, köy ve büyükşehir belediye sayılarındaki etkileri sunulmuştur.

Tablo 12. 1970-2019 Yılları Arasında Büyükşehir Yasalarının İl, İlçe, Köy ve Büyükşehir Belediye Sayılarındaki Etkileri

ETKİ EDEN YASALAR	YILLAR	İL SAYISI	İLÇE SAYISI	KÖY SAYISI	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SAYISI	TOPLAM BELEDİYE SAYISI
	1970	67	572	--	--	1303
	1980	67	572	--	--	1725
1984-3030 Sayılı Büyükşehir Yasası	1985	67	572	--	3	1703
	1990	73	829	--	8	2061
	1999	81	850	34600	15	3227
2004-5216 Sayılı Büyükşehir Yasası	2005	81	850	37366	16	3225
2012-6360 Sayılı Büyükşehir Yasası	2015	81	919	18362	30	1397
	2019	81	922	18289	30	1389

Kaynak: <https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, 17 Kasım 2019.

Tablo 12’de görüldüğü üzere, yasaların işlerlik durumunun da etkisiyle zaman içerisinde büyükşehir belediyeleri sayılarında, il ve ilçe sayılarında artış olmuş ancak köy sayılarında da ciddi bir azalma meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun, kırsal alanlarda ciddi problemlere sebep olmuş ve giderek kentsel alanlara dönüştürülmüştür. 6360 sayılı yasayla 16.541 ‘in köyün tüzel kişilikleri ellerinden alınmasının yanında, şahsi mal ve arsalarına sahip orman ve meraları kullanma hakları da ellerinden alınmıştır (Güler vd., 2014).

6360 sayılı Kanunun 3. Maddesinin 5. Fıkrasında “tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları halen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması halinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir” ve “mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceğini hüküm altına almıştır” ifadeleri köy mevzuatının yürürlükte olan maddelerine örnek gösterilebilir (Muratoğlu, 2015: 77).

4. ESKİ KÖY/ YENİ MAHALLE OLMANIN YARATTIĞI SONUÇLAR

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye’de %77 olan kentleşme oranı %91’e çıkmıştır. Köy olarak birçok eksiklik barındıran ve kent diyeceğimiz konumda, düşüncede ve istemde olmayan yerlerin bu orana yükselmesi birçok araştırmacı ve akademik kesimde eleştiri konusu olmuştur. Eski köy/yeni mahallelerin, KÖYDES, Tarım ve Kırsal Kalkınma Destekleri ve AB fonlarının kullanımının devam edilemeyeceği de gündeme gelmiştir (Gökyurt vd., 2015:23).

Özçağlar’ın (2011:118) “köy muhtarları tarafından yönetilen çekirdek idari alanlara “köy idari alanı”, belediyelerce yönetilen kasaba ve şehir alanlarına ise “kentsel idari alan denir” şeklinde belirttiği ayrım, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehirlerde işlevliğini yitirmiştir. Köy yönetiminde olan yerleşmeler, yönetim bakımından, kentlerin bir “mahallesi” parçasına dahil edilmiştir. Bu dönüşüm birçok politika ve planlamalarda bir belirsizliğe yol açmıştır.

Mahalleye dönüşen köyler için bu kanunun yayınlandığı tarih olan 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununa göre oluşturulmuş olan Ulusal Adres Bilgi Sistemine kayıtlı veya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından uydu fotoğrafları ile tespit edilen entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri yerleşim yerindeki halk tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılır(<https://www.mevzuat.gov.tr/> e.t. 25.11.2021).

6360 sayılı yasa ile birlikte, köylerin dönüşümü ile birlikte muhtarların görevleri ve konumlarında zayıflama görülmüştür. Bu dönüşüme anlaşılır bir uygulama Muğla’nın Fethiye ilçesi düşünülebilir.

Tablo 13. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrasında Genel Olarak Muhtarların Yerine Getirdiği Görevler

Yönetime Katılım ve Mali Açından Muhtarların Genel Olarak Yerine Getirdiği Görevler	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Köy/Belde adına karar alabilme	Var	Yok
Bütçe yapabilme	Var	Yok
İhtiyar meclisinin kararı doğrultusunda köy işleri için harcanacak olan paraları toplamak	Var	Yok
Köy işleri için harcanacak olan paralar toplandıktan sonra paraları harcamak için emir vermek	Var	Yok
Bir ay içinde neler için ne kadar harcadığını belirten hesabatını gelecek ayın başında ihtiyar meclisine vermek	Var	Yok
Köy işlerinde hem davacı hem de hasım olarak mahkemede bulunmak ayrıca isteğe bağlı olarak mahkemeye vekilini göndermek	Var	Yok
İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylü vatandaşları işe çağırarak	Var	Yok
Su Faturası, Sulama organizasyonları	Var	Yok
Posta tebligat işlemleri	Var	Var
Güvenlik kuvvetlerine yardım etme	Var	Var
Askerlik işlemleri	Var	Zayıf
Nüfus Müdürlüğü İşlemleri	Var	Var
Seçmen listesine benzer işlemler	Var	Var
Elektrik aboneliği işlemleri	Var	Zayıf

Kaynak: Mesut Koç ve Osman Kürsat Acar, “6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme”, Kaysem 10, 2016.

Tablo 13’den anlaşılacağı üzere, Osmanlı’dan gelen muhtarlık kurumunun işleyişi 6360 sayılı Kanun ile birlikte işleyişini yitirmiştir. Ancak muhtarlık kurumu kaldırılmamaktadır. Önemi nedeniyle muhtarlıklara yetkilerinde genişleme verilmeli ve köylerde oluşan düzen mahalleye geçseler bile tekrar devam etmelidir. Çünkü

kentte düzen, işleyiş, kent kültürü, eğitim, iş koşulları ve daha birçok unsur farklıdır. Köydeyse, köy kültürü, tarım ve hayvancılık kolu, eğitim, yaşam şekilleri gibi unsurlar farklıdır. Her iki yaşam biçimi ayrıdır ve birbirlerinin içerisine giremez girerlerse yönetim yapısı ve yaşamlarında bulanıklaşma görülür, “Kentlilik” ve “köylülük” bilinci ve yaşamı insanların tercihine bırakılmalı, bir yasa sonucu zorla aktarılmamalıdır. Beşeri, maddi gelişmişlik durumu ve kültürel açıdan birbirinden ayrı olan yerleşim yerlerinde kır ve kent arasında farklılıklar görmezden gelinmiştir. Köyde yaşayanların geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılık uğraşının yapılması zorlaşmış, kentli olan mahalleliler tarafından şikâyetler artmıştır (Mutlu, 2015:10). Kente kilometre bakımından uzak olan meskenler köy işlerini ve köy yaşamını daha belirgin yaşarken, kent merkezine yakın meskenlerde köy yaşamının izlerine daha az rastlanılmaktadır (Dalaman ve Lehimler, 2016: 19).

6360 sayılı Kanun ile eski köy/yeni mahalle olmanın yarattığı etkiler ve sonuçlar köylerde farklılıklara neden olmuştur. Yeni mahalle olma geçişinin birçok etkileri bulunmaktadır. Bunlar; siyasal, sosyal, psikolojik ve kent açısından olmuştur. Etkilerden anlaşılan köylerin dönüşümü orada yaşayanlar için olumlu karşılanmamıştır (Aydın, 2018:98). Köyler demokratik katılımın simgesidir. Birliktelik kapsamında içlerinden heyeti ve muhtarı seçerek hayatlarını sürdürür. Yerel oylama onların ellerinden alınarak, seçme ve temsiliyet hakkı yoksun bırakılmıştır. Mahalle olmalarıyla birlikte serbest tavırlarını da kaybetmişlerdir (Dik, 2014:94).

Büyükşehirlerde köylerin mahalle olması ve köy organının yok olması nedeniyle köy ihtiyar meclislerinin görev ve yetkileri belediye meclislerine aktarılmış vatandaşın demokratik öncülü tek bir çatı altında toplanmıştır. Bu durum köylüler için hizmet ve taleplerini doğrudan heyete aktarma yerine, ilçe ve büyükşehir belediyelerine aktarmaya neden olmuştur. Hizmetlerin gerçekleşmesi talep yoğunluğu nedeniyle bazı zamanlarda zorlanmıştır (Karaaslan, 2013:149).

6360 sayılı kanunla, ilçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerinde tamir, onarım, bakım, malvarlıkların hasar görmesi, doğal afet tehlikesinin var olabileceği durumlarda ilçe belediyesi büyükşehir belediyesine durumu bildirir ve büyükşehir belediyesi tüm seferberliğiyle görevlendirmeleri yapmaktadır. Mahalleye dönüşen köylerden 5 yıl süreyle su, elektrik gibi harçların alınmaması durumu çok uzun

sürmemekle birlikte 5 yıl sonunda be vergi ve harçlar için üst sınırdan ödemeye tabi tutulacakları düşünülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde, il özel idaresi ya da çeşitli projeler yoluyla köylü ve devlet arasında maddi iş birliği sağlanarak, sağlık ocağı, çeşme, okul vb. birçok hizmet sağlanırken yasa sonrasında, köylerdeki bu ihtiyaçlar belediyelerde ilgili çalışanlara ya da taşeron firmalara nakledilmiştir. Ancak eskiden köy bütçesi dahil edilerek hizmetler zamanında ve zorlanmadan sağlanırdır. Günümüzdeyse bütçenin salt belediye tarafından yapılması sebebiyle kısa sürede hizmetler tamamlanamamaktadır (Avşar, 2020:118).

Köylerin 1982 anayasasının 127. maddesi kapsamında bir yerel yönetim birimi olduğu hususunda bir şüphe yoktur. Ancak günümüzde köylerin mahallelere dönüştürülmesi, tüzel kişiliklerinin ellerinden alınması ve mali yetersizlik çekmesi uygulamada bu şekilde gerçekleşmediğinin bir örneğidir. Köylünün ihtiyaçlar hususunda sürekli merkezi yönetimin yardımına ihtiyaç duyması, merkezi yönetimin köyler üzerinde otokontrolünü arttırmasına neden olmuştur (Şengül, 2017:147).

3. BÖLÜM

KIRSAL MAHALLE UYGULAMASI: BALIKESİR ÖRNEĞİ

1. KIRSAL MAHALLEYE GEÇİŞ SÜRECİ

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasanın önemli düzenlemelerinden birisi, büyükşehirle bağlı ilçelerde köy ve belde belediyelerinin kaldırılması sonucunda köylerin mahalle, belde belediyelerinin ise, beldelerin tüm mahallelerini kapsayacak şekilde tek mahalle olarak ilçenin belediyesine katılmasını öngörmüştür. Kanunda yer alan bu düzenleme, kır kavramı varlığını kaybetmiş ve köyler kentlileşme eğilimine geçiş sağlamıştır. Bu durum, kır/kırsal alan kavramlarının muğlaklaşmasına sebebiyet vermektedir. Farklı sosyo-ekonomik yapısı olan ve kendine özgü bir politikaya sahip olan kırsal ve kentsel alanlar, ortak bir kent potasına dönüşmüştür (İrdem ve Mutlu, 2016:159-176).

6360 sayılı yasanın getirdiği revizyonlarda özellikle kırsal ile ilişkili önemli kararlar alınmıştır. 6360 sayılı yasa ile köylerin (34.395) yaklaşık %48'inin tüzel kişilikleri son bulmuştur. Dik (2014:75)'in belirttiği gibi; *bazı köylerin idari sahaları içinde birden fazla sayıda mahalle bulunabileceği gibi, bunların yanında çeşitli sayılarda sezonluk kır yerleşmeleri de (mezra, yayla, kom, dam ve benzeri) bulunması köy sayısından daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Kırsal alanları etkileyecek birden fazla unsurla karşı karşıya kalınmakta olup bunlar; sosyo-kültürel, hukuksal, ekonomik ve fiziksel unsurlar olmuştur.*

Sosyo-kültürel açıdan incelendiğinde köy kimliklerinin yok oluşu, temsil sorununu gündeme taşırken; kırsal ve ona ait yaşam tarzını da ortadan kaldırmıştır. Köy idareleri, tüzel kişilikleri, hukuki ayrıcalıkları, kendilerine ait bütçe ve personel varlığı gibi ayrıcalıklara sahipken; mahallelerin herhangi bir yasal güvencesinin bulunmaması, kendilerine ait tüzel kişiliklerinin olmayışı gibi nedenlerden dolayı köylerden ayrılmaktadır. Köyler, 6360 sayılı yasa ile birlikte yerel yönetim birimi olmaktan çıkıp, hukuki, ekonomik ve yönetsel haklardan muaf olup, belediyenin yönetim birimine katılmıştır (Kılınç ve Çelik, 2016:16).

Hukuksal açıdan incelendiğinde; 1982 Anayasasında belirtildiği mahalli idarelerden, İl Özel İdareleri ve Köyler Büyükşehir Belediyelerinde kaldırılmıştır. Büyükşehirlerde köyler mahallelere dönüşmüş ve hizmet alma konusunda diğer şehirlerle aralarında bir farklılık oluşmuştur. *Anayasa'nın 127'inci maddesinin ilk fıkrasına göre Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı olmaktadır* (Genç, 2013).

Bunun dışında Gül ve Batman (2016) ise “düzenlemede anayasaya aykırılık bulunmaktadır ama anayasa mahkemesince aykırı bulunmamıştır” şeklinde aktarmışlardır. Ayrıca “yerindenlik” anlayışı ile de çelişen durumlar oluşmuştur. İl özel idarelerin kaldırılması çelişen duruma bir örnek teşkil etmiştir. Hizmete en yakın birim ve vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile bu uygulama ters düşmektedir.

Ekonomik sonuçları açısından 6360 sayılı yasa ile birlikte mahalle olan köylere vergi yükümlülükleri getirdiği görülmektedir. Yasanın uygulanmasında 5 yıllık muafiyet tanınmış olup 2018 yılında çeşitli vergi ve harçlar vermeye başlanmıştır. Kırsal alanlarda yaşayanların ortak malları, meraları, taşınmazlarının ellerinden alınmış olması ve kent kimlikleri gereği vergi yükümlülükleri vatandaşlara mali zorlukları getirmiştir.

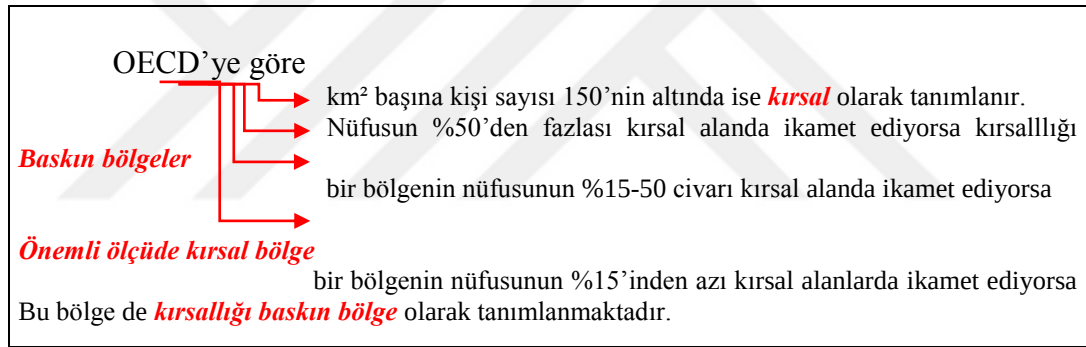
Fiziksel sonuçlarında ise; köylerin tarım ve hayvancılık için elverişli ve kendine özel bir mekân tasarımının bulunması ancak mahalle olmaları ile birlikte kırsal arazilerin, kentsel ranta dönüşmesi durumunun köylüleri bir hayli zorladığı söylenebilir. Bu durum tarımsal faaliyetleri ve hayvancılık ile uğraşan çiftçiler için maddi kayba neden olmuştur.

1.1. Kır ve Kırsal Alan Kavramları

Kır veya kırsal alan tanımlaması yapılırken ulusların kent planlamaları, yerel yönetim anlayışları, yasaları gibi belirli faktörler ele alınarak yapılmaktadır. Bu sebeple kır veya kırsal alan için genel geçer bir tanımlama yapılamamaktadır. Türkiye’de kır/kırsal kavramı, üretim şeklinin tarıma dayalı olduğu ve kent merkezlerine göre düşük nüfus dağılımı göstermesi belirgin özellikler olarak tasnif edilebilir (Urry, 1995: 115). Türk Dil Kurumu tarafından hazırlanan Türkçe Sözlükte

ise kırsal; *az insanın barındığı daha çok kır durumunda olan yer* şeklinde tanımlanmaktadır (<https://sozluk.gov.tr/> e.t. 20.01.2021) Kırsala yönelik ortak görüş, bölgelerin baskın kültürü, istihdam çeşitliliği ve fiziki yerleşim yerlerine bağlı farklılaştığı yönündedir.

1988 yılından itibaren kırsal alana odaklanan ve çalışmalar yürüten OECD, kırsal alanları nüfus yoğunluklarına göre kategorileştirmiş ve tanımlamıştır. İki aşamalı bir yaklaşımın olduğu tanımlamada, yerel ölçekte nüfus yoğunluğu km² 'de 150 kişinin altında ise kırsal olarak tanımlanmaktadır. Bir bölgede nüfusun %50'den fazlası kırsal alanlarda yaşıyorsa kırsallığı yoğun bölge, bir bölgede nüfusun %15-50 arası kırsal alanlarda yaşıyorsa önemli ölçüde kırsal bölge, bir bölgede nüfusun %15'inden daha azı kırsal alanlarda yaşıyorsa kentselliği yoğun bölge şeklinde kategori altına alınmaktadır (9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu'ndan aktaran; Kayıkcı, 2009)



Şekil 3. OECD'nin Kırsal Alan Tanımları

Kaynak: Salih Kayıkcı, “Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi”, Ankara Üniversitesi, Doktora Tezi, 2009.

Geray’a göre (1975:45), kırsal yerleşme işbölümünün zayıf kaldığı, ekonomik yapısı tarıma dayanan, akrabalık ilişkilerinin güçlü olduğu yüz yüze komşuluk ilişkilerinin var olduğu, bu yönüyle kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların ikamet ettiği yerleşmeler olarak tanımlamıştır. Karakayacı’ya göre (2018:1), kırsal alanlar kent merkezleri ile sınırlı iletişime sahip olan, ölçek ekonomileri yönünden kısıtlı sayıda, gelir dağılımı dalgalı olan, çoklu politik ve kültürel etkileşime sahip olan ve ekonomik ve toplumsal yapıyı oluşturan karmaşık bir yapıdan oluşmaktadır.

Kırsal alanların temel özellikleri şunlardır:

- Kent merkezleri ve küçük, orta ve büyük ölçekli ekonomilerle sınırlı etkileşim
- Dalgalı gelir dağılımı, ilerlemek için yüksek sermaye ihtiyacı
- Geçimleri için öncül olan tarım ve hayvancılık ve zanaatkârlık(el işçiliği)
- Ortak bir yerel kimlik, iklim, kültür, gelenek ve heterojen bir toplum yapısına sahip alanlardan oluşmaktadır.

“Türkiye’de, kırsal alanlarla ilgili genel kabul gören ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından da dikkate alınarak kır-kent ayrımında kullanılan tanımlamalar aynı zamanda köy-kent ayrımında da kullanılmaktadır. Nüfusu 20 binden fazla olan yerleşim birimleri kent, diğer yerleşim birimleri kırsal alan kabul edilmektedir. 1965 yılından başlayarak 1985 yılına kadar geçerli olan bir kabule göre, nüfusu 10 bin ve üzeri olan yerleşimler kent, diğer yerleşimler ise kır olarak sınıflandırılmakta iken, 1982 yılında DPT tarafından nüfusu 10 binden büyük 288 yerleşim yeri için yapılan bir araştırmada; nüfusun istihdam alanları, şirket sayısı, banka şube sayısı, telefon aboneliği vb. 28 kritere göre kent olabilme eşik değerlerini aşan yerleşim yerlerinin yüzde 80 oranında ve nüfusu 20 binin üzerinde kent olarak kabul edilmiştir. Böylece, kır ve kent ayrımına esas teşkil eden nüfus eşiği 10 binden 20 bine yükseltilmiştir. TÜİK tarafından kır ve kent bazında yayımlanan tüm çalışmalarda bu tanım kullanılmaktadır” (<https://kkp.tarim.gov.tr/KKPdr2010-2013.pdf> e.t. 13.10.2021).

Kırsal alanlarda temel geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılık faaliyetleri zaman içerisinde yavaşlamaya bu da üretimde dış pazarlara bağımlılığı arttırmaktadır. Kırsal alanları tehdit eden iki temel yasal unsur mevcuttur. Bunlardan birisi olan, 6360 sayılı yasa ile birlikte kırsallık durumu bir hayli zayıflamıştır. Birçok kırsal alan kentsel alana dahil edilmiş ve varlığını kaybetmiştir. Mevcut düzenleme ile birlikte köy sayıları yarıya indirilerek, kırsal nüfus kentlere dahil edilmiştir. Kırsal araziler kent arazileri ile paylaşılmış bu durumda kırsal nüfusta işsizlik görülmeye başlamıştır. Bir diğer riski yasa ise, 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur. Bu kanunla arazilerde kişisel mülkiyet hakkını ortadan kaldırmakta olup ve araziler ticari rant olarak kullanılmaya elverişli bir ortama dönüşmüştür (Sayın ve Çobanoğlu, 2017:10).

1.2. Kırsal Mahalleye Yönelik Yasal Gelişmeler

Kır ve mahalle kavramları anlamları gereğince birbirinden farklı olmasına rağmen iki kavram bir arada kullanılmış ve bütünleştirilmiştir. Ancak 16 Ekim 2020 tarihinde 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 10. Maddesi kapsamında, *“Büyükşehir sınırlarında sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin kırsal mahalle”* olarak kabul edilmesine karar verilmiştir. Kırsal mahalle olma yolunda son karar büyükşehir belediyelerinde olmuş ve kırsal mahalle olmaya hak kazanan yerlerde emlak vergisinden muaf tutulmuş ve içme ve kullanma suları için alınacak ücretin işyerlerinde en düşük tarifenin %50'sini, konutlarda ise %25'i geçmeyecek şekilde belirlenmesine karar verilmiştir (5216 sayılı Kanun Ek Madde 3/3).

