

6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER VE KÖYLERİN MAHALLEYE DÖNÜŞMESİ

A STUDY ON MULTICULTURALISM AND ADAPTATION PROBLEMS IN SOUTH KOREA

Çağlasın YALDIZ

Kırklareli University, caglasinacar@klu.edu.tr, avcaglasinacar@hotmail.com
Kırklareli / Turkey

ORCID: 0000-0001-5733-3445

ÖZET

Köy ve mahalle kavramları, uzun yıllardan beri yerel yönetim yapılanması içerisinde varlığını sürdüren yapılanmalardır. Köy ve mahalle olmanın hukuki sosyolojik ve kültürel olarak taşıdığı çeşitli özellikler bulunmaktadır. Bunun yanında 6360 sayılı ‘On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa’nın 14.03.2013 tarihinde TBMM’de kabul edilip, Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulması ile devam eden süreçle birlikte, farklı hukuki yapısı olan bu iki kavram kabuk değiştirerek yeni hukuki mevzuata tabi olmuşlardır. Bu kanun ile Büyükşehir statüsüne kavuşan illerdeki köylerin tamamı mahalleye dönüştürülmüştür. Bu dönüşüm kuşkusuz başta hukuki olmak üzere sosyolojik, psikolojik birçok sonuç doğurmuştur. Bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun incelenerek kanunun ilk uygulama yılı olan 2014 yerel seçimleri çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır. Bu yasa ile yerel yönetim bilimindeki en köklü değişiklik olan bazı illerin Büyükşehir Belediyesine dönüşmesi, bu belediyelere bağlı köylerin mahalleye çevrilmesi ve bazı belde belediyelerinin kapatılması üzerinde değerlendirmeler yapılarak incelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Mahalle, Köylerin Mahalleye Dönüşmesi

ABSTRACT

The concepts of village and neighbourhood are the structures which have existed in local government structure for many years. There are various legal, sociological and cultural characteristics of being a village and neighbourhood. Additionally, as the Law No. 6360 on the Establishment of the Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-seven Districts and the Law on the Amendment of Certain Laws and Statutory Decrees has been enacted by Grand National Assembly of Turkey on 14.03.2013, and has been implemented by publishing on Official Gazette, these two concepts which have different legal structures are subject to new legal regulations. With this law, all the villages in the provinces that have metropolitan status have been transformed into neighbourhoods. Definitely, this transformation has resulted in many sociological, psychological and legal consequences.

In this study, the Law No. 6360 was evaluated within the framework of 2014 local election, which is the first year of implementation of the Law. With this Law, the transformation of some provinces into the metropolitan municipalities which is the most fundamental change in the local government structure, the transformation of the villages of these municipalities into neighbourhoods, and the closure of some city municipalities were examined.

Keywords: Law No. 6360, Neighbourhood, Transformation of Villages to Neighbourhood

I. KÖY VE MAHALLE KAVRAMLARI

Bu bölümde köy ve mahalle kavramları, yapısı, yönetimi, organları görevleri ve