Kırsal olma özelliği taşıyan meskenlere, Kırsal Alan Yönetmeliği gereğince, vergi, harç paylarında indirim ve muafiyetler kazandırılmaktadır. Merkeze uzaklık, nüfus, ekonominin tarım ve hayvancılığa dayalı yoğunluğu gibi unsurlar dikkate alınarak, ilçe belediye meclisleri değerlendirmeleri yaparak bir rapor hazırlamaktadır. Kırsal mahalle tespiti yapılan yerlerde olanaklar temin edilecektir.

Kırsal mahalle ile ilişkili bir diğer güncel gelişme; *“15 Nisan 2021 tarihinde 31455 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği”*dir. Yönetmelikte, *kırsal mahalle olmanın kriterleri saptanmış, kırsal yerleşim özelliği, kent merkezine uzaklık mesafesi, belediye hizmetlerinden faydalanma düzeyi, gelişme alanına sahip olma, kırsal yapılaşmasının devamlılığı, geçim kaynağının tarıma dayalı olması, sınırları içinde tarım, orman, mera ve kışlak alanların önemli bir paya sahip olması ve ekonomisinin orman faaliyetlerine dayalı olması kriterleri belirlenmiştir (md.4/3).* Uzaklık bakımından birbirine komşu olan mahallelerin, maddi ve sosyal bütünlüğü gerektirecek ihtiyaçlarının oluşması durumunda kırsal mesken alanlarında genişleme ya da daralma maddesi de yönetmelik kapsamındadır. (Yılmaz, 2021: 2). Yönetmelikte yer alan vergi oranlarında düşük pay

ve ödeneklerin kolaylaştırılması için yapılan bu amaç önümüzdeki dönemlerde, kırsal mahalle olma teşvikini de arttırmayı beklenilmektedir.

Ancak kırsal alan yönetmelik ya da bidirgede, köylere verildiği gibi hukuki bir dayanak sunulmamış, bir diğer deyişle tüzel kişilik haiz edilmemiştir. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan başlıklarıyla, dağınık yerleşkelerde yer alan meskenlerin birleştirilmesi esas alınmıştır. 6360 sayılı Kanun sonrasında, köylerin orta mallarının belediyeye geçmesi sonrasında bu malların geri verileceğine dair yönetmelikte yer almamıştır. Kırsal mahallelerden, merkezde yaşayan sakinlere göre düşük vergilendirme olması, ilçe belediyesinin hazinesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu transfer ilçe belediyesinin kalkınması yönünden iyi bir gelişme olsa da, mahalleli adına olumsuzluğa sebebiyet verebileceği beklenilmektedir. Kırsal alan yönetmeliğinde ekonomik indirimlere ilave mahalle çerçevesinde sosyokültürel, biyolojik gibi özelliklere uygun maddelere rastlanılmamaktadır (Karalezli, 2021:1). Yönetmeliğin çerçevesinin genişletilmesi, kırsal alanlara yönelik kırsal planlamasının önemli olduğu unutulmamalıdır.

Mahalleler tarihsel süreç içinde birçok değişikliğe uğratılmış, tüzel kişilik kazandırılmamış ancak kent planlamasında güçlü bir rol oynaması nedeniyle günümüze dek varlığını korumuştur. Çünkü mahallelerin yok olma durumunda, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim büyük ölçüde hasara uğrayacaktır. Yerel yönetimcilerin, uzmanların, akademisyenlerin ve bu konu ile ilgilenen yazarların ortak sorunu mahallelerin geçmişten günümüze, merkezi yönetimin mi ya da yerel yönetimin mi bir parçası sorusuna cevap bulamamalarıdır.

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 tüzel kişiliğin geri verilmesine yönelik umudu ortadan kaldırmıştır.

2. ARAŞTIRMA ALANI

Balıkesir, adını günümüzde ikiye ayrılan eski merkez ilçesinden almaktadır. İlin eski adı *Karesi* olup 24 Ekim 1926 tarih ve 4248 sayılı Kararname ile *Balıkesir* olmuştur (Tuncer, 2002: 302). Balıkesir, Türkiye'nin en kalabalık 17. şehridir. Doğusunda Bursa ve Kütahya illeri, güneyinde Manisa ve İzmir illeri ve batısında Çanakkale ili vardır. Ayvalık ilçesinden de Midilli Adası'na komşudur. 2019 Yılı verilerine göre nüfusu 1.228.620'dir. İlin yüz ölçümü 14.583 m²'dir. İlde km²'ye 82 kişi düşmektedir. Yoğunluğun en fazla olduğu ilçe, 254 kişi ile Karesi'dir. İlin denizden yüksekliği 145 metredir. 2016 yılında TÜİK verilerine göre 20 ilçe ve belediye, bu belediyelerde toplam 1129 mahalle bulunmaktadır.



Şekil 4. Balıkesir'in Türkiye'deki Konumu

Kaynak: (<https://tr.wikipedia.org/wiki/Balıkesir> e.t. 18.12.2021)

Balıkesir İl Nüfusu: **1.240.285** (2020 sonu). İlin yüz ölçümü **14,583** km²'dir. İlde km²'ye 85 kişi düşmektedir. (Yoğunluğun en fazla olduğu ilçe: 265 kişi ile **Karesi**'dir) İlde yıllık nüfus artış oranı %0,95 olmuştur. Nüfus artış oranı en yüksek ve en düşük ilçeler: Gömeç (%7,28)- Savaştepe (-% 2,71). 4 Şubat 2021 TÜİK verilerine göre 20 İlçe ve belediye, bu belediyelerde toplam 1131 mahalle bulunmaktadır.

Tablo 14. 2020 Yılı Sonunda Balıkesir İli ve İlçelerinin Yerleşim Yeri ve Nüfusla İlgili Sayısal Bilgileri

2020 yılı sonunda Balıkesir ili ve ilçelerinin yerleşim yeri ve nüfusla ilgili sayısal bilgileri							
İlçe	Nüfus 2019	Nüfus 2020	Fark	N. Artışı %	Mah. Sayısı	Alanı km ²	Yoğunluk
Altıneylül	181.286	182.073	787	0,43	94	956	190
Ayvalık	70.720	71.725	1.005	1,42	34	305	235
Balya	12.932	12.878	-54	-0,42	46	797	16
Bandırma	156.787	158.857	2.070	1,32	54	755	210
Bigadiç	49.926	49.486	-440	-0,88	80	1.108	45
Burhaniye	60.490	61.806	1.316	2,18	38	420	147
Dursunbey	35.122	34.840	-282	-0,80	111	1.719	20
Edremit	15.837	161.145	5.308	3,41	47	682	236
Erdek	32.120	32.319	199	0,62	28	307	105
Gömeç	14.175	15.207	1.032	7,28	13	171	89
Gönen	74.183	74.894	711	0,96	101	1.162	64
Havran	27.857	27.988	131	0,47	34	565	50
İvrindi	32.492	32.319	-173	-0,53	69	818	40
Karesi	183.084	184.197	1.113	0,61	70	695	265
Kepsut	23.142	23.017	-125	-0,54	69	889	26
Manyas	18.936	18.599	-337	-1,78	50	634	29
Marmara	9.730	9.973	243	2,50	14	134	74
Savaştepe	17.844	17.361	-483	-2,71	50	427	41
Sındırgı	33.253	32.925	-328	-0,99	75	1.387	24
Susurluk	38.704	38.676	-28	-0,07	54	652	59
BALIKESİR	1.228.620	1.240.285	11.665	0,95	1.131	14.583	85

Kaynak TÜİK, 2020, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> e.t. 13.12.2021.)

Balıkesir'in kent tarihi incelendiğinde, Balıkesir genelindeki pek çok höyük, mağara ve düz yerleşim yerlerinde yapılan araştırmalarda bu topraklara MÖ 8000-3000 yılları arası yerleşildiği ortaya çıkmıştır. Havran'a 8 km. mesafedeki İnboğazı mağaralarında Paleolitik, Neolitik ve Kalkolitik devirlerinden kalma kalıntılar bulunmuştur. Babaköy (Başpınar) kazılarında, Yortan mezarlığında, Ayvalık Dikili yolu üzerindeki Kaymak Tepe'de Bakır Çağı'na ait kalıntılar ve yerleşim yerleri bulunmuştur (<https://balikesirkentkonseyi.org> e.t. 20.01.2021). Balıkesir'in bulunduğu bölgenin adı eski çağlarda Misya'dır. Bu kelimenin Lidya dilindeki anlamı Kayın Ağacı'dır.

Balıkesir'in ekonomik yapısı incelendiğinde, sahil kesimlerinde zeytincilik, bağcılık ve balıkçılık yapılmaktadır. Buralarda turizm de gelişmiştir. İç kesimlerinde ise tarım, hayvancılık, ormancılık ve madencilik . İlin başlıca geçim kaynağı tarım ve

12.11.2012 tarihinde kabul edilen ve 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile kurulan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin yetki alanı il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Aynı kanunun 2. maddesinin 2. ve 3.fıkralarına göre Balıkesir iline bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Balıkesir ilinin merkezinde, Balıkesir Belediyesinin 27 mahallesi merkez olmak üzere, 42 köy ve belediyeden oluşan Karesi adıyla; 13 mahallesi merkez olmak üzere, 81 köy ve belediyeden oluşan Alteeylül adıyla ilçe ve aynı adla belediye kurulmuştur. Balıkesir ili, büyükşehir statüsü kazandığı için köyler de mahalle statüsü almıştır.

6360 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler sonrasında Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 20 ilçeden oluşmuştur ve toplam yetki alanı (göl dahil) 14.272 km²’dir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin ilçeleri; Alteeylül, Karesi, (toplam 1466 km²), Savaştepe (425 km²), Sındırgı (1.433 km²), Bigadiç (1.007 km²), Dursunbey (1.906 km²), Kepsut (894 km²), Susurluk (601 km²), Bandırma (599 km²), Erdek (260 km²), Manyas (589 km²), Balya (952 km²), İvrindi (751 km²), Havran (559km²), Edremit (708 km²), Burhaniye (426 km²), Gömeç (181km²) ile Ayvalık (266 km²), Marmara (117 km²) ve Gönen (1.118 km²) dir (<https://www.balikesir.bel.tr>, e.t.20.12.2021).

Araştırma alanı olarak Balıkesir ilinin Ayvalık ilçesinin mahalleye dönüşen köyleri seçilmiştir. Ayvalık ilçesi, Balıkesir’in en batısında, Ege Denizi kıyısında bulunan ilçe, Türkiye’nin en önemli turizm merkezlerinden biridir (<https://tr.wikipedia.org>, e.t. 20.12.2021). Ayvalık kış mevsimlerinde büyük bir kasaba nüfusuna sahip olmakla birlikte, yaz mevsimlerinde turizmin de etkisiyle dönemsel nüfus artışı yaşamaktadır. Tarihte çeşitli uygarlıklara ev sahipliği yapmış olan Ayvalık, 2017’den beri UNESCO Dünya Mirası Geçici Listesi’nde yer almaktadır.

Ayvalık, Türkiye’nin Balıkesir ilinin Ege Bölgesi’nde kalan bir ilçesi olup Midilli’nin tam karşısında kurulmuştur. Çam ormanları ve Zeytin bakımından zengin olan ilçe Ege Denizi kıyısında olup Ayvalık Adaları adı verilen takımadalara sahiptir. Ayvalık’ın kuzeydoğusunda Gömeç, güneyinde İzmir ili’ne bağlı Dikili ve Bergama

ilçeleri, batısında ise Ege Denizi bulunur. İlçede Akdeniz iklimi hüküm sürer.^[3] Ege Bölgesi'nde yer alması nedeniyle kışları ılık ve yağışlı, yazları sıcak ve kuraktır. Devamlı hafif rüzgârlı günler mevcuttur. Yaz sıcaklığı ortalama 24-34 °C'dir. Kışlar ise ılıktır.

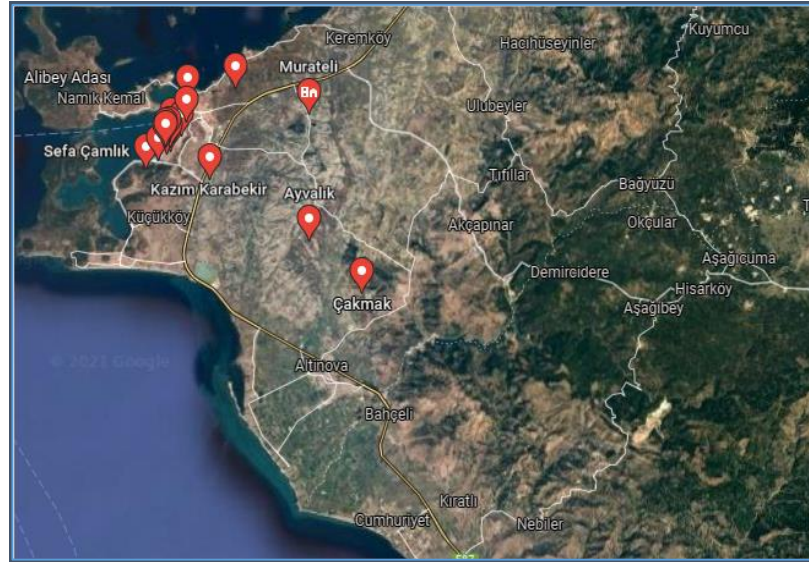
Bölgede ilk nüfus sayımı 1891'de Vital Guinet yönetiminde yapılmış, 21,666 olan kent nüfusunun 21.486'sının Rum, 180'inin Türk olduğu belirtilmiştir. İlçe nüfusu 1975 sayımına göre 33,000 kişidir.^[9] Belediye nüfusu 1980 yılı sayımında 19.371, 1985'te 21.381, 1990'da 25.687, 1997'de ise 29.342 kişi olarak belirlenmiştir. Bu rakamlara göre yıllık ortalama nüfus artış hızı %2,5 dolaylarındadır. İlçe nüfusu 2020 sayımlarına göre 71.725 kişidir. Yazları gelen turistlerle nüfus oldukça artar. Ayvalık Türkiye'nin en kalabalık 207. yerleşim birimidir. Büyükşehir yasası nedeniyle köyler mahalle statüsüne geçtiğinden, 2013'ten itibaren kır nüfusu yer almamıştır.

Ayvalık ilçesinin 2020 yılı toplam nüfusu 71.725'dir. Balıkesir ili Ayvalık ilçesinin ilçe toplam erkek nüfusu 35274, toplam kadın nüfusu ise 36.451'dir. 6360 sayılı kanun ile 30 Mart 2014 seçimleri ile 16 köy ilçeye bağlanarak mahalle statüsüne geçmiştir. Ayvalık ilçesinde merkez mahalleler de dahil toplam 34 mahalle vardır. Ayvalık ilçesi yüz ölçümü, toplam 265 km²'dir. İlçe ekonomisi büyük ölçüde zeytin ve turizme bağlıdır.

Ayvalık'ta zeytin dışında pamuk, çam fıstığı ve mandalina gibi tarım ürünleri de yetiştirilir. Ayrıca bölgede, Bağyüzü Köyü'nde yetiştirilen Kozak üzümü tanınmış bir üründür. Son yıllarda turfanda sebzeçilik ve Kozak çam balı üretimi de yapılmaktadır (<http://www.ayvalik.gov.tr/> e.t. 15.12.2021). Arazinin %70'i zeytinlik olan Ayvalık'ta zeytinden sabun ve zeytinyağı üreten sanayi kuruluşları bulunmaktadır. Türkiye'de 110 milyon zeytin ağacı vardır ve bunun 2.500.000'i ilçede bulunur. Balıkçılık ve balık restoranları da önemli bir gelir kaynağıdır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 7. ve 11. Maddesinde sıralanan görevleri; Ayvalık İlçe Belediyesi de 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. ve 15. Maddesinde sıralanan görevleri yerine getirmektedir. İlin genelinde köy ve mahalle muhtarlarına çok sayıda hizmet sunan Büyükşehir Belediyeleri, tüm bu hizmetleri tek bir çatı altında toplamak için Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları kurmuşlardır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, görev alanı geniş bir belediye olarak; sorumluluğunda 20 tane ilçe belediyesi bulunmaktadır. Büyükşehir bünyesindeki “Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı”, ilçe belediyelerine hizmet götürme ve sorunlara yönelik paylaşımcı bir yapısı sayesinde canlı bir alt yapı birimi olmuştur. Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 20 tane ilçe belediyesi ve 962 tane mahallesine yeterli hizmet sunabilmesi için mahalle muhtarlarının muhtarlık bilgi sistemini aktif bir şekilde kullanması ve sorunlarını aktarması gerekmektedir. Bu şekilde ilçe ile büyükşehir belediyesi arasında sorun teşkil eden temel hizmetlerdeki aksaklıklar giderilecektir. Fakat mevcut muhtarların, elektronik ortamda muhtarlık bilgi sistemini kullanarak sorun/talep iletimlerinde problemler yaşadıkları, çalışma alanında kendileri tarafından iletilen bir bulgudur. Yine, Muhtarlık Bilgi Sistemini kullanma ve Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı’ndan yararlanma konusunda; muhtarların eğitim seviyesi, farkındalık düzeyleri, internet kullanma sıklığının az olması, yardım mekanizmalarından haberdar olmamaları ve ilçe belediyeleri ile iletişimlerinin zayıf olması vb. nedenlerle etkin olmadığı söylenebilir. Çalışma kapsamında, sahadaki gözlemler ve muhtarlar ile görüşmeler sonucunda; muhtarlık bilgi sisteminin yeteri kadar kullanılmadığı ve bilinmediği anlaşılmıştır (<https://www.balikesir.bel.tr>, e.t.20.12.2021).



Şekil 6. Ayvalık İlçesinin Uydu Görünümü

Kaynak:: <https://www.google.com/maps/> e.t. 07.12.2021.

3. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Balıkesir (Ayvalık) Kırsal Mahalle uygulamasında ilk örneklerden olması nedeniyle de bu sürecin hem yönetenler hem de halk gözünden incelenerek değerlendirilmesi alışmanın öncelikli amacını oluşturmaktadır. Bu amaç dahilinde, 6360 sayılı kanunla birlikte köylerin mahalle statüsüne geçme deneyimleri ve ardından kırsal mahalleye geçiş süreçleri karma araştırma yöntemi ile ele alınmıştır. Bu kapsamda araştırmanın soruları şunlardır: 1: 6360 sayılı Kanun'un köy yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?, 2: 6360 sayılı Kanun'un kırsal yaşam üzerindeki etkileri nelerdir?, 3: Yöre halkının kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?, 4: Köy yönetiminin kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?, 5: Kırsal mahalle uygulamasından deneyimler nelerdir?. ve 6: Kırsal mahalle uygulamasından beklentiler nelerdir?.

Konu görece yeni ve uygulamasının da akademik anlamda henüz yapılmamış olması nedeniyle, oldukça önem arz etmektedir. Çalışma bu bağlamda literatürde öncü çalışmalara arasında olmaya aday bir nitelik taşımaktadır.

4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ ve SINIRLILIKLARI

Türkiye'de, Balıkesir'in Ayvalık ilçesine bağlı 16 mahalle, '*ilk kırsal mahalle statüsüne başvurmaları ve onaylanmaları*' sebebiyle bu araştırmanın evreni olarak belirlenmiştir. Ayvalık İlçesinin toplam 16 mahallesinden; Bağyüzü, Akçapınar, Çamoba ve Çakmak mahalleleri, merkeze uzak/yakın olma durumları ve nüfus açısından kalabalıklıkları gözetilerek, araştırmanın örnekleme olarak seçilmiştir. Araştırma evreninde yer alan 16 mahallenin **toplam nüfusu(toplam evren) 6.604'tür**. Bu evrenden merkeze uzak ve nüfus olarak kalabalık olan 2 kırsal mahalle (Bağyüzü ve Akçapınar) ile kent merkezine yakın ve nüfusu kalabalık olan 2 kırsal mahallenin (Çakmak ve Çamoba) toplam nüfusları 3349'dur. Buna göre; araştırmanın amacı doğrultusunda ve belirlenen uzaklık kriteri dahilinde %95 güven aralığında evren büyüklüğünü yansıtacak örneklem büyüklüğü 370 olup; çalışmada 375 katılımcıya ulaşılmıştır (<https://acikders.ankara.edu.tr/ e.t.26.03.2021>).

Araştırmada, mahalle yöneticileri ile mülakat ve mahalle halkı ile anket yöntemleri kullanılarak veriler toplanmıştır. Saha araştırması sırasında araştırmacı nitel ve nicel çalışmaların yanında gözlem ve fotoğraflama yollarını da kullanmıştır.

Ölçme aracı olarak kullanılan anket formu, dört bölüm ve toplam 46 sorudan oluşmaktadır. Anketler, 1-14 Temmuz 2021 tarihleri arasında gönüllük esası çerçevesinde ve yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Yine mülakatlar için açık uçlu olarak hazırlanmış 12 sorudan oluşan soru formu kullanılmıştır. Mülakatlar, 1-14 Temmuz 2021 aralığında Bağyüzü, Akçapınar, Çamoba ve Çakmak Mahallesi Muhtarları ile yüz yüze görüşme yapılarak gerçekleştirilmiştir. Görüşme esnasında, hazırlanan forma notlar alınarak bilgiler aktarılmıştır.

Tablo 15. Mahallelerin Uzaklık ve Mesafeleri

Kırsal Mahalleler	İlçeye yaklaşık uzaklığı	Nüfusu
Akçapınar Mahallesi	22 km	1.112
Bağyüzü Mahallesi	32 km	653
Çakmak Mahallesi	21 km	757
Çamoba Mahallesi	19 km	827

Kaynakça: (TÜİK,2020).

Türkiye’de 15 Nisan 2021 tarih ve 31455 sayılı, ‘‘Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliğinin’’ yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye’den ilk başvuru Ayvalık ilçe belediyesi tarafından yapılmış ve başvuruları büyükşehir belediyesi tarafından onay görmüştür. Bu nedenle araştırma sahası olarak Ayvalık ilçesi eski köy/yeni mahalle ve kırsal mahalle adayları seçilmiştir. Bu araştırma pandemi şartları içinde yürütüldüğü için; mahalle ve katılımcı sayıları araştırmanın sınırlılığını belirlemiştir.

5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmanın bulguları, nitel ve nicel araştırma yöntemleri elde edilen bulgulardan oluşmaktadır. Nitel araştırma yönteminde edinilen veriler, betimsel olarak analiz edilerek sunulmuştur. Nicel araştırma yöntemi ile edinilen veriler, SPSS paket program yoluyla depolanmış ve tanımlayıcı testler ve ölçek ortalama testleri ile analiz edilerek yorumlanmıştır. Söz konusu bulgular, mülakat bulguları ve anket bulguları olarak aşağıda sunulmuştur.

5.1.Mülakat Bulguları

Araştırmaya katılan 4 muhtarın erkek olduğu, yaşları genellikle genç ve orta yaş sıklasında olduğu gözlenmiştir. En genç muhtarın 21 yaşında, en yaşlı muhtarın ise 56 yaşında olduğu aşağıdaki tabloda belirtilmiştir. Katılımcılardan ikisinin ortaokul, ikisinin ise ilkokul mezunu olduğu, iki muhtarın çiftçilik, bir muhtarın serbest meslek ve bir muhtarın da esnafılık yapmakta olduğu görülmektedir. Muhtarlık dönemleri üçünün birinci; bir muhtarın ise ikinci dönemdir. Bütün muhtarlar doğduklarından bugüne köy/mahallelerinde yaşamış olduklarını ifade etmişlerdir. Muhtarlardan sadece bir tanesinin ailesinde daha önce muhtarlık yapan birisinin olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki belirtilen Tablo 16’de muhtarlara ilişkin sosyo-ekonomik özellikler sunulmaktadır.

Tablo 16. Muhtarların Sosyo-Ekonomik Özellikleri

	Cinsiyet	Yaş Aralığı	Öğrenim Durumu	Mesleği	Muhtarlık Dönemi	İkamet Ettiği Yer	İkamet Ettiği Süre
Muhtar 1	Erkek	21	Ortaokul	Çiftçi	1 Dönem	Bulunduğu Mahalle	Doğduğundan beri
Muhtar 2	Erkek	37	Ortaokul	Serbest meslek	2 Dönem	Bulunduğu Mahalle	Doğduğundan beri
Muhtar 3	Erkek	43	İlkokul	Esnaf	1 Dönem	Bulunduğu Mahalle	Doğduğundan beri
Muhtar 4	Erkek	56	İlkokul	Çiftçi	1 Dönem	Bulunduğu Mahalle	Doğduğundan beri

Demografik verilerde muhtarların mahallede yaşama süresi, eğitim durumu, muhtarlık dönemi gibi bilgiler mahaller ile ilgili yöneltilecek sorular açısından önem arz etmektedir.

Mülakat soruları ile katılımcılara yöneltilen 28 sorunun değerlendirilmesi aşağıda verilen başlıklar halinde betimsel olarak analiz edilmiş ve sunulmuştur.

- Muhtarlık ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri İlişkilerine Yönelik Değerlendirmeler
- 6360 sayılı Kanun ve Sonrasındaki Gelişmelere Yönelik Değerlendirmeler ve
- Kırsal Mahalle Statüsüne Yönelik Değerlendirmeler

Muhtarlık- Büyükşehir İlçe Belediyeleri İlişkilerine Yönelik Değerlendirmeler

“Muhtarlık sürecinde yönetim birimleriyle rahat iletişim kurabilip destek alabiliyor musunuz?”

Muhtarlık biriminin mevcut durumunu anlayabilmek ve yönetim birimleriyle etkileşimini öğrenmek için yukarıdaki bu soru yöneltilmiştir. Soruya muhtarlar olumlu bir izlenimde bulunmuş ve soruyu destekler nitelikte yanıtlamışlardır. Fakat muhtarlar merkezi idare hakkında yukarıdaki soru için çekinceli yanıtlar vermişlerdir. Merkezi idarenin gündem yoğunluğu, himayesi altında çok sayıda mahalle olması gibi birçok nedenlerden dolayı ilçe belediyeleri ile yapılan toplantılar da yeteri kadar gerçekleşmemiştir. Çözüm önerisi olarak; mahallelerin idaresine yönelik talep ve ihtiyaçlar dikkate alınarak bölgeler arası politikalar geliştirilmelidir. Büyükşehir’e geçerek mahalle adını alan her yerin eşit fiziki özellikler ve koşullar taşımamaktadır. Bu farklılıklar dikkate alınarak politikalar izlenmelidir.

“Bu destekler mahallenize yeterli oluyor mu?” sorusuna muhtarlar olumsuz bir tutum ve düşüncede yanıtlamışlardır. Mahallesinde herhangi bir yardım alamadığı aktaran Muhtar 1; *“Maalesef. Ekonomik gücümüzün olmaması ve hizmetlerin ilçe ve büyükşehir tarafından karşılanıyor olması, hizmetlerin getirilme zamanında aksaklıklara yol açmaktadır. Bu duruma tepki gösterende mahalleimde yaşayan halk olmuştur. Mahalle içi ekonomik kalkınmanın gelişmesi için gerekli adımların atılmasını rica ediyorum. Mahallelerin dış görüntüsü oldukça güzel ve Ayvalık bir turizm kenti fakat mahalllerin adının duyulması ve cazipliği arttırmak için (mahallenin fiziki estetiği korunarak) projelerin üretilmesini talep ediyorum”* yanıtını vermiştir. Anlaşıldığı üzere, mahalle hizmetlerinin tam anlamıyla karşılanmadığı canlılığını yitiremeyen köy terimin kullanılmak zorunda olduğu ve mahallelerin gelişmesine yönelik bir erteleme durumu söz konusudur. Muhtar 2 ise; desteklerin tam anlamıyla yapılmadığı, *“Destekler talep ettiğimiz şeklide karşılanmıyor. Hizmet ve görevlerini yerine getirmeleri açısından ilçe belediyesi ciddi problemler yaşamaktadır. Köy yapısındayken hizmetlerin daha iyi olduğu oldukça aşıkardır. Bizim köyümüzde dahil ilçeye bağlı birçok köy halen daha toprak yollara sahiptir. Köylerin çıkışlarında yol bozukluğundan kaynaklı kazalara sebebiyet vermektedir. Asfaltlanma ve taş döşemesinin ana ve ara yollara uygulanmasını talep ettik ancak herhangi bir sonuç alamadık.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 3; *“Yeterli değil. Hizmet konusunda birçok eksiklik var. Halkın talebi üzerine ilçe belediyesine ihtiyaçların gerekliliğini*

aktarıyorum. Fakat istenilen düzeyde hizmetlere cevap alınmıyor. Mahalle olmanın verdiği yarar ve refahtan faydalanmamak bizim için eski düzenlemenin özlemini arttırmaktadır. Elimizde var olan yetkinin değerini şimdi daha iyi anladık’’ diyerek durumlarından tatmin olmadıklarını belirtmiştir. Muhtar 4; “ *Temel hizmetlerin karşılanması için talep ediyoruz ancak beklenen düzeyde bir hizmet alamıyoruz.’’* yanıtını vererek diğer muhtarların görüşleri ile benzer bir düşünce sergilemiştir.

Sonuç olarak; muhtarların çoğunlukta oldukları düşünce belediye meclislerine hizmetleri talep ettikleri fakat taleple dengeli bir hizmetin aktarılmadığı görülmüştür. Köylerin mahallelere dahil olmasıyla alt yapıda meydana gelen sıkıntılar, çöplerin alınmaması, internet erişiminde aksaklık, ulaşım problemlerinin yaşanması gibi temel hizmetlerin gerçekleştirilmiyor olması sahada fotoğraflama yoluyla da desteklenmiştir. Maddi anlamda da ilçe belediyesine aktarılan fonun tam düzeyde mahallelere dağıtılmadığı anlaşılmıştır.

“*Muhtarlık süreçlerinin iyileştirilmesi için öneriniz var mı?’’* sorusuna muhtarlar olumsuz bir tutum sergilemiştir. Görüşme sırasında muhtarların toplu bir şekilde öneri teklifi ilçe belediyesine aktarsalar da dikkate alınmadıklarını aktarmışlardır. Muhtarların ilçe belediyesinde ve mahallelerinde dikkate alınmaları konusunda bir serzenişlerini ifade etmişlerdir. Köy tüzel kişiliklerine sahipken muhtarlar, köy halkı ve heyet üyelerinin yer aldığı, mahallelerin zayıf, eksik ve başarılı yönleri ele almakta, “*mahallelerin SWOT analizleri*” yapılmakta olduğunu ifade ederek; bu analizlerin tekrar yapılması ve politikalar geliştirilmesinin elzem bir rol oynadığını da eklemişlerdir.

Mahalle statüsüne geçmiş olan yerleşkelerde, belediyelerin yapması zorunlu olan temel hizmetlerin karşılanmaması sahada fotoğraflama tekniğiyle de güçlendirilmiştir.



Resim 1. Araştırma Mahallelerinde Temel Hizmetlerin Karşılanma Durumuna İlişkin Saha Görüntüleri

Kaynak: Araştırmacı Arşivi, 2021.

6360 sayılı Kanun ve Sonrasında Gelişmelere Yönelik Değerlendirmeler

6360 sayılı yasadaki değişikliklerin köylere yansımalarını ve mevcut durumunda memnuniyet düzeylerinin ne ölçüde olduğunu anlamak için “6360 sayılı düzenleme

ile köy statüsü kalkmasının ardından, köyünüzde yaşanan olumlu ve olumsuz durumlar nelerdir?’’ sorusu yöneltilmiştir.

Muhtar 1; ‘‘olumlu durum; bizim köy statüsünde yerine getirmekte maddi anlamda güçlük çektiğimiz hizmetlerin, Büyükşehir tarafından yerine getirebilecek güçte olması olumlu bir durumdur. Ancak büyükşehir’in görev ve iş yükünün fazla olması ve sorumluluğunda çok sayıda mahalle olmasından kaynaklı aksamlara sebebiyet vermektedir. Olumsuz duruma bir örnek; köyün, köylünün geçmişte sahip olduğu veya miras olarak kendilerine geçtiği taşınmaz mal varlıkların belediyeye geçmesiyle hem vatandaş açısından hem de mahalle açısından olumsuz bir durum seyir etmiştir. Çünkü malvarlıklara sahip vatandaş kendi isteğiyle köye bağışta bulunuyordu. Ancak köyden mahalle statüsüne geçilmesiyle birçok şey kaybettiklerimiz arasına bu da dahil edildi. Mahallede ikamet eden her kişi benim düşüncelerimle örtüşen benzer yanıylar verecektir.’’ yanıtını vermiştir. Muhtar 2; ‘‘İyi olduğunu düşündüğüm temizlik anlamında, çöplerin toplanmasını örnek gösterebilirim. Belediyenin sahip olduğu temizlik araçları ve ekipmanlarının maddi bedeli yüksek olmasından ötürü eskiden bizim temin etme imkanımız olmamıştı. Temizlik ve çöp hizmetlerinin etkin bir şekilde temin edilmesi mahalle için iyi bşr uygulamadır. Olumsuz durum ise; sulara yaşanan kesintiden kaynaklıdır. Su kesintisi ile sulara fazla miktarda klor atılmaktadır. Mahallede su içemiyoruz. Sulardaki problem hastalıklara yol açmaktadır. Su arıtma tesisi belki tek mahalle için olmasa da birkeç mahalleyi kapsayacak şekilde temin edilmelidir. Kanalizasyonlarda eskime ve yıpranma sonucunda tıkanmalar, borularda patlaklıklar meydana geliyor. Acil bir şekilde alt yapı sistemlerinin yenilenmesi gereklidir. Konutların dışına logarlar patlıyor ve bahçelere zarar veriyor. Yer altı boşluklarına açılan logarlara sahip değiliz. Temel hizmetlerin karşılanmasını talep ediyoruz.’’ yanıtını vermiştir. Muhtar 3; ‘‘İyi giden herhangi bir uygulamaya rastlanılmamıştır. Problemlerin var olduğunu birden fazla örnekle açıklayabilirim. Örneğin; köyün ortak mal varlıklarının belediyeye aktarılması ekonomik açıdan bizi çok etkiledi. Eskiden yürüttüğümüz hizmetleri şimdi yürütemez olduk. Hizmetlerde sıkıntılar var ancak biz bir çözüm sunamıyoruz. Vergi mükellefiyetine sahip durumdaysak, kentteki hizmetleri tam anlamıyla mahallede görmek isterim. Merkez mahallelerin donanım ve refahından bizlerde yararlanmalıyız.’’ yanıtını vermiştir. Muhtar 4; ‘‘Çöplerin alınması, çöp

konteynırlarının bakımı konusunda memnunum. Köy kimliğine sahipken, bütçemizin yetemediğı bazı hizmetlerin şu anda (zaman aksaklığına uğraması kaydıyla) gerçekleşmektedir. Köy kimliğinde, köye ait taşınmazlar vardı ve köy kalkınması bu taşınmazlar yoluyla sağlanmaktaydı. Güncel sistemle belediyenin arsaları kiralaması ve maddi fayda sağladığı açıktır ancak bu faydanın mahallelere yansımaysa düşük olmuştur’’ yanıtını vermiştir.

Sonuç olarak; köylerin mahalleye dönüşmesi ve büyükşehir’e dahil olması, beraberinde köyde ikamet eden vatandaşlar için ciddi sorunları getirmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte, hayvancılık için otlak alanlarının belirli sınırlarda tutulması, hayvanların evlerin bahçesinde otlatılması hem mahalle halkı hem de çiftçi açısından ciddi zorluklar yaratmıştır. Köy sakinlerinin ve muhtarların hem fikir olduğu söylem **“mahalle imkânlarına bürünmemiş bir mahalle ne kadar var olabilir?”** sorusu oldukça manidardır.

“Köylerin mahalleye dönüşmesinden sonra sorunların çözümü hakkında yeteri kadar ilçe belediyesi ile muhtarlar arasında görüşmeler yapılmakta mıdır?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda “hayır” yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Pandemiden kaynaklı 1.5 yıldır toplantının olmadığını, pandemi öncesinde de ayda bir ya da iki ayda bir güvenlik-hizmet toplantısı yapılmaktaydı. Fakat toplantı sayıları arttırılmalı ve mahallenin sorunlarına toplantılarda daha fazla zaman ayrılmalıdır”* yanıtını vermiştir. Diğer muhtarlarda yukarıdaki görüşü destekler niteliğinde bazı zamanlarda toplantılarda aksaklıklar olduğunu ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak; muhtarların sorunları yönelteceğı ve dikkate alınacağı merciinin ilçe belediyeleri olması nedeniyle, haftada ya da iki haftada bir gün özel oturum yapılarak mahalle sorunlarına yönelik muhtarların görüşü alınması gerekliliğı ortaya çıkmaktadır. **“Kırsal Meclis”** adı altında muhtarlar, ihtiyar heyetleri, meclis üyeleri ve büyükşehir belediyesinden seçilen meclis üyeleri ile oturumların düzenlenebileceğı düşünülmektedir.

“6360 sayılı yasayla mahalle olan köylere sunulan yerel hizmetlerde verimliliğın arttığını düşünüyor musunuz?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda “hayır” yanıtını vermiştir. Yasanın uygulama durumunu kavramak ve köy hizmetlerinin verimliliğini yorumlamak için yukarıdaki soru yöneltilmiştir. Muhtar 1;

“Düşünmüyorum. Köy statüsündeyken köy bütçesinden gereken hizmetler yapılmaktaydı. Fakat güncel sistemde, dilekçe yazma yetkimizi kullanarak gerekli hizmetleri ilçe belediyesine talepte bulunuyoruz. Acak talep sonuçsuz kalmakla birlikte geri dönüşte bir bilgide verilmiyor. Örneğin; mahallede beş adet halka açık lavabo bulunmakta olup şu anda kadar bir bakım veya onarım yapılmamaktadır. Benimde karşılayacak bir maddi gücüm bulunmamaktadır.” yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Hayır. Çünkü genel düşünce şekli olan köy sisteminden daha cazip olan bir mahalle yapısı algısını biz kavrayamadık. Büyükşehir belediyesine geçmemiz bizim için hizmet konusunda bir yenilik sunmamıştır. Kent merkezindeki mahallelere verilen olanak, refah, gelişmişlik, nüfus ya da uzaklık gözetilmeksizin kente görece uzak olan mahallelere de verilmelidir. İlçe belediyesi ve Büyükşehir tarafından eşit koşullar altında olduğumuz düşünülmemekte ancak uygulamada bu eşitlik görülmemektedir.”* yanıtını vermiştir. Diğer iki muhtarda ‘hayır’ yanıtını vermiş ancak bir açıklamada bulunmak istememiştir.

Sonuç olarak; öncelikle yerel hizmette verimliliği arttırmak hedeflenmekte ancak mahallelerin yerel idarecisi olan muhtarların görüşlerinin alınmaması, bu amaca erişmeyi engellemektedir. Sağlık, ulaşım, temizlik, altyapı gibi temel hizmetlerin bu mahallelerde sorunlar içermesi, yerel hizmet verimliliğinden uzak olduğunu göstermektedir. Hizmetlerde verimliliğin artması, hizmetlerin iyileşmesi, kent merkezinde yaşayan mahallelinin yaşam standartlarının kırsal mahallelere de sağlanması, ancak istişare ve birlikte hareket etme kültürü ile gerçekleştirilebilir.

Mevcut durumun ve kanun sonrasındaki değişimlerin nasıl etki ettiğini kavramak için *“Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk sahasının genişlemesi, hizmet sunumunu nasıl etkilemiştir?”* sorusu yöneltilmiştir.

Muhtar 1; *“Hizmet paylaşımı ve görev alanının belli olması işleyişi rahatlatmıştır. Fakat mahalle ekonomisinde sıkıntılar mevcuttur. Eskiden köy halkının bir araya gelip bir sorunu makul ücretlerde yerine getirirken, şu anda büyükşehir belediyesinden hem ekipman hem de personel yönünden ciddi maddi bedel ayrılmaktadır. Köy statüsündeyken hizmetler düşük miktarla karşılanmaktaydı.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Köylerin birleştirilmesi ve büyükşehir belediyesinin himayesi altına girmesiyle hem sosyolojik açıdan hem de idari açıdan sorunları*

beraberinde getirmiştir. Her köyün kendine ait bir düzeni, işleyişi vardır. Ancak bu işleyiş önemsenmeyip tek tp bir işleyiş ile yönetilmeleri, hizmet aktarımında problemler teşkil etmiştir.”yanıtını vermiştir. Muhtar 3 ve Muhtar 4; *“Büyükşehir belediyesinden mahallelerimize yönelik hizmet almadık”* şeklinde ortak yanıt vermişlerdir.

Sonuç olarak; büyükşehir belediyesinin etrafında olan mahallelerin gelişim refahının daha yüksek olması, temel hizmetlerini karşılama doyumları ve sosyal-kültürel etkinliklerin daha yaygın olması gibi durumlar, büyükşehir ile ilçe belediyesine bağlı mahallerde bir ayrıma götürmüştür. İlçe belediyesine bağlı mahallelerde büyükşehir yönetimi altındadır fakat, hizmet alma sıklıkları, hizmetin getirilme süresi gibi kriterlerin eşit yürütülmemesi ayrıma sebebiyet vermektedir. Büyükşehir’in personel, ekipman, teçhizat gibi unsurlarda sayısını arttırması bir çözüm sunabilir. Eşit hizmet anlayışı uzak mahallelere de götürülerek sosyal, kültürel, temel hizmetler yerine getirilmelidir.

“Mahalle olan köyler, hizmet alma konusunda büyükşehir belediyesinden yeterli ekipman, araç-gereç desteği almakta mıdır?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda *“hayır”* yanıtını vermiştir. Muhtarların bu konuda çeşitli taleplerinin olduğu ancak zamanında gelmediği ya da taleplerinin sonuçsuz kaldığı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Acil durumlar için itfaiye aracı ve ambulansın her mahallede olması yönünde de beklenti muhtarlar tarafından ifade edilmiştir. Sonuç olarak, ilçe belediyesinden yetkilerin, mahallerde saha gözlemi yaparak eksiklikler ve ihtiyaçlar konusunda gereken desteği vermesi gerekliliği anlaşılmaktadır.

Kırsal Mahalle Statüsüne Yönelik Değerlendirmeler

Kırsal mahalle kavramı hakkında bilgi düzeylerini öğrenmek amacıyla *“Kırsal mahalle hakkında bir bilginiz var mıdır?”* sorusu yöneltilmiştir.

Muhtar 1; *“Kırsal mahalle demek hayvancılık demektir.”* yanıtını vermiştir. Kırsal mahallenin ne olduğuna yönelik bir tanımlama yapmamıştır. Muhtar 2; *“Köyden mahalleye bir geçiş oldu. Burası kent merkezine uzak bir kırsal mahalle. Mahalle olarak anılmakta ancak kent merkezine uzaklık sonucunda mahalle olmak bir zıtlık oluşturmaktadır. Keşke kırsal köy olsak ve kimliğimizde bir bozulma meydana gelmeseydi.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 3; *“Belediyenin himayesinde olmak.”*

yanıtını vermiştir. Muhtar 4; *“Evet var. Toplu bir şekilde meclis kararıyla geçildi.”* yanıtını vermiştir.

Sonuç olarak; muhtarlara genel itibariyle ilçe belediyeleri ya da meclis üyeleri tarafından kırsal mahalle statüsü ve hakları konusunda herhangi bir bilgi verilmediği anlaşılmaktadır. Görüşmeler esnasında *“Kırsal mahalle oldunuz şeklinde bir bilgi verildi ancak ayrıntıları anlatılmadı”* biçiminde genel bir değerlendirme öne çıkmıştır. Bu konudaki eksikliğin giderilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Muhtarlar konuya ne kadar hâkim olursa mahalleli de bilgilenmiş olacaktır. Kırsal mahalle olmanın indirimleri, muafiyetleri, sınırlılıkları konusunda, olası yaşanılacak sorunlar ya da faydalar hususunda muhtarlara bilgi vermenin yanında; söz hakkı veren bir sistem tesis edilmelidir.

“Kırsal Alan ve kırsal yerleşik alanların belirlenmesinde yetkinin belediye meclislerine verilmiş olması hakkında ne düşünüyorsunuz? Sizce muhtarların görüşlerine de başvurulmalı mıydı?”

Kırsal Alan Yönetmeliği’ne dair, muhtarlar bilgiye sahip değillerdir. Karar alım mercinin bir uzahtısı olan ilçe belediyesinin sürece dahil edilip, muhtarların zorunlu tutulması durumu muhtarlar için olumlu bir seyir göstermemiştir. Muhtar 1; *“İlçe belediye meclislerinde muhtarların sözleri görüş niteliğindedir. Mahallemi etkileyen ve yönetmeliğin maddeleri oldukça önemli olması nedeniyle, mahalleli ile yakından ilişki kuran muhtarın olması nedeniyle bize söz hakkının tanınmasını talep ediyorum. Bu yönetmeliğin sadece ismini biliyorum ama içeriği ile ilgili mecliste bir bilgi toplantısı yapılmadı. Belediye karara bağladıktan sonra en son bizim bilgimizin olması, mahalleme katkı açısından ne kadar doğru düşünülmelidir.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Belediye meclis üyelerinin köydeki sorunlar hakkında bir bilgisi yok daha doğrusu köyün ara sokaklarına ya da yukarı köylere hiç çıkmamışlardır. Bu soruna sahip iken nasıl sağlıklı çözüm üretilecektir. Benim köyümün sorunlarını köy ahalisi ve ben bilirim. Belediye meclisine yetki verilse de bizim görüşümüzde alınmalıydı.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 3 ve Muhtar 4’de “hayır” yanıtını vermişler diğer muhtarlar ile ortak bir görüş izlemişlerdir.

Sonuç olarak; muhtarların cevapları neticesinde bilgi verilmeden karara bağlanması, muhtarların yerleşik alan ve kırsal alan sınırlarını öğrenmemesine yol

açmıştır. Muhtarların mahalle sorunlarını en iyi bilen kişiler olmasından hareketle; muhtarların, sivil toplum kuruluşlarının, ihtiyar heyeti ve azaların, yerel yönetim uzmanlarının bir arada olduğu bir kırsal birlik yapılanması oluşturulmalıdır.

“Kırsal mahalle olan köyünüzde eskisi gibi tüzel kişilik geri kazandırılmalıdır?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda “evet” yanıtını vermiştir. Muhtar 1; *“Evet. Çünkü; yapılan çevre düzenlemesi, döşeme gibi işlemlerde zaman durumunda uzama meydana gelmektedir.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Evet. Maddi anlamda bir kazancımız olduğunda mahallenin temel faaliyetlerini, mahalle düğünü için gerekli yeri, mahalle kahvesini yürütmekteydik. Kazancımıza mahalleleden alınan bağışlarda eklenerek istek ve ihtiyaçlar yürütülmekteydi. Köye ait mal varlıklarımız sayesinde kazancımızda artmaktaydı. Mevcut yeni durum bizlere her konuda ciddi sıkıntılar verdi. Bir halk oylaması yapılırsa mahalleleden tam oy ile sonuçlanır. Eski statüye dönme isteğimiz hiçbir koşulda bitmeyecektir.”* yanıtını vermiştir. Diğer iki muhtarda yukarıdaki görüşleri destekleyerek köy tüzel kişiliklerinin geri kazandırılmasını talep etmiştir.

Sonuç olarak; muhtarların kırsal mahalle olacakları için kazanacakları muafiyetler olsa bile; tüzel kişiliklerinin olması gerekliliğini de ifade etmişlerdir. Bu durum mahalle yönetimi için mümkün olmamakla birlikte; arzu edilen sistemin geleneksel köy yönetimine geri dönüş olduğu katılımcılar tarafından vurgulanmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kalkan ve statüsü mahalleye dönüşen bu köyler için; Kırsal Mahalle Yönetmeliği’nde de tüzel kişilik verilmesi gibi bir hüküm yer almamaktadır.

“Sizce kırsal mahalle düzenlemesi yeterli midir?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda “hayır” yanıtını vermiştir. Muhtarların ortak görüşü; *“güncel düzenlemenin yeterli olamayacağı için eskisi gibi köy kimliğine dönmek”* olmuştur. Tarım ve hayvancılıktaki istihdam oranı her geçen yıl azalmakta olduğu ve üretimin gerçekleşmesi içinde yeterince maddi güçlerinin bulunmadığı mülakat esnasında aktarılmıştır. Dışa bağılılığı azaltmak ve üretimi canlı tutmak amacıyla gerekli olan araç-gereç, tohum, hayvan gibi yardımlar tedarik edilmelidir. Üretim ve satış için kırsal kooperatifler, kırsal tesisler kurulmalıdır. Gelişim seyretmesi için sadece yerel

yönetimler kanadı ile değil; sivil toplum kuruluşları, veterinerler, tarım ve kredi kooperatifleri, gönüllü vakıf ve derneklerde sürece dahil olmalıdır.

Kırsal mahalle olmadan önce köylerin mahalle olarak değiştirilmesi durumunun halk açısından mevcut durumu ve yeniliklere karşı halkın tutumunu öğrenmek için *“Kırsal mahalleli olmadan önce, kırsal mahalleli söylemi halk arasında var olan hak ve muafiyetleri kaybederiz korkusu barındırdı mı? Nasıl?”* sorusu yöneltilmiştir.

Muhtarlar, halkın büyük çoğunluğunda bir korku yarattığını aktarmışlardır. Muhtar 2; *“İnsanların düşüncesinde vergi vermek konusunda bir korku oluştu.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 1; *“Yarı yarıya diyebiliriz. Bu duruma sevinenlerde oldu korku ile yaklaşarlarda oldu. Süreç yeni ve bu muafiyetlerden faydalanıp, vergi ödemesine başlanmasıyla süreç netlik kazanmış olacaktır. Şimdi bir düşünce paylaşmak doğru olmayacaktır.”* yanıtını vermiştir. Muhtar 4; *“Vatandaş eskiden vergi ödemedikleri için rahat oldukları için vergi konusunda sıcak bakmamaktadır.”* yanıtını vermiştir.

Mahallelinin daha önce köy statüsünden mahalle statüsüne geçişle çekinceleri ve korkuları olması oldukça normal bir durumdur. Ancak, maddi anlamda sağlanacak vergi indirimleri ile, bu yöndeki endişelere çözüm getirilebilir. Yönetmelik kapsamında tarım ve hayvancılığa yönelik kırsal yaşamı da gözetmek kaydıyla faaliyet alanları çizilmelidir. Halkın korkusu, en bildikleri meslek olan çiftçiliği yerine getirememelerinden ileri gelmektedir. Çiftçilik için tarım politikaları tekrar gözden geçirilmeli ve kırsal ile uyumlu bir paket hazırlanmalıdır.

“Kırsal mahalle statüsü kazandıktan sonra, sizlerin kentteki diğer mahallelerde yaşayan vatandaşlarla aynı imkânlara sahip olacağınızı düşünüyor musunuz?” sorusuna muhtarlar olumsuz bir tutumda bulunmuşlardır. Muhtar 2; *“Hayır. Kent merkezinde yaşayan mahalle sakinleri ile aynı imkan ve erişimde değiliz. Kırsal mahalle ismini almamız maddi olarak bazı imkanları getirir. Fakat hizmet konusunda da imkan tanınmalı ve kente uzak mahallelerin ortak sorunları çözüme kavuşmalıdır. Kent merkezine 30 km uzaklıktaki mahalleimde 112 acil merkez birimi bulunmamaktadır. Rakım yüksek olduğu için kış aylarında merkeze inmemiz bir hayli zor olmaktadır. Bu sorun bizim için ciddi bir problem olmakla birlikte bir an önce*

sorunun karşılanmasını istiyoruz. Elektrik direkleri eski olduğu için mahallede sık sık kesintiler ve bazı ara sokaklarda hiç eketriğin temin edilmemesine yol açmaktadır. Mahallelerde tarımsal faaliyetlerin görülmesi nedeniyle sinek vb. haşerelere karşı şimdiye kadar hiç ilaçlamaya rastlamadık. Mahalleyiz ama ulaşım halen daha köy birlikleri tarafından temin edilmektedir. Sefer sayıları günde 1-2 olmasıyla merkeze gitmede ihtiyacımızı karşılamamaktadır. Belediyelerin otobüşeri bu mahallelere de temin etmesini istiyoruz.” yanıtını vermiştir. Muhtar 4; *“Yeterli değil. BASKİ tam anlamıyla hizmetleri yerine getirmemesi sonucunda mahalleli ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Hemen hemen tüm mahallelinin ortak sorunu alt yapı hizmetlerindeki sıkıntı ve bazı hizmetlerin eksik olmasından kaynaklıdır. İmece usulünün varlığını korumaya çalışarak halkın ortak yardımıyla bazı hizmetleri kendimiz yerine getiriyoruz.”* yanıtını vermiştir.

Sonuç olarak; muhtarların kentteki imkânlardan eşit bir şekilde faydalanmadıkları anlaşılmıştır. Mahalle estetiğinin bozulduğu öne sürülen hayvanlar için entegre tesisleri kurulmalıdır. Bu sayede hem çiftçi hem de mahalleli için sorun ortadan kalkabilir. Mahallelerde alt yapı onarım ve bakımlarının yapılması, mahallelinin refahı ön planda tutulmalıdır. Köy ve kasabalardan Büyükşehir’e geçerken “zorunlu”, büyükşehirden kırsal mahalleye geçerken ise gönüllü/isteğe bağlı bir dönüştürme esas alınmıştır. Fakat yasa toptancı bir anlayış ile çıkmışsa ve yukarıda anlatılan birçok problem varlığını sürdürmekteyse; kırsal mahalleye geçişte de toptancı bir şekilde uygulama esasları ve hizmetleri esas alınmalıdır.

“Kırsal mahalle statüsüne sahip olduktan sonra, sizce halkın memnuniyet düzeyi artacak mıdır?” sorusuna yanıt olarak dört muhtarda “hayır” yanıtını vermiştir. Köylerin kırsal mahalle olması, halkın kazanç yolu olan tarım ve hayvancılık faaliyetlerini ciddi ölçüde zayıflatmıştır. Tarım ve hayvancılığın tekrar canlı tutulmasına yönelik birtakım düzenlemeler cevap bulamamıştır. Muhtar 4; *“Burada küçükbaş hayvancılık ağırlıktadır. Fakat küçükbaş hayvanlar için otlak ve mera alanlarının büyükşehir belediyesine geçmesiyle birlikte hayvanları tutacak bir ahır alanı yoktur. Hayvanların sokak ve meydanlarda dolaşması hayvancılık ile uğraşmayan köylü tarafından şikâyet oluşturmaktadır. Bu şekilde hayvancılığın ilerlemesi oldukça zordur. Halkın memnuniyet düzeyi bence oldukça düşüktür. Bu düzenlemeler sonucunda tarım ve hayvancılık ile uğraşan sayısında günden güne*

azalma meydana gelecektir.” yanıtını vermiştir. Muhtar 2; *“Hayır. Balıkesir genelinde toplam 950 mahalle mevcut ve bu durum iş yükünün fazla olması, ekipman temininde eksiklikler, gibi nedenlerden dolayı zorluk meydana getirmiştir. Benim mahallelimin istekleri yapılması imkânsız şeyler değildir. Örneğin; çocuk parkı, yürüyüş alanı, düğün salonu, futbol sahası gibi beklentilerdir. Ancak, mahallemizde bu tür alanlar mevcut değildir. Mahalle olmanın getirileri arasında bu beklentilerde göz önünde bulundurulmalıdır.”* yanıtını vermiştir. Diğer iki muhtarda yukarıdaki görüşleri destekler nitelikte benzer yanıt vermişlerdir.

Köylü için tarım ve hayvancılığa katkısının aksine mera alanlarının yok olması nedeniyle çiftçilere zorluklar yüklediği anlaşılmaktadır. Gübre ve yem fiyatlarının her geçen gün artması vergilerdeki indirimlerle paralellik göstermemiştir. Bu durumda köyde yaşayan çiftçiler de köy muhtarları da bu konu hakkında acil bir çözüm paketinin getirilmesinin gerekli olduğunu belirtmişlerdir. Anlaşılan o ki; kırsal mahalleli olmak halkın memnuniyet düzeyini arttırmayacaktır. Muhtarlar da benzer kanaati paylaşmış olup; onlar da “kırsal köylü” kalmanın kendileri için daha verimli olacağını ifade etmişlerdir. Bu mahallelerde, futbol sahası, düğün salonu gibi sosyal alanlar yapılmalıdır. Ayrıca, mahallelere çevre düzenlemesi, bisiklet yolu, yaya yolu gibi hizmetlerde götürülmelidir. Halkın memnuniyet düzeyini arttıracak mahalle panayırıları, mahalle pazarları, organik ürün satışı için belediye stantları gibi ekonomik yönden destekleyici teşvikler de yapılmalıdır.

*“Kırsal mahalle olmak için süreçte sizi kim, nasıl yönlendirdi bu konu hakkında bilgi verir misiniz? ”*sorusu karşısında katılımcıların belediye meclisi tarafından *“siz kırsal mahalle oldunuz”* söylemi ile birlikte bilgi sahibi oldukları anlaşılmaktadır. İçerik ve düzenleme hakkında ayrıntılı bir bilgi verilmemiştir. Muhtarların haberi dahilinde olmaması düzenlemenin sağlıklı uygulanabilirliğini de düşündürmektedir. Muhtar 1; *“Muhtarlar olarak bizim bilgimiz yoktur. İlçe belediyesi 16 köy için toplu bir şekilde başvuru yapmış ve Büyükşehir’den onay almıştır. Kırsal mahalle statüsü kazandıktan sonra bize kırsal mahalle oldunuz şeklinde bir konuşma yaptılar”* yanıtını vermiştir.

Muhtarlar bu konu hakkında detaylı bir bilgiye sahip değildirler Düzenlemenin henüz vergilere aktarılmamasından dolayı, çoğu vatandaş da bilgi sahibi değildir. İlçe

belediyesinin başvurusu ve Büyükşehir belediyesinin onay vermesi ile kırsal mahalle statüsü kazanmışlardır. İlçe belediyesi muhtarlardan herhangi bir görüş almamıştır. Sürecin verimli işlemesi için muhtarların söz hakkının olması gerekliliği bir kez daha burada yinelenmektedir.

5.2. Anket Bulguları

Araştırmanın bu bölümünde Bağyüzü, Akçapınar, Çamoba ve Çakmak Mahalleleri sakinleri ile yüz yüze gerçekleştirilen anket bulgularına yer verilmiştir.

5.2.1. Güvenilirlik Testi

Şekil 7. Güvenilirlik İstatistiği

Cronbach'ın Alpha	Standartlaştırılmış Öğelere Dayalı Cronbach's Alpha	Değişken Sayısı
,767	,768	28

Cronbach's Alpha değeri $0,767 > 0,70$ olduğundan soru formunun kendi içerisinde tutarlı olduğu kanaatine varılmıştır.

5.2.2. Temel Bulgular

Anket verilerinin temel demografik bilgilerin derlenmesi amacıyla frekans dağılımları hesaplanmış ve aşağıda tablolar halinde ifade edilmiştir. Aşağıda belirtilen tablolarda katılımcıların; cinsiyet, yaş, öğrenim düzeyi, meslek, ortalama aylık gelir ve mahallede ikamet ettiği süre şeklinde demografik özelliklerine ilişkin sayı ve yüzdelik dağılımları gösterilmiştir

Tablo 17. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı

Cinsiyet	Sayı	Geçerli Yüzde
Kadın	161	42,9
Erkek	214	57,1
Toplam	375	100,0

Ayvalık ilçesine bağlı mahallelerindeki sosyo-ekonomik bulgularla ilgili olarak; katılımcıların %42,9'u kadın, %57,1'ni erkekler dahil edilmiştir. Bu ayrım

köyler arasında farklılık gösterse de, toplam katılımcı içinde kadın-erkek katılımcı sayısının dengelendiği görülmektedir. Görüşmeler sırasında, kadınların erkeklere göre çekimser oldukları gözlenmiş ve eğitim durumlarını gerekçe göstererek konuya dair fazla bilgilerinin olmadığını aktarmışlardır.

Tablo 18. Katılımcıların Yaş Dağılımı

Yaş	Sayı	Geçerli Yüzde
18-30 yaş	94	25,1
31-45 yaş	118	31,5
46-56 yaş	71	18,9
57 yaş ve üstü	92	24,5
Toplam	375	100,0

Ankete katılan yerel halkın, %25,1'i 18-30 yaş grubunda, %31,5'i 31-45 yaş grubunda, %18,9'u 46-56 yaş grubunda ve %24,5'i 55 yaş ve üzeri olduğu dağılımdan anlaşılmaktadır. Değerlere göre en çok katılımı 31-45 yaş, orta yaş nüfusu oluştururken ikinci sırayı ise 18-30 yaş grubundaki, genç nüfus takip etmektedir. Genç ve orta yaş gruplarında katılımının daha fazla olmasının sözü geçen mahallelerin göç vermemesinden kaynaklı olduğu düşünülmektedir.

Tablo 19. Katılımcıların Eğitim Durumu

Eğitim Durumu	Sayı	Geçerli Yüzde
Okur-yazar değilim	9	2,4
İlkokul mezunu	238	63,5
Ortaokul mezunu	59	15,7
Lise mezunu	49	13,1
Yüksekokul mezunu	7	1,9
Lisans mezunu	13	3,5
Toplam	375	100,0

Katılımcıların %2,4'ü okur-yazar değil, %63,5'i ilkokul mezunu, %15,7'si ortaokul mezunu, %13,1'i lise mezunu, %1,9'u yüksekokul mezunu, %3,5'i lisans

mezunudur. Eğitim açısından tablonun düşük eğitim seviyesinde kalması, eğitim imkânları ile ilgili olduğu kadar; özellikle orta üstü yaş grubu katılımcıların ilk okul düzeyinde eğitimde kalmış olmaları ile ilişkilendirilebilir. Sahada eğitim durumu ile ilişkili olarak, ilçeye uzak olan kırsal mahallelerde köy okullarının varlığını koruyamamış ve kapanmış olduğudur. Eğitim bu yerlerde taşınmalı eğitimle (Ayvalık merkezde) devam etmektedir. Araştırma kapsamında sözü geçen mahallelerde yüksek lisans mezunu eğitim görmüş kişilere rastlanılmamıştır.

Tablo 20. Katılımcıların Meslek Dağılımı

Meslek Dağılımı	Sayı	Geçerli Yüzde
Memur	7	1,9
İşçi	22	5,9
Çiftçi	132	35,2
İşsiz	1	,3
Öğrenci	11	2,9
Esnaf	19	5,1
Serbest meslek	21	5,6
Ev hanımı	147	39,2
Emekli	11	2,9
Diğer	4	1,1
Toplam	375	100,0

Meslek konusunda katılımcıların dağılımı; %1,9'u memur, %5,9'u işçi, %35,2'si çiftçi, %0,3'ü işsiz, %2,9'u öğrenci, %5,1'i esnaf, %5,6'sı serbest meslek, %39,2'si ev hanımı, %2,9'u emekli ve %1,1'i diğer biçimindedir. Katılımcılar arasında meslek açısından en büyük yüzdeyi ev hanımları oluşturmaktadır. Kadınların kırsalda ücretsiz aile işçisi olarak çalışıyor olmaları; onları ekonomik olarak görünür olmalarını engellemekte. Kırsalda, tarlasında ya da bahçesinde eşi ile birlikte çalışıyor olması; geleneksel kültürün bir uzantısı olarak burada da görülmektedir. İkinci büyük yüzdeyi de çiftçi grubundan oluşmaktadır. Bu durum kırsal kesimde halen tarım ve

hayvancılığın önemini sunmaktadır. Son olarak, %1,1 oranında diğer meslek grubu olarak, özel sektörde çalışanlar karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 21. Katılımcıların Aylık Gelir Dağılımı

Aylık Gelir Dağılımı	Sayı	Geçerli Yüzde
Gelir yok	26	6,9
3.000-4.000TL	65	17,3
4.001-7.000TL	25	6,7
7.001 ve üzeri	2	,5
Toplam	375	100,0

Katılımcıların gelir düzeyi, %6,9'u gelir yok, %68,5'i 1-2825, %17,3'ü 3.000-4.001, %6,7'si 4.001-7.000 ve %0,5'i 7.001 ve üzeri olarak tespit edilmiştir. Katılımcıların çoğunun ev hanımı olması çiftçilerinde düzenli bir aylık gelir seyrinin olmaması, tablodan da görüldüğü üzere düşük gelir seviyesinin nedeni olarak görülebilir. Yine başka bir gerekçe olarak, geçim kaynaklarının büyük çoğunluğunun tarıma dayalı olması ve yıllara göre hasat verimliliğinin değişkenlik göstermesi, gelirlerin dönemsel olmasına ve düşük seviyede yansımaya neden olmaktadır.

Tablo 22. Katılımcıların İkamet Ettiği Süre

İkamet Ettiği Süre	Sayı	Geçerli Yüzde
Doğduğundan beri	363	96,8
Yeni taşındı	1	,3
2019 seçimi öncesinden beri	7	1,9
2019 seçimi sonrasında beri	4	1,1
Toplam	375	100,0

Katılımcıların ikamet ettiği süre, %96,8'i doğduğundan beri, %0,3'ü yeni taşındı, %1,9'u 2019 seçimi öncesinden itibaren ve %1,1'i 2019 seçimi sonrasında

itibaren mahallelerde ikamet ettiklerini ifade etmişlerdir. En fazla oran “doğduğundan beri yaşayanlar” grubunda elde edilmiştir.

5.2.3.Mahalle Tutumuna Yönelik Genel Bulgular

Ankette katılımcılara köylerin mahalle olduktan sonra süreç içerisindeki durumları ve memnuniyet düzeylerini ölçmek için sorular hazırlanmıştır. Köylerin, mevcut süreçten nasıl etkilendiğini anlamak bu çalışma için önem arz etmektedir. Aşağıdaki tabloda, anket formunda bulunan ifadelere yönelik ölçek ortalamaları ve ifadelere ilişkin frekans ve yüzde değerleri birlikte sunulmaktadır.

Tablo 23. 6360 İle Mahalle Deneyimi

	Sayı	Kesinlikle Katılıyorum/ Katılıyorum n %	Kesinlikle Katılmıyorum/ Katılmıyorum n %	Ortalama	Standart sapma
1)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, Büyükşehir Yasası ve kuralları uygulandığı için hayvancılık ile uğraşanlar zorlanmaktadır.	375	263 79,7	43 11,5	1,6267	1,07938
2)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, ortak kullanılan tüm mallar, meralar ve taşınmazların belediyeye geçmesi bizleri olumsuz etkiledi.	375	319 85,1	30 8	1,5333	,95813
3)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, yaşam maliyetleri pahalı hâle geldi.	375	362 96,5	10 2,6	1,2293	,62110
4)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köy geleneğimiz bozuldu.	375	253 67,5	114 30,4	2,1973	1,50880
5)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, tarım ve hayvancılık yapmakta zorlanan köylü kentlere göç etti ve nüfusumuz azaldı.	375	92 24,5	278 74,1	3,8533	1,60791
6)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köy tüzel kişiliğinin kalkması bizleri olumsuz etkiledi.	375	318 84,8	36 9,6	1,4907	1,00229
7)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, kentsel hizmetlere erişim konusunda kolaylık sağlandı.	375	153 40,8	175 46,7	3,0187	1,39984
8)Mahalle statüsüne geçilmesi kentlere göçü azalttı.	375	14 3,7	351 93,6	4,0373	,66517

9)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, mahalleli olarak bize imkânlar sağlandı.	375	128	34,1	196	52,3	3,1680	1,30856
10)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, tarım ve hayvancılık konusunda önem arttı, çiftçilere ekonomik olarak yardım sağlandı.	375	66	17,6	243	64,8	3,5547	1,04271
11)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde altyapı hizmetlerinde iyileşme yaşanmıştır.	375	146	38,9	201	53,6	3,2027	1,31486
12)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde ekonomik destek alanında iyileşme olmuştur.	375	32	8,5	332	88,6	4,0773	,93185
13)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde istihdam imkânları yaşanmıştır.	375	24	6,4	342	91,2	4,1840	,86263
14)Köy statüsünden mahalleye geçmek, bizlere kentli olmak adına olumlu katkılar sağladı.	375	79	21,1	246	65,6	3,6453	1,20586
15)Köy statüsünden mahalleye geçiş köy halkının oylaması ile yapılmalıydı.	375	349	93	9	2,4	1,3253	,69818

1-1,99=Kesinlikle Katılıyorum. 2-2,99=Katılıyorum. 3-3,5=Kararsızım. 3,5-4,5=Katılmıyorum. 4,5-5,00=Kesinlikle Katılmıyorum.

Olumlu Değişkenler: Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen değişkenler arasında, genel kanı olumlu olan ifadeler aşağıda yorumlanarak açıklanmıştır.

“Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, yaşam maliyetleri pahalı hale geldi.”(Ort.1,2293) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir. Katılımcılar, köy yaşamında geçimlerini daha kolay sağlarken; mahalle statüsüne geçmeleri ile geçim sıkıntısı, üretimde durgunluğa sebebiyet vermiştir. Büyükşehir belediyesine geçmeleriyle birlikte, köy yaşantısını canlı tutan tarım ve hayvancılıkta ciddi oranda azalmaya başlamış mera, otlak, ahır alanları arayışı da başlamıştır. Yem, gübre fiyatlarının artması çiftçilere üretim yapmak konusunda tereddüt oluşturmuştur. Halen daha devam etmekte olan pandeminin yarattığı zorluk üretime ket vuran bir sebep daha olmuştur. Büyükşehir belediyesine ait otobüs ücreti de köylüye fazla gelmiştir. Eskiden köy birliklerine ait minibüsler ile düşük ücretle ulaşımını sağlamakta olup köy ekonomisine de ayrıca katkı sağlanmaktaydı. Çalışma kapsamındaki mahallelerde belediyelerin sefer sayıları bir ya da iki olmakla birlikte, bazı günlerde ulaşım sıkıntısı

olmuştur. Yeni sistemle birlikte; ulaşım, çeşitli vergi ve harçlardan kesintiler zorluk yaratan bir başka sebep olmuştur. Özetle, katılımcılar köyde üretim yaparak ve pazarda satıp para kazanma akışı değişerek, köyde yaşayan sakinlerinde pazardan alışveriş yaptığı bir akışa adapte olunmuştur. Ne yazık ki bu akış ihracat bağımlılığımızı arttırarak, üretim çemberimizi daraltmaya başlamıştır. Üretim azlığı, yaşam döngüsünü her yönden değiştirmeye açıktır. Köy yaşantısını canlı tutmak, üretim devamlılığı sağlamak için yerel yönetimlerin ve ilgili kurumların adımlar atması gerekmektedir.

“Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köy tüzel kişiliğinin kaldırılması bizleri olumsuz etkiledi.”(Ort. 1,4907) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla birlikte köy idaresinin yetki gücünü kaybetmesine yol açmıştır. Yerel köy hizmetlerinin tümü artık büyükşehir belediyesinden beklenmiştir. Ancak hizmetlerde görülen aksaklıklar kent merkezi ile eş değerde tutulmadıkları sonucuna işaret etmiştir. Köylü eski statüde, hizmetleri sorunsuz ve düşük ücretle yerine getirdiklerini ancak şu anda personelin hizmet getirmesi ciddi bir sorun olmuştur. Çalışma kapsamındaki mahalleler kent merkezine uzak ve nüfus açısından diğer mahallelere göre fazla yerleşkelere sahiptir. Köylerine ait orta malvarlıkların ve bağışların büyükşehir belediyesine geçmesi durumuna karşı da olumsuz bir tavır alınmıştır. Bağışlar ve köy yatırımlarının köy halkı için kullanılmadığı aktarılmıştır. Köy tüzel kişiliğinin kalkması ile muhtarların da bir yetkisi olmamasından kaynaklı hizmetlerin karşılanması konusunda bir müdahale yetkisi elinden alınmıştır. Köy halkı muhtarlara yetkinin geri iade edilmesi yönünde ısrarcı bir tutum göstermiştir. Özetle, 6360 sayılı Kanun amacına ulaşmamış ve belediye hizmetlerinin dağınık bir şekilde gerçekleşmesine sebep yetki/görev karmaşıklığı olmuştur.

“Köy statüsünden mahalleye geçiş köy halkının oylaması ile yapılmalıydı.”(Ort. 1,3253) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir. Köy ve mahalle kavramları benzer özellikler taşımasına rağmen birbirinden ayrı iki kavramdır. Ancak bu farklı kavramın benzer tutulması ve bir günde yasayla toptancı yenilik paketi köy halkının farkına varmasını sağlayamamıştır. Köy halkının kanun ile ilgili detaylı bilgiye sahip olmamasından kaynaklı neler değişeceğine dair bir düşünce oluşmamıştır. Değişikliklerin bu kadar keskin olması köy halkını da derinden

etkilemiştir. Ankete katılan katılımcılar, 6360 sayılı Kanunun detaylı anlatılması gerektiği ve o şekilde bir referanduma gidilmesi yönünde beklentileri olmuştur. İlçe belediye meclis toplantısında Kanuna yönelik muhtarlar bilgi verilmeliydi. Bilgileri olmadan aceleci bir tavırla ciddi değişikliklerin yapılması, uygulama sürecinde sağlıklı sonuçları beraberinde getirmiştir.

Olumsuz Değişkenler: Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen değişkenler arasında, genel kanı olumsuz olan ifadeler aşağıda yorumlanarak açıklanmıştır.

“Mahalle statüsüne geçilmesi kentlere göçü azalttı.”(Ort.4,0373) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklememiştir. Çalışma kapsamındaki mahallelerin nüfusları oldukça yüksek ve büyükşehir ya da diğer illere yönelik bir göç vermemiştir. Göç vermeme sebepleri arasında, erkek çocukların zorunlu eğitimi tamamlaması sonrası meslek yönelimlerinin çiftçilik olması, kentlere göç yönelimlerini engellemiştir. Köy yaşamı ve geleneğini sürdürmekten mutlu hissettikleri için kentlerde bir yaşam süremeyeceklerini ifade etmişlerdir. Bir diğer sebep, 15-18 yaş aralığında kız çocuklarının evlilik tercih ederek ve genelde de köy içinde tanıdıkları ile evlenmeleri kentlere göçü azaltmıştır. Yaşlı katılımcılar için bu yaşantı ve evlilik köy içi bir gelenek olmuştur. Bu nedenle genelde köyden kente göç anlayışı bu mahallelerde ters işlemiştir. Belki de artık göç akışı değişerek, kent merkezinden köye göç başlaması beklenecektir. Örneğin; bir köyde emlakçının ifade ettiği üzere ev satışı ciddi oranda artmaktadır ve satın alacak kişiler genelde büyükşehirde yaşayan kesim ya da turistler olmuştur.

“Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde ekonomik destek alanında iyileşme olmuştur”(Ort.4,0773) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklememiştir. Katılımcılar mahalle statüsüne geçmenin onlar için bir yarar getirmediğini tam aksine birçok sorunu beraberinde getirdiğini aktarmışlardır. Örneğin, *“odun ateşinde ekmek yapıp satan teyze, un fiyatındaki artıştan kaynaklı artık satış yapamayacağını aktardı”*. Buğday ekimi de eskiye göre azaldığı için diğer ürünlerde olduğu gibi unda da fiyat artışı meydana gelmiştir. Mahallelerde herhangi bir ekonomik teşvik ya da yatırım şu ana kadar görülmemiştir. Genç kesimin fazla olduğu bu mahallelerde iş olanağı yok denecek kadar azdır. Köy kooperatifleri köy

statüsünde iken yaptığı çalışmalarını, ekonominin iyileşmesi için mahalle statüsünde de sürdürmelidir. Köylü için ekonomik refah, üretimini gerçekleştirip pazarlarda ürünlerini satmasıyla sağlanmış olacaktır.

“Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde istihdam imkânları yaşanmıştır.”(Ort.4,1840) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklememiştir. Çalışma kapsamındaki köylerde istihdam ortamı bulunmamıştır. Genç kesim iklim kaynaklı tarımda sezonluk çalışmış ve devamlı süreyle bir çalışmaya da rastlanılmamıştır. Köyde yaşayan kesim ile kent merkezinde yaşayan arasında gelir eşitsizliğinin olduğu açıktır. Köylünün gelir yetersizliğini iyileştirecek istihdam imkânları uygulanmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin ölçek büyütme çalışmaları, köy istihdamı ve ekonomisi adına beklenen düzeyde bir başarı sağlamamıştır. Köy ekonomisi ve istihdamının da gözetildiği yeni bir örgütlenme modeli uygulanmalıdır.

Kırsal Mahalle Deneyimine İlişkin Bulgular

Ankette katılımcılara, köylerin mahalle olma sürecinden sonra güncel yönetmelikle getirilen “kırsal mahalle olma” durumu ve halkın bu konudaki düşüncesini anlamaya yönelik 11 adet açık uçlu düzende soru yöneltilmiştir. Açık uçlu olarak yöneltilen sorular, verilen yanıtlar bağlamında kodlanarak istatistik paket programına girilmiş ve böylece sonuçlar sayısal olarak da ifade edilebilmiştir. Bu sorulardan önemli olarak görülenlere ilişkin sayısal bilgiler ve yorumları aşağıda sunulmuştur.

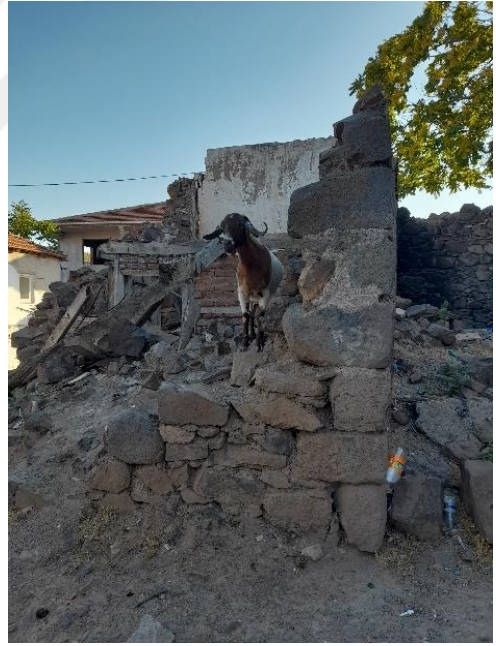
Tablo 24. Kırsal Mahalle Hakkında Bilgi Düzeyini Tespit Etme Durumu

İfade	Frekans	Geçerli Yüzde
Evet	31	8,3
Medya aracılığıyla	20	5,3
Çevre aracılığıyla	10	2,7
Hayır	344	91,7
Toplam	375	100,0

Katılımcılara “*kırsal mahalle hakkında bir bilginiz var mı?*” sorusuna, %8,3’ü evet cevabını verirken; %91,7’si ise hayır cevabını vermişlerdir. Katılımcıların genel itibariyle kırsal mahalle kavramını daha önce duymadıkları ve bu konuya dair bir

bilgilerinin olmadığı gözlenmiştir. Mahalle muhtarları da benzer biçimde bu konuyu ayrıntılı bir şekilde bilmediklerini ve sadece bu kimliği kazandıklarını ifade etmişlerdi. “Evet” cevabını veren %8,3'lük kesim kavramın tam anlamıyla manasını bilmemesine rağmen; ‘*kırsal mahalleye dair duyumlarının*; %5,3'ünün medya aracılığıyla; %2,7'sinin ise çevre aracılığıyla olduğunu ifade etmişlerdir. Kırsal mahalle olmanın imkânları ya da dezavantajlarının ne olacağı konusunda katılımcılar çekimser yaklaşmıştır. Bu durum, konunun kavram olarak bir kanal ile duyulmuş olsa da; içeriğinin ne olduğu konusunda katılımcıların yeterli bilgiye sahip olmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak; katılımcılar adım attıkları yeni bir sürece ve uygulamaya dair yeterli bilgiye sahip değillerdir. Katılımcılar, 6360 sayılı Kanun ile yaşadıkları dönüşümde dahi –ki yaklaşık yedi yıldır uygulanmakta- konuya ve değişime yeni yeni adapte olabilmişlerken; köyden mahalleye, daha sonra da kırsal mahalleye bir geçişin uyum açısından katılımcılara zorluklar yaşatacağı düşünülmektedir. Muhtarların, köy halkını bilgilendirmemesinden kaynaklı, önümüzdeki yıl itibarıyla uygulanacak olan indirimler hakkında katılımcıların bir bilgisinin olmadığı, sahadan tespit edilen önemli bir bilgidir. Gelişmiş bir turizm kenti ile uzantılı mahallelerde köy yaşantısının devam ediyor olması –ki gözlemlerde de tespit edilmiştir- henüz mahalle deneyiminin kentsel mekânsal anlamda oturmadığı araştırma sahasında; kırsal mahalle düzenlemesi ile bu sorunların da giderilmesi gerekliliği görülmüştür. Kırsal Yerleşik Alan düzenlemesini belirleme kriterinin ilçe belediye meclisine verilmiş olması durumu, muhtarlar açısından doğru bir karar olmamıştır. Çünkü mahallelerinin sorunlarını bilen muhtarlardır ve görüşleri mahalle geleceği için önemli görülmelidir.



Resim 2. Araştırma Mahallelerinin Saha Görüntüleri

Kaynak: Araştırmacı Arşivi, 2021.

Tablo 25. Kırsal Mahalle Olmanın Sorunlara Karşı Çözüm Durumu

İfade	Frekans	Geçerli Yüzde
Evet	148	39,5
Kısmen	43	11,5
Hayır	184	49,1
Toplam	375	100,0

Katılımcılara, “*kırsal mahalle olmak sizce köyünüzün mevcut sorunlarını çözebilecek midir?*” sorusu yöneltilmiştir. Katılımcıların %39,5’i evet, %11,5’i kısmen ve %49,1’i hayır cevabını vermişlerdir. Kırsal mahalle beraberinde vergilerde muafiyetler de getirdiğinden; katılımcıların bazıları, köy statüsü ve durumu olmasa da iyileşme görüleceğini düşünmektedir. Bazı katılımcılar ise, vergilerdeki çeşitli indirimlerin yeterli olmayacağını düşünerek, bu uygulamanın olumlu bir tarafı olmadığını belirtmişlerdir. Araştırmadaki gözlemler doğrultusunda, çiftçilik ile uğraşan kesime sunulan, su, emlak ve katılım vergilerindeki %50 indirim çiftçiler için bir kolaylık sağlayabilecektir. Bu anlamda, kırsal mahalle statüsü maddi sorunlara kısmen de olsa çözüm sunabilecekken; kentsel nitelikli zorunlu hizmetlerdeki uygulama ve denetleme eksikliklerinin hâlen daha devam ettiği de yine tespit edilen bulgular arasındadır.

Sonuç olarak; kırsal mahalle uygulaması ekonomik anlamda katılımcılara olumlu bir katkı sağlayacaktır. Ancak uygulamanın dar kapsamda tutulması, düzenlenecek/düzenlenmesi gereken birçok konunun halen ele alınmadığını görülmüştü. Yerel yönetim işleyişinin temel anlayışları olan; “halk katılımı, yerindenlik, sorunların hizmete en yakın birim tarafından çözülmesi” gibi maddeler bu uygulamada yer almamaktadır. Büyükşehir himayesinde merkeziyetçilik anlayışı ile köy idaresi devam etmektedir. Köy içi sorunların vatandaş tarafından çözülememesi, vatandaşın temsil ettiği muhtarlara bir yetki verilmemesi durumu etkileyen unsurlar olmaktadır.

Tablo 26. Mevcut Düzenlemenin Yeterlilik Durumu

İfade	Frekans	Geçerli Yüzde
Evet	155	41,3
Kısmen	32	8,5
Hayır	188	50,1
Toplam	375	100,0

Katılımcılara, ‘‘mevcut düzenleme bu haliyle sizce yeterli midir?’’ sorusuna, % 41,3’ü evet, %8,5’i kısmen ve %50,1’i hayır cevabını vermişlerdir. Katılımcılar, düzenlemenin eski köy statüsünü aratmayacak şekilde ilave maddelerin eklenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Köylerindeki malvarlıkları, taşınmazlarının geri iade edilmesini talep etmekte ve göçü caydırıcı istihdam alanlarının olmasını talep etmektedirler. Köy kimliklerinin Büyükşehir’e bağlanmaması, ‘‘illa ki kırsal olacaksak da kırsal köylü olalım’’ gibi istekleri bulunmaktadır. Mevcut düzenlemenin kırsal kesime yönelik olumlu bir adım olduğunu ancak, adımlarda eksiklikler olduğu da aşîkârdır. Katılımcılar, ilgili yetkililerin sahada gözlem yapıp, raporlamasını talep etmektedir. Yerel ve merkezi idarecilerin, sahada aylık ya da belirli aralıklarda gözlem yapmasını engelleyen görev ve program yoğunlukları düzenlenmelidir.

Katılımcıların, ‘‘mevcut düzenleme yeterli değilse nedeni nedir?’’ sorusuna verdikleri yanıtlarda öne çıkan konular %16,5 ile vergilerin alımı, %14,9 ile hizmet eksikliği ve %11,2 ile köy kimliğinin kırsal mahalle kimliğine dönüşmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sahadaki gözlemler ve katılımcıların ifadeleri doğrultusunda, mahallelerde temel hizmetlerin görülmesi konusunda sorunlar yaşanmaktadır.

Sonuç olarak, köy kimliğinde iken köy içi temel hizmetleri köy bütçelerinden ve geleneksel usullerle karşılanabilirken; şu halde ve yeni konumlarında bir üst birimin parçası olarak hizmetlerin yürütülmesinde özellikle zaman ve kurumlara erişim konusunda sıkıntılar yaşandığı sahadan edinilen önemli verilerdendir. Vergi konusunda yapılacak olan indirimlerin katılımcıları tatmin etmediği edinilen bulgular arasındadır. Köy içerisinde, bazı hizmetlerin örneğin cami onarımı gibi, imece usulü ile çözülmeye çalışıldığı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Köylüye ait malvarlıklarının Büyükşehir Belediyesine geçmesi sonucunda, belediyelerin arazileri yüksek fiyatlarla satışa çıkarmasını ve kendilerinin mali güçleri ile bu bedelleri karşılayamadıklarını katılımcılar yaşadıkları sorunlar arasında ifade etmişlerdir. Büyükşehirleşme ile başlayan kent-kır ilişkisi bağlamında katılımcılar kendileri için köylü mü? yoksa mahalleli mi? oldukları yönünde bir karmaşa içinde olduklarını ifade etmişlerdir. Böylesi bir dönüşümün ardından en önemli sorunun kent/köy/mahalle/kırsal mahalle sakini olarak, yaşadığı yer ile bağ kuramaması ya da bir kimlik problemi yaşıyor olması; dönüşümün sosyo-psikolojik etkilerinin de araştırılması gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

Tablo 27. Katılımcıların Büyükşehir ve İlçe Belediyesinden Beklentileri

İfade	Frekans	Geçerli Yüzde
<i>Hizmet beklentisi</i>	306	81,7
<i>Ekonomik beklenti/istihdam</i>	18	4,8
<i>Sosyo-kültürel beklenti</i>	25	6,6
<i>Beklentim yok</i>	26	6,9
Toplam	375	100,0

Katılımcılara, “*kırsal mahalle statüsüne geçtikten sonra Büyükşehir ve ilçe belediyesinden beklentileriniz melerdir?*” sorusu yöneltilmiştir. Buna göre, en büyük değer; %55,7’si temel hizmetlerdeki aksaklıkların karşılanması yönünde cevap vermişlerdir. Sosyal faaliyet alanlarının kısıtlı olmasından kaynaklı, %12,0’si bu yönde beklentisinin olduğu ortaya çıkmıştır. Beklentiler ağırlıklı olarak, mera ve ahırların yapılması (%4,3) köylü için ekonomik girişim (%4,5) mal varlıklarının geri talebi (%4,3) ve köy statüsüne geri dönmek (%5,1) konusunda olduğu belirlenmiştir. Beklentilere ek olarak bazı katılımcılar; köy meydanına kamera sisteminin yapılması (%0,5) mezarlık bakımı ve onarımı (%1,6) köylü-şehirli arasındaki eşitsizliğin giderilmesi (%1,9) 112 acil merkez istasyonu kurulması (%1,1) kentsel dönüşüm (%0,5) yaşlılara bakım (%0,3) ve Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesine fon aktarımını arttırması (%0,3) ve belediye otobüs seferlerinin arttırılması (%1,1) da beklentiler arasındadır. Katılımcıların %6,9’u ise “*beklentim yok*” cevabını vermişlerdir.

Sonuç olarak; temel hizmetlerin yerinde getirilememesi katılımcılar için ciddi bir sorun oluşturmuştur. Sorumluluk ve yetkinin büyükşehir belediyesine verilmiş olması, ilçe belediyesinin karar mekanizmasında zayıflatmıştır. Büyükşehir’in sorumluluk kanadının geniş olması, hakimiyeti altındaki tüm mahallelere hizmet erişimini eşit bir şekilde gerçekleştirememektedir. Çalışma kapsamındaki Bağyüzü mahallesinin, Ayvalık merkeze uzaklığı 32 km ve yolları engebeli, rakımı yüksektir. Kış aylarında ulaşımda güçlük çektikleri ortaya çıkmıştır. Balıkesir’e bağlı mahalleler ile ilçeye bağlı mahalleler arasında hizmet ve gelişmişlik yönünden farklılıklar vardır. “*Kamu hizmetinde eşitlik*” ilkesinin uygulanabilirliği tartışmalı bir konu olmaktadır. Geçmişte, köy yollarına merkez dışı yollar ve sorunlara karşı il özel idareleri çalışmalarını yürütmekteydi. Katılımcılar köy statüsündeyken, hizmetlerde eşit bir imkâna sahip olduklarını aktarmışlardır. Köy statüsüne dönemeyeceklerinin bilincinde olan katılımcılar, temel hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve mahalle olmanın avantajlarına sahip olmak istemektedirler.

Tablo 28. Katılımcılar İçin Muhtarların Çalışma Durumu

Çalışma Durumu	Frekans	Yüzde
Evet	288	76,8
Kısmen	16	4,3
Hayır	71	18,9
Toplam	375	100,0

Katılımcılara, “*mahalle muhtarınız sizce mahalleniz için yeterli çalışma yapmakta mıdır?*” sorusuna; % 76,8’i evet, %4,3’ü kısmen ve %18,9’u hayır cevabını vermişlerdir. Genel olarak muhtarlardan memnun oldukları görülmektedir. “Hayır” cevabını veren katılımcılar ise, muhtarların mahalleli ile iletişimini güçlü tutması ve işine odaklanmasını istemektedirler. Mahalleli, muhtarları “köyün cumhurbaşkanı” gibi gördüklerini belirtmekte ve bu nedenle, muhtarın tecrübesi, donanımı ve eğitim seviyesi de önemli unsurlardır. Katılımcılara, “*mahalle muhtarınız sizce mahalleniz için daha iyi neyi nasıl yapabilir?*” sorusuna; katılımcıların büyük bir kısmını oluşturan %60,8’i yetki ve bütçe olanağının geri verilmesinin gerekli olduğunu ortaya çıkartmaktadır. %10,7’si mahalleli ile iletişim %1,9’u muhtarların ek bir işinin olmaması %0,8 tecrübeli kişilerin aday olması %5,9’u ilçe belediyesi ve mahalleli arasında koordinasyon %3,2’si mahalleliye eşit bir davranış %5,9’u muhtarların hizmetlerinden memnun ve %10,9’u ise bir bilgisinin olmadığı cevabını vermişlerdir. Katılımcılar, muhtarların bir bütçesi olursa hizmetlerin daha iyi olacağını ve sorunlarını muhtarlara ilettiklerinde çözümsüz kalmayacağını düşünmektedirler. Muhtarlar köy ya da mahalle için önemli bir güçtür. Gücünü yetkisinden ve bütçesinden almakta olan muhtarlar için süreç zor bir hâle gelmektedir.

Sonuç olarak; mahalle muhtarlarının yetkilerinin bulunmamasından kaynaklı herhangi bir gelişmeye ortak olamadıkları görülmektedir. Köy halkı için muhtarların değeri oldukça yüksektir. Bu değerın yerel yönetim mevzuatında olmaması, muhtarların gücünü azaltan bir durum olmuştur. Selçuklu, Osmanlı, Cumhuriyet ve günümüze uzanan muhtarlık kurumu köklü bir geçmişe sahiptir. Köklü geçmişte de görüldüğü üzere uygulamalarda sık sık değişiklikler uygulanmıştır. Muhtarlık idaresi bazı zamanlarda kaldırılmış sonra tekrar geri getirilmiştir. Günümüzde muhtarların yasal olarak idare etme gücü ve bütçesi bulunmamaktadır. Bu durum köylerin hizmet yapısı ve yönetimini değiştirmiştir. Güncel olan bu uygulamanın düzenlenmesi gerekmektedir.

Katılımcıların açık uçlu sorularla konu hakkında genel durumunun ortaya koyulmasının ardından; kırsal mahalle uygulamasına dair tutumlarını ölçebilmek

üzere 13 sorudan oluşan bir ölçek yöneltilmiş ve bu ölçeğe göre katılımcıların tutum ortalamaları, her bir ifadenin frekans ve yüzde değerleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 29. Kırsal Mahalle Tutumuna İlişkin Bulgular

	Sayı	Kesinlikle Katılıyorum/ Katılıyorum n %	Kesinlikle Katılmıyorum/ Katılmıyorum n %	Ortalama	Standart sapma
1)Kırsal mahalle ile çeşitli indirimlerden(vergi) faydalanmak memnuniyet vericidir.	375	235 62,7	81 21,6	2,3867	1,12689
2)İlçe belediyeleri, kırsal mahallelinin talep ve şikâyetlerini Büyükşehir belediyesine etkin bir şekilde aktarabilmektedir.	375	32 8,5	68 18,2	3,1013	,63362
3)Kırsal mahalle ile çeşitli indirimler ve muafiyetler sayesinde tarım ve hayvancılıkta yüksek fayda sağlanmıştır.	375	69 18,4	195 52,0	3,3333	,91823
4)Kırsal mahalleye özgü bir yasa yapılmalıdır.	375	316 84,3	17 4,5	1,8933	,79054
5)Kırsal mahalle ile ilgili düzenlemeler halkın görüşleri dikkate alınarak genişletilmelidir.	375	364 97,1	10 2,7	1,2347	,64033
6)Kırsal mahalleye geçişle tarım ve hayvancılık konusunda makine/teçhizat/gübre gibi konularda yardım sağlanmalıdır.	375	357 95,2	11 2,9	1,2800	,68130
7)Kırsal mahalle olmak için aranan kriterler yeterlidir.	375	93 24,8	93 24,8	2,8773	,98973
8)Kırsal mahalle olduğumuz için Büyükşehir Belediyesi hizmetleri bize yeterince ulaşmamaktadır.	375	232 61,9	106 28,3	2,3280	1,35892
9)Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, mahalleli olarak bize imkânlar sağlandı.	375	29 7,8	342 91,2	4,4080	1,01667
11)Kırsal mahalleye geçişe rağmen halen daha altyapı hizmetlerinde sıkıntılar yaşanmaktadır.	375	253 67,5	88 23,4	2,1893	1,26190
12)Kırsal mahalle statüsü tarım ve hayvancılık faaliyetlerini olumlu etkilemiştir.	375	40 10,6	197 52,5	3,4507	,86655
13)Kırsal mahalleler olarak bize daha yakın ilçe belediyeleri ile daha yakın ilişkiler iyi olurdu.	375	298 79,5	18 4,8	1,8560	,87176

1-1,99=Kesinlikle Katılıyorum. 2-2,99=Katılıyorum. 3-3,5=Kararsızım. 3,5-4,5=Katılmıyorum.

4,5-5,00=Kesinlikle Katılmıyorum.

Olumlu Değişkenler: Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen değişkenler arasında, genel kanı olumlu olan ifadeler aşağıda yorumlanarak açıklanmıştır.

“Kırsal mahalle ile ilgili düzenlemeler halkın görüşleri dikkate alınarak genişletilmelidir.”(Ort.1,2347) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir.

Katılımcılar mahalle olduktan sonra büyükşehir belediyesi tarafından başıboş

birakıldıkları ve hizmetler konusunda ikinci konumda görüldükleri aktarılmıştır. Bu nedenle yeni bir uygulamanın sağlıklı sonuçlar ve uygulamaların etkin olabilmesi adına mahallelinin görüşlerine başvurulmalıdır. Tarım yönünden öne çıkan mahallelere yönelik tarımsal arazilerin genişletilmesi yönünde kırsal alana yönelik maddeler yer alması elzem görülmektedir. Kentsel özellikler taşımayan alanların metropol alanlara dahil edilmesi, kent bütünlüğünün bozulmasına sebebiyet vermiştir. Kırsal alanda yaşayan insanların, kırsal yaşam tarzına mı yoksa kentsel yaşam tarzına mı sahip olduklarının saptaması ve kırsal alanda yaşama memnuiyetleri de dikkate alınmalıdır. Çalışma kapsamında katılımcıların temel kentsel hizmetlere erişimde problem yaşadığı, sorunlara yönelik halkın görüşlerinin alınması gerektiği öngörülmüştür. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasında mahalleliye maddi açıdan vergi indirimleri, katılım ve harç bedellerinde indirimler sağlanmıştır. Fakat bu indirimler haricinde, kırsallık ve kentlerin doğal döngüsünün korunmasına yönelik herhangi bir madde yer almamıştır. Özetle, yereli en iyi bilen ve en çok etkilenen kesimin halk olduğu unutulmamalıdır.

“Kırsal mahalleye geçişle tarım ve hayvancılık konusunda makine/teçhizat/gübre gibi konularda yardım sağlanmalıdır.”(Ort.1,2800) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir. Katılımcılar, 6360 sayılı Kanun sonrasında tarım ve hayvancılık konusunda ciddi zararların olduğu aktarılmıştır. Tarım ve hayvancılık geçmişten günümüze gelen bir toplumsal ilişki ağı ve yaşam biçimidir. Ancak tarım ve hayvancılık sadece ticari faaliyet olarak görülmektedir. Tarımın durması demek aslında toplum zincirinin yok olması demektir. 6360 sayılı Kanun ve “kırsal mahalle yönetmeliği” sorunu çözmek için yetersizdir. Üretimin özel firmalara ve tesislere aktarılması, tarım ve hayvancılığı yok etmektedir. Kırsal yaşamda köylüyü de sürdürülebilirlik kılmak esastır. Sürdürülebilir tarım ve hayvancılık için katılımcıların ortak önerileri şu şekildedir: “ahırların yapımına izin verilmesi, besicilik üretimin devamlılığına yönelik yem fiyatlarında KDV oranlarının düşürülmesi, otlak alanlarının genişletilmesi” gibidir. Merkezi idarenin hukuki açıdan gerekli adımları atması gereklidir fakat aynı şekilde büyükşehir belediyeleri de tarımın devamlılığı için adımlar atmalıdır. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi toplam 14 bin dönüm atıl araziye üretime açmıştır. 40 yıldır tarım yapılamayan ilçenin tarıma açılması ilçe ve yöre için fayda sağlamıştır. Böylece araziler işlerlik kazanmış ve

üretim kapısı açılmıştır. Bu örnekten yola çıkarak, büyükşehir belediyelerinin kırsal mahallelere yönelik adımları büyük bir paya sahiptir. Balıkesir genelinde birçok noktada atıl arazinin var olduğu katılımcıların görüşleriyle desteklenmiştir. Büyükşehir'in himayesi ve yetkisi altında olan kırsal alanların koşul ve durumları dikkate alınarak teşvikler gerçekleşmelidir.

Olumsuz Değişkenler: Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen değişkenler arasında, genel kanı olumsuz olan ifadeler aşağıda yorumlanarak açıklanmıştır.

“Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, mahalleli olarak bize imkânlar sağlandı.”(Ort.4,4080) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklememiştir. Köylülere ait olan malvarlıkların 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesine devredilmesi sonucunda, Pazar yerleri, mera alanları, köy odaları, köy kahvehaneleri, belediye binaları gibi yerler el değiştirmiştir. Katılımcılar bu değişikliklerden son derece rahatsız durumdadır. Mahallelerinde, bazı tarım alanları ve mera alanlarının ihale usulüyle imara açıldığı ifade edilmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde, kendilerine ait bütçe olmasından kaynaklı hizmetlerin gecikme olmadan yerine getiriliyor iken, büyükşehir olduktan sonra hizmetlerde aksamaların olması çoğu kişinin şikâyetçi olduğu bir durumdur. Yolların bozuk olması, çöplerin haftada bir gün alınması, ilaçlama yapılmaması, kanalizasyon bakımı olmaması, mahalle(köy)meysanlarına gereken önemin verilmemesi, çevre düzeni ve mezar temizliğinin olmaması, sosyal tesislerin kurulmaması gibi sorunlar halen daha varlığını sürdürmektedir. Halkın büyük çoğunluğu yukarıdaki sorunlardan şikâyetçidir. Mahalle olmak söz konusu bu sakinlere (köylü/mahallelilere) herhangi bir ayrıcalık taşımamıştır. Sosyal, kültürel, ekonomik ve kültürel açıdan değişimlerin görülüyor olması katılımcılara zorluk yaratmıştır. Köy ve mahalle arasında bir ayrımın olacağı yönünde adımların atıldığı düşüncesi var olsa da; uygulamada bu şekilde değildir. Kent merkezinde yaşayan bir mahalleli ile Bağyüzü, Çakmak, Çamoba ve Akçapınar mahallelerinde yaşayan mahalleli aynı imkân ve statüde değildir. Bu eşitsizlik halen daha mevcutken, nasıl vergi indirimi konusunda politika izleniliyorsa kırsal alanda yaşayan vatandaşın yaşam kalitesine yönelik de politika izlenmelidir.

Yapılan nitel ve nicel araştırmalar sonucunda, çalışmanın araştırma sorularına ilişkin tespitler aşağıda sunulmuştur.

1. “6360 sayılı Kanun’un kırsal yaşam üzerindeki etkileri nelerdir?” biçimindedir. İlçe mahalle sakinleri ve muhtarların cevaplarına bakıldığında; katılımcıların birçoğu olumsuz düşünceye sahip olmuştur. 6360 sayılı Kanun sonrasında, vatandaşın uzun süre alışık olduğu köy yönetimi sistemini değiştirmesi kolay bir durum olmamıştır. Geçen bu süreçte köy idarelerinin yok olması, hizmetlerin büyükşehir tarafından yerine getirilmesi aksaklıklara sebebiyet vermiştir. Belediye idaresinin kent içi hizmete alışık olan bir hizmet ve personel akışının, dağ köylerinde nasıl hizmet vereceklerine yönelik tecubesiz oldukları ortaya çıkmıştır. Temel hizmetlerin zamanında karşılanmaması, ulaşımda uzak, en ücra köy/mahallelerde karşılanmaması, sağlık hizmetlerinde bir sağlık kuruluşunun olmaması, itfaiye aracı ve gerekli ekipman olmayışı gibi sorunlar gözlemlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin görev alanının genişlemesi, aratan hizmet maliyetini de ortaya çıkartmıştır. Personel sorunu ve hizmetlerin aksamasına yol açmıştır. Belediyeler kırsal alanlara hizmet götürmede güçlükler yaşamıştır. Genel olarak Kanun sonrası uygulamadan halk öfkeli ve mağdur çıkmıştır. Avantaj olarak görülen temel hizmetlerin bile aksaklıklarla yerine getirilmesi yerel yönetim işleyişinde “‘hizmetlerde etkinlik/verimlilik’”, “‘yerindenlik’” gibi ilkelere ters dşmştur.

2. “6360 sayılı Kanun’un köy yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?” biçimindedir. Muhtarların temsil kaybının olması sonucunda, mühür yetkisinden başka bir şey yapamamalarına yol açmıştır. Katılımcılar, sorunlarını en iyi bilen kişi olan muhtarın, yetkisinin geri iade edilmesini talep etmişlerdir. Yasal olarak bir şehrin mahallesi olan köylerin, neye ihtiyaı olduğu konusunda km’lerce uzak ilçe belediyesinin karar vermesi durumu güçleştirmiştir. Muhtarların görevlerde yetki verilmesi, hizmetlerdeki aksaklıklara çözüm olabilir. Köy yapısı ve estetiğinin halen daha var olduğu, az da olsa hayvancılık ğraşı yapan, kadınların, çocukların tarlalarda çalıştığı bir yaşamı mahalle yaşamı diye direktmek doğru bir düşünce değildir. Kırsal alanı, kırsal üretimi ve kırsal çeşitliliği koruyacak adımlar atılmalıdır. 6360 sayılı Kanundan olumlu etkilenen katılımcı kitlesi çok az olarak karşılaşılmıştır. Kanun bir deprem etkisi yaratarak, ekonomiden-kültürel yaşama dek farklılıkları da beraberinde getirmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte köyün orta malları, meraları, bağışları, köy

arazilerinin büyükşehir belediyesine geçmesi katılımcılar için katlanılmaz bir durum oluşturmuştur. Malvarlıklarını köye bağışlayan kişiler için belediyenin el koyması anlamsız bir durumdur. Mera, ahır, otlak yer bulmanın zorlaştığı, hayvancılığı bitirmede direnen bir sistem olduğunu aktarmışlardır.

3. “*Yöre halkının kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?*” biçimindedir. Yöre halkının kırsal mahalle yönetmeliğine ve kırsal mahalle olduklarında uygulanacak indirimlerle ilgili bir bilgisi yoktur. Kırsal mahalle uygulamasının getireceği maddi muafiyetler anlatıldığında katkısı olacağını, ancak bu katkının yetersiz olacağını köy uygulamasına ait bir dönüşümün olmadığı aktarılmıştır. Halen daha büyükşehir belediyesine bağlı oldukları için bu düzenlemenin köye dönüş olarak değerlendirilmeyeceği düşünülmüştür.

4. “*Köy yönetiminin kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?*” biçimindedir. Köy yönetiminde yönetici olan muhtarlar, ilçe belediye meclisi detaylı bilgi vermediğini, kırsal mahalle olduklarında vergi alımlarında karşılaşacakları sorunlarda azalma oluşturacağı paylaşılmıştır. Fakat bu uygulamanın köy işleyişi ve sorunlarına yönelik yeterli olamayacağı görülmüştür. Köy işleyişinde vergi sorunları elbette büyük bir paya sahiptir. Fakat köylünün geçim kaynağı olma tarım ve hayvancılığı devam ettirememesi, uygun bir mera alanı bulamayışları, hayvancılık yaptıklarında şikâyet ve uyarı almaları gibi sorunlarda diğer büyük payı oluşturmuştur.

5. “*Kırsal mahalle uygulamasından deneyimler nelerdir?*” biçimindedir. Kırsal mahalle uygulamasında, yöre halkının gelecek yıl vergi verecek olmaları endişe uyandırmış ama indirimler uygulanacağını öğrendiklerinde rahatlayacakları düşünülmüştür. Uygulama köylüye destek fikriyle üretilmiş olsa da; uygulamanın sınırlı bir alanda olduğu, kapsamının genişlemesi gerektiği düşünülmektedir. Yöre halkı, köy yönetimine dönüşün artık gerçekleşmeyeceği düşüncesindedir. Ancak, köy yönetimi uygulamasına yakın bir uygulama, kırsal mahalle uygulaması değildir.

6. “*Kırsal mahalle uygulamasından beklentiler nelerdir?*” biçimindedir. Kırsal mahalle, köylüye ekonomik anlamda destek vermek adına yapılan bir düzenlemedir. Ancak köylünün, mahalle kimliğinin taşımak istemediği, “**vergi verelim ama köy kalalım, biz kırsal köy kalsak olmaz mı?**” gibi ifadeleri, köye özlem duyduklarını ve mevcut düzenlemeyi içselleştirmediklerini açıkça yansıtmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye’de 2014 yılından itibaren uygulamaya konulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir sınırları il mülki sınırları olduğu için hizmetler tek bir merkezde toplanmış, daha az maliyet ve güçlü bir hizmet amaç edinilmiştir. Mikroekonomiye sahip ilçe belediyeleri minimal düzeyde rutin yürütülen işleri yaparken; makroekonomiye sahip büyükşehir belediyeleri, yüksek yatırım gerektiren işleri yürütmüştür. Bu döngü eskiden köy kimliği ile anılan mahalleleri de etkilemektedir. Köy kimliklerinin kaldırılması sonucu birçok problem ortaya çıkmıştır. Özellikle tarım ve hayvancılık ile uğraşan çiftçinin sahip olduğu mera, orman, imar, köyün suyu ve sulanması ile ilgili haklarının alınması ciddi zorlukları beraberinde getirmiştir.

Köy Kanunu gereğince köylerin tüzel kişiliği 6360 sayılı Kanun ile ortadan kalkınca, köylünün ortak malları, meraları belediyeye geçmiştir. Belediyede bu alanlarda istihdam ve ekonomik kazancı arttırmak için, bu alanların tarım ve hayvancılık faaliyetleri dışında kiralama ve satış yapmasını fırsat vermiştir. Bu durum tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin gelişmesi ve sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemiştir. Kırsal bölgelerde çiftçinin ekili alanlarının koruması ve her türlü tecavüz ve zararların engellenmesi amacıyla kurulan çiftçi malları koruma kurulları köy tüzel kişiliklerine bağlı olarak faaliyet sürdürmekte iken, köy tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması sonucu, mahalleye dönüşen köy yerleşim yerlerinde çiftçi mallarını koruyacak bekçi istihdamı olmayacağından, kırsal alanlarda ekili – dikili alanların zarar görmesi olasıdır. Güvenlik amacıyla oluşturulan bu kurul, köy halkının mallarına güvence temin etmekten; kurulun kaldırılması ile köylünün endişe duyması ve tarım veya hayvancılığı ilerletememesi gibi bir kaygı yaşaması sonucunu da doğurmuştur.

6360 sayılı Kanun’un ardından kırsal alanlara yönelik bir adım atılmak amaç edinmiş ve Ekim ayında bu adım Torba Kanun ile atılmaya başlamıştır. 16 Ekim 2020 tarihinde 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 10. Maddesi kapsamında, ‘‘Büyükşehir

sınırlarında sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin kırsal mahalle” olarak kabul edilmesine karar verilmiştir. Kırsal mahalle olma yolunda son karar büyükşehir belediyelerinde olmuş ve kırsal mahalle olmaya hak kazanan yerlerde emlak vergisinden muaf tutulmuş ve içme ve kullanma suları için alınacak ücretin işyerlerinde en düşük tarifenin %50’sini, konutlarda ise %25’i geçmeyecek şekilde belirlenmesine karar verilmiştir (5216 sayılı Kanun Ek Madde 3/3). Kırsal mahalle ile ilişkili bir diğer güncel gelişme; ‘‘15 Nisan 2021 tarihinde 31455 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği’’dir. Yönetmelikte, kırsal mahalle olmanın kriterleri saptanmış, kırsal yerleşim özelliği, kent merkezine uzaklık mesafesi, belediye hizmetlerinden faydalanma düzeyi, gelişme alanına sahip olma, kırsal yapılaşmasının devamlılığı, geçim kaynağının tarıma dayalı olması, sınırları içinde tarım, orman, mera ve kışlak alanların önemli bir paya sahip olması ve ekonomisinin orman faaliyetlerine dayalı olması kriterleri belirlenmiştir (md.4/3). Yasal süreçte kırsal mahalle kriterleri saptanmış mahallere ekonomik muafiyetler sağlamış ve çiftçinin tarım ve hayvancılık faaliyetlerini devam ettirmesi istenmiştir.

Kırsal mahalle; mahalle statüsü olan yerlerin kırsal özellik gösterme düzeyine göre, vergi muafiyetine yönelik bir düzenlemedir. Ancak kanun ve yönetmelikle gelen bu düzenleme halk nezdinde farklı beklentiler uyandırmış gibi görünmektedir. Çalışma sürecinde gözlemlenen temel bulgu, kırsal alanda yaşayan bu sakinlerin ‘‘mahalle’’ olmakla birlikte sosyo-psikolojik olarak olumsuz bir tutumda olduklarını ve 2020 yılında gelen bu düzenleme ile eski kimliklerini yeniden almak gibi bir beklenti içine girdiklerini göstermektedir.

Bu tezde, kırsal mahalle statüsüne başvuru yapmış ve onaylanmış olan Ayvalık ilçesine bağlı; Bağyüzü, Akçaçınar, Çamoba ve Çakmak mahallelerinde muhtarlar ile mülakat ve mahalle sakinleri ile anket tekniği ile yürütülen saha çalışmaları ile, toplam 375 kişi ile anket, 4 muhtarla mülakat gerçekleştirilmiştir. Bu saha çalışmasında, 6360 sayılı Kanun sonrasında gelişmelerin neler olduğu ve kırsal mahalle uygulamasına yönelik algılar temel konu başlıklarını oluşturmuştur. Çalışmanın araştırma soruları;

1.6360 sayılı Kanun'un köy yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?, 2. 6360 sayılı Kanun'un kırsal yaşam üzerindeki etkileri nelerdir?, 3.Yöre halkının kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?, 4. Köy yönetiminin kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nelerdir?, 5.Kırsal mahalle uygulamasından deneyimler nelerdir?, ve 6. Kırsal mahalle uygulamasından beklentiler nelerdir? biçimindedir. Bu sorulara araştırma sonunda edinilen bulgular kapsamında şu yanıtlara ulaşılmıştır:

1. “6360 sayılı Kanun'un köy yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?” sorusuna muhtarlar açısından bakıldığında; geçen süre içinde görev yetkilerinin olmayışı ve belirli bütçeye sahip olmamalarından kaynaklı köylerinde ciddi sıkıntılar meydana gelmiştir. Köy kimliklerine sahipken temel hizmetleri kolayca karışabiliyorlar ve köy refahı köylü ile birlikte sağlanıyordu. Fakat şu anda büyükşehir belediyesinin görevleri yerine getirme konusunda ciddi sıkıntıları olduğu düşünülmüştür. Çünkü muhtarların ortak görüşü temel hizmetlerin zamanında ve aksaklıklar ile sağlandığı şeklindedir. Köy kimliğinin, kültürünün, ekonomik kazanç şeklinin zayıflatılmak istendiği görüşü ortaya çıkmıştır.

2. “6360 sayılı Kanun'un kırsal yaşam üzerindeki etkileri nelerdir?” Mahalle sakinleri açısından bakıldığında; köy statüsünde köy malvarlıklarına sahip olmaları, köy ekonomisine katkı sağlamalarına yol açmaktaydı. Fakat kendi mallarının, bağışların, meraların ve taşınmazların büyükşehir belediyesine geçmesi konusu oldukça rahatsız verici bir durum olmuştur. Köy düzenine bir dönüş olmasını talep etmektedirler ve düzenlemelerin her faktörde ciddi etkilerinin var oluşuna tepki göstermişlerdir.

3. “Yöre halkının kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?” sorusuna mahalle sakinleri açısından bakıldığında; mahallelinin kırsal mahalle düzenlemesine ilişkin bir bilgisinin olmadığı görülmüştür. Ekonomik indirimler konusunda olumlu/olumsuz tutumları yarı yarıya şeklindedir. Kırsal mahalle olmak onlar için sorunları çözmeyecektir. Yönetmelikte tarım ve hayvancılık ile ilgili herhangi bir özel madde yer almamıştır. Köy kimliklerine dair eskiye dönüşünde bir sinyali yoktur.

4. Köy yönetiminin kırsal mahalle uygulamasına ilişkin farkındalığı nasıldır?” sorusuna muhtarlar açısından bakıldığında; kırsal mahalle uygulaması

ekonomik olarak köylüye bir rahatlık sunacağını ancak köylünün bu uygulamayı yeterli bulmayacağı görüşünü desteklemişlerdir. Kırsal mahalle düzenlemesi, köy sistemini geri getirmek için yeterli değildir. Muhtarların kırsal mahalle olmak için ilçe belediyesinden kararın geçmesi düzenlemesine karşı tutumu olumsuz olmuştur. İlçe belediyesinin mahalleleri ile ilgili sorunları ve ihtiyaçlarının neler olduğuna karşı detaylı bilgilerinin olamayacağını düşünmüşlerdir. Muhtarların ilçe belediyelerinde aktif bir şekilde görüşünün alınması ve bir arada karar verilmesine gerek olduğu anlaşılmıştır.

5. “*Kırsal mahalle uygulamasından deneyimler nelerdir?*” sorusuna muhtarlar açısından bakıldığında; kırsal mahalle uygulaması ekonomik olarak köylüye bir rahatlık sunacağını ancak köylünün bu uygulamayı yeterli bulmayacağı görüşünü desteklemişlerdir. Kırsal mahalle düzenlemesi, köy sistemini geri getirmek için yeterli değildir. Muhtarların kırsal mahalle olmak için ilçe belediyesinden kararın geçmesi düzenlemesine karşı tutumu olumsuz olmuştur. İlçe belediyesinin mahalleleri ile ilgili sorunları ve ihtiyaçlarının neler olduğuna karşı detaylı bilgilerinin olamayacağını düşünmüşlerdir.

6. “*Kırsal mahalle uygulamasından beklentiler nelerdir?*” sorusuna muhtarların ilçe belediyelerinde aktif bir şekilde görüşünün alınması ve bir arada karar verilmesine gerek olduğu anlaşılmıştır. sorusuna mahalle sakinleri şu madde ile açıklık getirmiştir: *‘Kırsal mahalleye geçişle tarım ve hayvancılık konusunda makine/teçhizat/gübre gibi konularda yardım sağlanmalıdır.’* (Ort.1,2800) ifadesini katılımcılar genel olarak desteklemiştir. Katılımcılar, 6360 sayılı Kanun sonrasında tarım ve hayvancılık konusunda ciddi zararların olduğu aktarılmıştır. Tarım ve hayvancılık geçmişten günümüze gelen bir toplumsal ilişki ağı ve yaşam biçimidir. Ancak tarım ve hayvancılık sadece ticari faaliyet olarak görülmektedir. Tarımın durması demek aslında toplum zincirinin yok olması demektir. 6360 sayılı Kanun ve “kırsal mahalle yönetmeliği” sorunu çözmek için yetersizdir.

Kırsal mahalle konulu teorik ve saha incelemeleri ile ortaya konulan bulguların neticesinde şu öneriler sunulabilir.

1.Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, ortak kullanılan tüm mallar, meralar ve taşınmazların belediyeye geçmesi (Ort. 1,5333) köylüyü zor bir duruma taşımıştır. 6360 sayılı Kanun ile ellerinden alınan malvarlıkları, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik

Alan Yönetmeliği ile de herhangi bir düzenleme sunmamıştır. Anket ortalamasından da anlaşılacağı üzere, köyün malvarlıkları ve arazilerinin belediyeye geçmesi sonrasında kiralama ve satış faaliyetleri başlaması üzerine köylü düşkün bir hale gelmiştir. *Fiziki kaynağa dayalı* sermaye oluşumunu destekleyen anlayış ile hareket etmek yerine; *üretime dayalı* sermaye oluşumunu destekleyen politikalar üretilmelidir. Köylünün köy kazancına destek sağlamak için bağışladığı mallarının geri verilmesi ya da köy kazancına sunulan faaliyetlere yapılmalıdır.

2.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nde; “konut dışı yapılar, mahreç aldığı yola (10.00) m.den, parsel hudutlarına (5.00) m.den fazla yaklaşmamak, parselde bulunan bütün yapılara ait inşaat alanı katsayısı %40'ı ve yapı yüksekliği (7.50) m.yi ve 2 katı aşmamak şartı ile yapılabilir” şeklindeki madde gereğince köyler yerini, *“çarpık kırsal yapılaşmaya”* bırakabilir. Bu durum köye kayıt aranmaksızın isteyen her kişinin bina yapması, farklı ekonomik sınıfları meydana getirmesinin yanında köylerde ihtiyaç fazlası yapı kirliliğine yol açabilir. Bu nedenle, kırsal özelliklerin korunduğu ve köy estetiğinin bozulmadığı bir fiziksel çevreye yönelik düzenlemeler üzerine düşünülmelidir.

3.Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, mahalleli olarak sakinlere imkânlar sağlandı düşüncesinin saha çalışmasında karşılık görmediği tespit edilmiştir (Ort. 4,4080). Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde yer alan temel gereksinimler prensibinden yola çıkarsak; kırdaki yaşayan vatandaşların da temel ihtiyaçlarının eksiksiz olarak sunulması önemli bir görev alanı olarak halen idarenin karşısındadır. Bu alanlarda kırsal kalkınma çalışmaları ve ilçelerde; eğitim, alt yapı, sağlık, ekonomiye yönelik kapsayıcı reform çabalarının hayata geçirilmesi ivedilikle önem arz etmektedir. Eski köy yeni mahalle olan ancak kırsal özelliği korunan, desteklenen ya da öne çıkarılan bu yerleşimler, hukuki olarak kentin bir parçası ise; kent yaşamının cazip kılan faktörlerin buralara da getirilmesi gerekmektedir.

4.Ankete katılan 375 katılımcıdan, 161'i kadın katılımcı olup; 141 kadın katılımcının herhangi bir meslekte çalışmadığı görülmüştür. Kırsal mahallelerde, kadın istihdamının ve kadınların sosyo-ekonomik olarak geliştirilmesi üzerine desteklerin hayata geçirilmesi elzemdir. *Kadın kooperatifçiliğinin yaygınlaştırılması ve sivil toplum örgütleri* bu konuda teşvik edilmesi gereken uygulamalardır.

5.Kırsal mahalle başvurusu gün geçtikçe artmakta ve köyler, kırsal mahalle kimliğine doğru ilerlemektedir. Fakat “*kırsal mahalle hakkında bir bilginiz var mı?*” sorusuna, katılımcıların %91,7’si hayır cevabını vermiş olduğu bulgusundan hareketle; kırsal mahalle kavramının bilinirlik düzeyinin oldukça düşük olduğu ortadadır. Bu nedenle düzenleme hakkında uygun araçlar ve yollarla bilgi paylaşımı önemlidir. Yerel medya, yerel kuruluşlar, yerel yönetim uzmanları ve ilgili örgütlerin desteği ile muhtarlara kırsal mahalle ile ilgili seminerler verilebilir.

6.Muhtar ve azalar ile mahalleliden farklı temsilcilerin de yer alabileceği bir temsil mekanizması oluşmalıdır. *Kırsal meclis* veya *kırsal kalkınma konseyi* gibi bir model, sahada karar alma mekanizmasında olmak istediklerini ifade eden muhtarlar için önemli bir öneri olarak düşünülebilir.

7.Son olarak, Türkiye’de 6360 sayılı Kanun ile beraber 30 büyükşehirde mevcut olan 15,912 tane köy kaldırılmıştır. Bu köylerin kaldırılıp mahalle olması, güncel bir yönetmelik ile de kırsal mahalle kimliği gibi kimliklerin başarılı sonuçlar vermeyeceği düşünülmektedir. Çünkü ülkemizin doğu bölgesinde, gelişme seviyesi düşük kentlerdeki mahalleler ve kırsal alanların koşulları ve ihtiyaçları ile batı bölgesinde kentler, mahalleler ve kırsal alanlar ihtiyaçları bağlamında düşünüldüğünde ve karşılaştırıldığında eşit olmadıkları ortadadır. Bu nedenle kırsal mahalle düzenlemesi, bölgenin hem coğrafi hem de yerel halkın sosyo-ekonomik özellikleri göz önüne alınarak farklı teşvikler, farklı destekler sunabilecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Bölgelere özel kırsal politikalar üretilmeli, mikro-politikalar ile büyük politikalara ulaşılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, A., (2014), *Sosyal Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Yönetimi İlk Güvenlik ve Zabıta Hizmetleri*, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Ahmet Lütü Efendi, (1989), ‘*Vak-a Nüfıs*’, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Akdemir, T., Ulusoy, A., (2012), *Mahalli İdareler Teori- Uygulama-Maliye*, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- Akşit, A., (2014), *Selçuklular Devrinde Kent İskânı ve Mahalleler*, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Çankırı, Cilt: 5, Sayı: 1, ss.67-88.
- Alada, B., (2008), *Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle*, Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, ss.66-70.
- Altan, Y. vd., (2010), *Köy Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 26, ss. 56- 64.
- Alver, K., (2013), *Mahalle- Mahallenin Toplumsal ve Mekânsal Portresi*, Hece Yayınları, Ankara.
- Arıkboğa, E., (1998), *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Arıkboğa, E., (2008), *Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi*, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 299-330.
- Arıkboğa, E., (2013), *Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediyeleri Modeli*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:16, Sayı:1, ss. 31-54.
- Arıkboğa, E., (2015), *Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri*, E. K. Görmez içinde, Yerel Yönetimler, Ankara: Orion Yayınevi, s. 187-223.
- Özerklik, *Yerel Yönetimler ve Türkiye*, Marmara Belediyeler Birliği, Kültür Yayınları, İstanbul.
- Atam, Ş., (2013), *Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği*, Journal of World of Turks, Cilt:5, Sayı:1, ss. 291-306.
- Atasoy, V., (1992), *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

- Atmaca, Y., (2013), *Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası*, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 168-184.
- Avşar, Y., (2020), *Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Mahalle ve Köy Yönetimindeki Değişim ve Dönüşüm*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi.
- Aydın, F., (2018), *6360 Sayılı Kanun Kapsamında Mahalleye Dönüştürülen Köyler: Yapısal ve İşlevsel Açısından Bir İnceleme (Manisa Örneği)*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Aytaç, F.,(2009), *Mahalle Muhtarının El Kitabı*, Seçkin Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- Bal, H., (1999), *Kent Sosyolojisi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Bal, H., Aygöl, H., Uysal, M., Oğuz, N., (2012), *Muhtarların Sosyal-Ekonomik Özellikleri ve Mahalle- Kentsel Sorunlara Yaklaşımları (Isparta Örneği)*, Cilt:17, Sayı:2, ss.17-40.
- Bayartan, M., (2005), *Osmanlı Şehirlerinde Bir İdari Birim: Mahalle*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Dergisi, Sayı: 13, ss.93- 107.
- Bek, N., (2013), *Bir Yerleşim ve Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de Mahalle*, Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Biricikoğlu, H., Duyar, D., (2015), *6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirilmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 4, ss.369-393.
- Bulut, Y., Kara, M., (2001), *Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, ss. 32-51.
- Budak, L. , Budak, Ç., (2014), *"Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne İlkokul Programları (1870-1936)"*, Uluslararası Türkçe Edebiyat Kültür Eğitim (TEKE) Dergisi, Sayı: 3, ss.377-393.
- Canman, D., (2000), *Köy Yönetimi ve Sorunları, Örneği*, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara, TODAİE, ss.281-309.
- Ceritli, İ., (2002), *Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması*, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara, TODAİE, ss.321-332.
- Çadircı, M., (1993), *Türkiye’de Mahalle Kurumunun Tarihi Gelişimi*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 3, ss.3-11.

- Çadırcı, M., (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK Basımevi, 2. Baskı.
- Çabuk, S., Demir, K., (2012), *Osmanlı Kentlerinde Mahallelerin Mekânsallaştırılabilmesi İçin Bir Yöntem Denemesi: Kayseri Örneği*, Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, Sayı: 1, ss. 135-153.
- Çelikyay, H., (2014), *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, Seta Analiz, Sayı: 101, ss. 6-22.
- Çetin, T., (2017), Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanunun Çıkarılması, http://web.deu.edu.tr/ataturkilkeleri/pdf/cilt2sayi4.5/c2_s4-5_turkan_cetin.pdf, (06.12.2017).
- Çınar, T., Zengin, O., Çiner, U., (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.
- Dalaman, Z., Lehimler, H., (2016), *Köylerin Mahalle Statüsüne Dönüştürülmesinin Sosyal Etkileri*, Saha Araştırması, İstanbul, ss. 71-141.
- Demirel, D., (2011), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839- 1923)*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 473, ss.98- 111.
- Derdiman, C., (2012), *Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu*, S. D. Ü. Hukuk Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 51-87.
- Department For Communities and Local Government, 2008. Neighbourhood Management – Beyond the Pathfinders Neighbourhood Management Pathfinders National Evaluation, Alıntı: <http://www.sqw.co.uk/files/2413/8712/1229/81.pdf>, (31.07.2018).
- Devlet Planlama Teşkilatı, (1990), *Türkiye'de Planlama Teşkilatının Hukuki ve İdari Yapısı İle İlgili Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ankara.
- Dinçer, Ö., Yılmaz, C., (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Dik, E., (2014), *6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu*, Mülkiye Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 1, ss.75- 102.
- Doğanay, F., (1993), *Merkez Köyler*, DPT, Sayı: 10, Ankara.
- Dulupçu, M.A., Gül, H., Okçu, M., (2013), *Regional and Local Perspectives in Economic Development in Turkey, Turkey in the New Millennium: A Critique of Political, Social and Economic Transformations*, Lambert Akademik Yayıncılık, ss.263-311.
- Düzbakar, Ö., (2003), *Osmanlı Döneminde Mahalle ve İşlevleri*, Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 5, ss. 97-108.

- Doğanay, F., (1993), *Merkez Köyler*, DPT, Sayı: 10, Ankara.
- Ekinci, E., (2020), *6360 Sayılı Kanun'un Temsil ve Hizmet Kalitesi Yönünden Kapatılan Belde Belediyelerine Etsiki ve Vatandaşın Algısı: Hatay Örneği*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi.
- Engelhart., (1999), *Tanzimat ve Türkiye*, (Çev.) Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul.
- Erkan, R. (2010), *Kentleşme ve Sosyal Değişme*, Bilim adamı Yayınları 3. Baskı, Ankara.
- Erdagöz, Ö., (2012), *Mahalle Yönetimi ve Geleceği*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Ankara, ss.59-101.
- Ergenç, Ö., (1984), *Osmanlı Şehirlerindeki "Mahalle"nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine*, The Journal Of Ottoman Studies IV, İstanbul.
- Eryılmaz, B., (1988), *Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 378, ss.465- 478.
- Eryılmaz, B., (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B., (2017), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayıncılık 4. Baskı, İstanbul.
- Eser, K., Gökmen, Ç.E. & Ekiz Gökmen, Ç., (2009), *Beşeri Sermayenin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri: Dünya Deneyimi Ve Türkiye Üzerine Gözlemler*, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, ss.41-56.
- Genç, F., (2014), *6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri*, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Özel Sayı, ss.1-29.
- Geray, C., (1972), *İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , Cilt: 27, Sayı: 3.
- Geray, C. (1974), *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler)*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Geray, C. (1975), *Türkiye'de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy Kent Yaklaşımı*, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, ss.1-22.
- Geray, C., (1993), *KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss.9-17.
- Gözler, K. (2013), *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?*, Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, ss. 37-82.

- Gözübüyük, Ş., (1993), Yönetmelik Yargı, 36. Baskı, , Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş., (2000), *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş., (2004). Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gökçe, F., Heper, V. R., (1977), *Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri*, Ankara.
- Göküş, M., Alptürker, H., (2016), 6360 Sayılı Yasa ile Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 11, ss. 67-86.
- Gökyurt, F., Kındap, A., Sarı, V., (2015), *Türkiye İçin Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli Mi?*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:24, Sayı:1, ss.1-32.
- Gül, H., Batman, S., (2013), *Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa Yerel Politikalar*, Cilt:0, Sayı: 3, ss.7-47.
- Gül, H., (2014),. *A Discussion on the New Model of Metropolitan Municipality in Turkey: Towards More Decentralization and Autonomy?* içinde Göymen K. ve Sazak. O. (Editörler). Centralization Decentralization Debate Revisited. İstanbul Policy Center ve Friedrich Naumann Stiftung, ss.347-373.
- Gül, P., Batman, S., (2016), *Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa*, Yerel Politikalar ss.7-47.
- Güler, Z. vd., (2014), Türkiye’de Kırsal Kalkınma Modeli Olarak Köy-Kent Uygulamaları: Bolu Mudurnu İlçesi Taşkesti Örneği, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, ss.155-167.
- Güngör, H., (2012), *Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri*, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:774-775, ss.19-31.
- Günel, A., Atvur, S., Dernek, K.O., (2014), 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 3, ss.55-70.
- Güneş, Y., (2009), Mahalle Yönetimi, Türk İdare Dergisi, Sayı: 465, ss.113- 131.
- <http://www.tbmm.gov.tr> e.t. 5.01.2021.
- <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19139.pdf> e.t. 15.01.2021.
- http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 e.t. 15.01.2021.
- <https://sozluk.gov.tr/> e.t. 20.01.2021.

<https://balikesirkentkonseyi.org/sayfa/cografyasi.html> e.t. 20.01.2021.

<http://migm.gov.tr/> e.t. 12.10.2021.

<https://www.tdk.gov.tr> e.t. 11.10.2021.

<https://cdn.istanbul.edu.tr/>, Seral Tuncer, “II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Knaunu Muvakkatı” e.t. 6.10.2021.

<https://www5.tbmm.gov.tr/> e.t. 09.12.2021.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf> e.t. 10.07.2021.

<https://www.resmigazete.gov.tr/> e.t. 10.12.2021.

<https://www.istanbulmuhtarlari.org/> e.t. 20.11.2021.

<https://www.danistay.gov.tr/>, e.t. 20.10.2021

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.4541.pdf> e.t. 22.10.2021.

<http://www.yyusbedergisi.com/> e.t. 24.11.2021.

<https://www.dicle.edu.tr/e.t.> 24.11.2021.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> e.t. 25.11.2021.

<https://kkp.tarim.gov.tr/KKPdr2010-2013.pdf>, “Kırsal Kalkınma Planı Eylem Planı” e.t. 13.10.2021.

<https://tr.wikipedia.org/wiki/Balıkesir> e.t. 18.12.2021.

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> e.t. 13.12.2021.

<https://www.balikesir.bel.tr/yetki-alani> . e.t. 20.12.2021.

<http://www.ayvalik.gov.tr/> e.t. 15.12.2021.

<https://www.balikesir.bel.tr/> e.t.20.12.2021.

<https://tr.wikipedia.org/wiki/Balıkesir> e.t. 18.12.2021.

<https://balikesir.tarimorman.gov.tr/Menu/55/Faaliyet-Raporu/> e.t. 5.10.2021.

<https://acikders.ankara.edu.tr/> Nuri Yavan, “Beşeri Coğrafya Araştırma Yöntemleri” e.t.26.03.2021.

<https://www.google.com/maps/> e.t. 07.12.2021.

<https://www.barobirlik.org.tr/> e.t. 09.02.2021.

<https://www.sbb.gov.tr/> e.t. 09.16.2021.

<https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, “1970-2019 Yılları Arasında Büyükşehir Yasalarının İl, İlçe, Köy ve Büyükşehir Belediye Sayılarındaki Etkileri”, e.t. 17.11.2019.

İnce, E., (2006), *Köylüyü Topraklandırma Kanunu’nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri*, ÇTTAD, Sayı: 13, ss. 59-78.

İrdem, S., Mutlu, A., (2016), 6360 Sayılı Yasayla “Kır-Kent” Kavramlarının Muğlâklaşması Sorunu ve Olası Sonuçları, KAYSEM 10, 5-7 Mayıs, İzmir.

İzci, F., Turan, M., (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği,” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1, ss.117-152.

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

Karakayıcı, Ö., (2018), *Bölge Planlamada Kırsal Alanların Önemi Yeniden Keşfetmek: Yeni Bölgeselcilik Perspektifinde Kuramsal Tartışmalar*, Planlama Dergisi, Ek Sayı: 1, ss.42-51.

Karaarslan, M., (2012-2013), *Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28- 29, ss.123-163.

Karaaslan, E., (2014), *Açıklamalı 6360 Sayılı Kanun*, Berkad Yayınları, ss.57-58.

Karalezli, G., (2021), *Mahalle ve Köyün Birleştirilmesi İle Oluşan Yeni Birim: Kırsal Mahalleler*, Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, ss.50-61.

Kartal, N., (2013), *Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare*, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 1-24.

Karakılçık, Y., (2013), *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları- Tartışmalar- Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları.

Kamei, G., (2008), *Ethnicity and Social Changes (An Anthology of Essays)*, Akansha Publishing House, New Delhi.

Kavruk, H., (2002), *Anakent’e Bakış-Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-İş Sendikası Yayını, Ankara.

Kavruk, H., (2004), *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayıncılık, Ankara.

Kavruk, H., (2018), *Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

- Kayıkçı, S., (2009), *Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- Kazancı, M., (1983), *Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı :4, ss.36-51.
- Keleş, R., (1998), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R., (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R., (2004), *Kentleşme Politikası: İmge Kitabevi*, Ankara.
- Keleş, R., (2006), *Kent ve Kültür Üzerine*, Mülkiye Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 246, ss.9-18.
- Keleş, R., (2015), *Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı mı?*, Yerel Politikalar, Cilt:0, Sayı: 2, ss.7-12.
- Keser, A., Gökmen, Y., (2012), *Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:21, Sayı:1, ss.17-42.
- Kılıçbay, M., (1990), *Osmanlı Kimliği Sorununa Kişisel Bir Yaklaşım*, Türkiye Günlüğü, ss.46-56.
- Kılınç, Ü., Çelik, H., (2016), *6360 Sayılı Yasayla Mekansal İlişki Sisteminin Kır-Kent İkileminde Yeniden Yapılanışı ve Yerel 220 Yönetimler: Kayseri İli Örneği*, Çağdaş Yerel Yönetimler , Cilt: 25, Sayı: 3.
- Koç, M., Acar, O. K., (2016), *6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme*, Kaysem 10.
- Koçberber, S., (2005), *Yeni Belediye Yasası ve Mahalle Yönetimi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 56, ss.103- 113.
- Kurt, H., (2006), *Türkiye’de Kent- Köy ve Kentli- Köylü Algısı Üzerine Bir Araştırma*, Alıntı: <http://sbed.mku.edu.tr/article/viewFile/1038000577/1038000367>, (22.11.2017).
- Meriç, N., (2000), *Osmanlı’da Gündelik Hayatın Değişimi: Adab-ı Muaşeret*, İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Muratoğlu, T., (2015), *Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler*, Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32, ss. 59-96.
- Mutlu, A., (2015), *Kadınların Siyasete Girme Yöntemi Olarak Mahalle Muhtarlığı*, Yerel Politikalar Dergisi, Cilt:0, Sayı:1.

- Negiz, N., Hayta, Y., (2017), *Türkiye'nin Büyükkent Yönetimi Deneyiminde Kentsel Yaşama Dair Dönüşümler: Yeni Bir Büyük Kent Üzerinden Bir İnceleme Malatya Örneği*, Yüzüncüyıl Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 4, ss.1299-1322.
- Nadaroğlu, H., (2001), *Mahalli İdareler*, 7. Baskı, Seçkin Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ., (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ., (2016), *Osmanlı'ya Bakmak Osmanlı Çağdaşlaşması*, İnkılap Kitabevi.
- Ökmen, M., (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları 2. Baskı, Bursa.
- Ökmen, M., Parlak, B., (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Ökmen, M., Özer, B., (2013), *Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Öner, Ş., Şen, M., (2008), *5747 Sayılı Yasanın Kentsel Alan Yönetimine Etkileri: Sakarya Ve Uşak Kentsel Alan Önerileri*, I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya.
- Özdemir, S., Meşhur, Ç., (2011), *5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler*, Megaron Journal Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi E-Dergi, ss.171-183.
- Özgür, H., (2008), *Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları*, Yerel Siyaset Dergisi, Cilt: 1, ss.125-166.
- Öztürk, A., (2014), *Mahalle-Köy Muhtarının Hukuku*, Akad Yayıncılık, 3.Baskı, Ankara.
- Özçağlar, A. (2011), *Yönetimsel Coğrafya*, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Palabıyık, H. Atak S., (2002), *Türkiye'de Mahalle Yönetimi*, Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Alfa, ss.331-371.
- R. G. 23.07.2004, No: 25531,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm>.
- R. G. 06.12.2012, No:28489,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>.
- R. G. 22.03.2013, No:28595,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>.

- Saran, U., (2005), *Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler*, Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1, Beta Yayınları, İstanbul, ss.37-56.
- Sayın, E., Çobanoğlu, N., (2017), *Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi: Biyoetik ve Biyopolitik Bir Değerlendirme*, Sayı: 10, ss.540-554.
- Sezer, Y., Torlak, S., (2015), *Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri*, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 3-4, ss. 515-531.
- Sezer, Ö. (2008), *Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 8, ss.147-171.
- Srinivasan, K., Anderson, R., (2003), *E- Satisfaction and E-Loyalty: A Contingency Framework*, Cilt:20, Sayı:2, ss.123-138.
- 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, Cilt: 29, Sayı: 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, Cilt: 46, Sayı: 611.
- Şeker, G., (2005), *Kent Güvenliği Örgütlenmesinde Mahalle ve Çarşı ve Mahalle Bekçileri*, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 3.
- Şengül, R., (2017), *Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin İşlevselliği Üzerine Bir Alan Araştırması: Bartın Örneği*, <http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/ramazan.sengul/diger/ramazan.sengul26>.
- Taşdan,N., Gül,H., (2013), *Kamu Yönetiminde Liderlik*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Tekel, A., (2009), *Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme*, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 18, ss. 191-214.
- Tortop, N., Yayman, H, Aykaç, B., Özer, A., (2014), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.
- Torlak, E., Sezer, Y., (2005), *Büyükşehir Belediye Reformu Üzerinden Bir Değerlendirme*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I., Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 89-108.

- Toprak, Z., (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, 6.Baskı.
- Turan, K., (1975), *Tarım Toplumunun Sosyal Politika Açısından Merkez Köyler Projesinin Uygulama Olanakları*, AİTİA Yayını, Ankara.
- Tuncer, E., (2002). *"Osmanlı'dan günümüze seçimler, 1877-1999"*, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.
- Tütengil, C. O., (1983), *100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, (2003), <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6072/5019>, e.t. 11.12.2021.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>.
- T.C. DPT, (1994), <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetEminBayram.pdf>.
- TBMM, (2012), Genel Kurul Tutanağı, <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/DoneminTutanakMetinleri?Donem=24&YasamaYili=3>, e.t. 15.01.2021.
- TÜİK, (2019), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, e.t. 15.01.2021.
- TÜİK, 2019, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 (link), (21.04.2018).
- TÜİK, 2020, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> e.t. 13.12.2021.)
- Ulusoy, A., Akdemir, T., (2012), *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Urry, J. (1995), *Consuming Places*, London: Routledge.
- Ünal, Y., (1982), *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme*, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul.
- Yaslıkaya, R., (2014), *6360 Sayılı Yasanın Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, Gazi Magusa/Kıbrıs.
- Yaslıkaya, R., (2019a), *Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Siyasi Sonuçları: Avrupa'da Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 52, Sayı: 1, ss.33-65.

Yaslıkaya, R., (2019b), *Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar*, Liberal Düşünce Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 95, ss.163-192.

Yel, A., Küçükaşcı, M., (2003), *Mahalle*, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 27, Ankara.

Yılmaz, F., (2021), *Büyükşehir Yönetimlerinde Bütünleşmeci Düzenlemelerin Kırsal Mahallelere Çok Boyutlu Etkisi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 54, Sayı: 2, ss.121-155.

Yüksel, C., (2016), *Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanunla Türkiye'deki Değişimler*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 71, Sayı: 3, ss.731-756.

Zengin, O., (2014), *Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi*, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2, ss.91-116.

1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>.

442 Sayılı Kanun, (1924), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>.

5216 Sayılı Kanun, (2004), <https://www.mevzuat.gov.tr>.

5302 Sayılı Kanun, (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.

5393 Sayılı Kanun, (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>

5779 Sayılı Kanun, (2008), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>.

6360 Sayılı Kanun, (2012), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>.

.

EKLER

ANKET FORMU

Bu anket formu Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yürütülmekte olan *“Türkiye’de Bütün şehir Deneyiminin Köy-Mahalle Dönüşümü Çerçevesinde İncelenmesi: Mahalleden Kırsal Mahalleye”* başlıklı yüksek lisans tez çalışması için yapılmaktadır. Sizlerden edinilecek bilgiler tamamen bilimsel amaçlı kullanılacaktır. Sorulara vereceğiniz cevaplarla yapacağımız değerli yardım ve katkılarınız için şimdiden teşekkür ederiz. Saygılarımızla.

Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ

Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F.

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (Tez Danışmanı)

Melike HANIKOĞLU (Öğrenci)

Süleyman Demirel Üniversitesi

SORULAR

A) Demografik Sorular:

- 1) Cinsiyetiniz?
- 2) Yaşınız?
- 3) Öğrenim Durumunuz?
- 4) Mesleğiniz?
- 5) Ortalama Aylık Geliriniz?
- 6) İkamet Ettiğiniz Süre?
- B) MAHALLE DENEYİMİ TUTUMU

C-1) KIRSAL MAHALLE

- 1) “Kırsal mahalle” hakkında bir bilginiz var mıdır? Yanıtınız evet ise bilgiyi hangi kanaldan edindiniz?

- 2) Kırsal mahalle olmak sizce köyünüzün mevcut sorunlarını çözebilecek midir?

	Aşağıda yazılı olan durumlara ilişkin görüşlerinizi belirtiniz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, Büyükşehir Yasası ve kuralları uygulandığı için hayvancılık ile uğraşanlar zorlanmaktadır.					
2	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, ortak kullanılan tüm mullar, meralar ve taşınmazların belediyeye geçmesi bizleri olumsuz etkiledi.					
3	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, yaşam maliyetleri pahalı hâle geldi.					
4	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köy geleneğimiz bozuldu.					
5	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, tarım ve hayvancılık yapmakta zorlanan köylü kentlere göç etti ve nüfusumuz azaldı.					
6	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köy tüzel kişiliğinin kalkması bizleri olumsuz etkiledi.					
7	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, kentsel hizmetlere erişim konusunda kolaylık sağlandı.					
8	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, kentlere göçü azaltmaya başladı.					
9	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, mahalleli olmak bize imkanlar sağladı.					
10	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, tarım ve hayvancılık konusunda önem arttı, çiftçilere ekonomik olarak yardım sağlandı.					
11	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde en fazla altyapı hizmetlerinde iyileşme yaşanmıştır.					
12	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde en fazla ekonomik destek alanında iyileşme yaşanmıştır.					
13	Mahalle statüsüne geçilmesi ile birlikte, köyümüzde en fazla istihdam imkanları yaşanmıştır.					
14	Köy statüsünden mahalleye geçmek, bizlere olumlu katkı sağladı.					
15	Köy statüsünden mahalleye geçiş köy halkının oylaması ile yapılmalıydı.					

C-2) KIRSAL MAHALLE TUTUMU

	Aşağıda yazılı olan durumlara ilişkin görüşlerinizi belirtiniz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1	Kırsal mahalle ile çeşitli indirimlerden (vergü) faydalanmak memnuniyet vericidir.					
2	İlçe belediyeleri, kırsal mahallenin talep ve şikâyetlerini Büyükşehir belediyesine etkin bir şekilde aktarabilmektedir.					
3	Kırsal mahalle ile çeşitli indirimler ve muafiyetler sayesinde tarım ve hayvancılıkta yüksek fayda sağlanmıştır.					
4	Kırsal mahalleye özgü bir yasa yapılmalıdır.					
5	Kırsal mahalle ile ilgili düzenlemeler halkın görüşleri dikkate alınarak geliştirilmelidir.					
6	Kırsal mahalleye geçişle tarım ve hayvancılık konusunda makine/teçhizat/gübre gibi konularda yardım sağlanmalıdır.					
7	Kırsal mahalle olmak için aranan kriterler yeterlidir.					
8	Kırsal mahalle olduğumuz için Büyükşehir Belediyesi hizmetleri bize yeterince ulaşmamaktadır.					
9	Kırsal mahalle statüsüne geçtikten sonra kendimi kenti gibi hissediyorum.					
10	Kırsal mahalle statüsü kazanımıyla köylü ve kenti ayrımı kalkmıştır.					
11	Kırsal mahalleye geçişle rağmen halen daha altyapı hizmetlerinde sıkıntılar yaşanmaktadır.					
12	Kırsal mahalle statüsü tarım ve hayvancılık faaliyetlerini olumlu etkilemiştir.					

ANKET FORMU

Bu anket formu Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yürütülmekte olan "Türkiye'de Bütün Şehir Deneyiminin Köy-Mahalle Dönüşümü Çerçevesinde İncelenmesi: Mahalleden Kırsal Mahalleye" başlıklı yüksek lisans tez çalışması için yapılmaktadır. Sizlerden edinilecek bilgiler tamamen bilimsel amaçlı kullanılacaktır. Sorulara vereceğiniz cevaplarla yapacağımız değerli yardım ve katkılarımız için şimdiden teşekkür ederiz. Saygılarımızla.
Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ
Süleyman Demirel Üniversitesi İİ.B.F.
Siyasal Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (Tez Danışmanı)
Melike HANIKOĞLU (Öğrenci)
Süleyman Demirel Üniversitesi

SORULAR

- 1) Cinsiyetiniz?
1. () Erkek 2. () Kadın
- 2) Yaşınız?
1. () 18-31 yaş arası 2. () 32-45 yaş arası 3. () 46-59 yaş arası
4. () 60-yaş ve üzeri
- 3) Öğrenim Durumunuz?
1. () Okur-yazar değilim
2. () Okur-yazar
3. () İlkokul mezunu
4. () İlk mezunu
5. () Yüksekokul mezunu
6. () Lisans mezunu
7. () Lisansüstü (Y.L.-Doktora)
- 4) Mesleğiniz?
1. () Memur 4. () İşsiz 7. () Serbest meslek
10) Diğer.... 5. () Öğrenci 8. () Ev hanımı
3. () Çiftçi 6. () Esnaf 9. () Emekli
- 5) Kaç Dönemdir Muhtarlık Görevi Yapıyorsunuz?

1. () İlk dönem
2. () İkinci dönem
3. () Üçüncü dönem
4. () Üç dönemden daha fazla

6) İkamet Ettiğiniz Yer?

1. () Bulduğunuz mahalle
2. () Mahalleye yakın mezra
3. () Mahalleye bağlı fakat uzak müstakil ev
4. () Mahallenin merasında konaklayıp başka bir köy ya da mahallede

ikamet

7) İkamet Ettiğiniz Süre?

1. () Doğduğundan beri
2. () 2014 seçimi öncesinden beri
3. () 2014 seçimi sonrasında beri.
4. () Son altı aydır
5. () Yeni taşındı

7) Ailenizde Daha Önce Muhtarlık Yapan Biri Var Mı?

1. () Evet 2. () Hayır

8) Muhtarlık sürecinde yönetim birimleriyle rahat iletişim kurabilip destek alabiliyor musunuz?

9) Bu destekler mahallenize yeterli oluyor mu?

10) Muhtarlık süreçlerinin iyileştirilmesi için öneriniz var mı?

GÖRÜŞME SORULARI

- 1) 6360 sayılı düzenleme ile köy statüsü kalkmasının ardından, köyünüzde yaşanan olumlu ve olumsuz durumlar nelerdir?

.....2) Köylerin mahalleye dönüşmesinden sonra sorunların çözümü hakkında yeterli kadar toplantı yapılmakta mıdır?

3) 6360 sayılı yasayla mahalle olan köylere sunulan yerel hizmetlerde verimliliğin arttığını düşünüyor musunuz?

4) Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk sahasının genişlemesi, hizmet sunumunu nasıl etkilemiştir?

5) Mahalle olan köyler, hizmet alma konusunda büyükşehir belediyesinden yeterli ekipman, araç-gereç desteği almakta mıdır?

6) Kırsal mahalle hakkında bir bilginiz var mıdır?

7) Kırsal Alan ve kırsal yerleşik alanların belirlenmesinde yetkinin belediye meclislerine verilmiş olması hakkında ne düşünüyorsunuz? Sizce muhtarların görüşlerine de başvurulmalı mıydı?

8) Kırsal mahalle olan köyünüze eskisi gibi tüzel kişilik geri kazandırılmalı mıdır?

.....9) Sizce kırsal mahalle düzenlemesi yeterli midir?

10) Kırsal mahalleli olmadan önce, kırsal mahalleli söylemi halk arasında var olan hak ve muafiyetlerimizi kaybederiz korkusu barındırdı mı? Nasıl?

11) Kırsal mahalle statüsünü kazandıktan sonra, sizlerin kentdeki diğer mahallelerde yaşayan vatandaşlarla aynı imkânlarla sahip olacağınızı düşünüyor musunuz?

12) Kırsal mahalle statüsüne sahip olduktan sonra, sizce halkın memnuniyet düzeyi artacak mıdır?

13) Kırsal mahalle statüsü, sizce köye özgü tarım ve hayvancılık faaliyetlerinde ne gibi bir etkisi olmuştur/olacaktır?

14) Kırsal mahalle olmak için süreçte sizi kim, nasıl yönlendirdi bu konu hakkında bilgi verir misiniz?

15) Kırsal mahalle statüsü ile bazı indirimlerden ve muafiyetlerden faydalanma imkânı buldunuz. Peki sizce kırsal olmaya yönelik bu düzenleme eski köy yerleşmelerine dönüşün bir sinyali midir?

16) Kırsal mahalle statüsünde düzenlemelere bir ekleme olarak halk katılımını arttırmak için “Kırsal mahalle şurası” yapılması gibi bir karar organınızın olmasını ister misiniz?

17) Size göre “Kırsal Alan Yönetmeliğine” eklenmesi gerekli hususlar var mıdır?

18) Eklenmesini istediğiniz hususlar var mıdır?

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı : Melike HANİKOĞLU

Eğitim Durumu:

Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Bilimsel Çalışmalar:

8. Uluslararası Yönetim ve Sosyal Bilimler Kongresi, 2021.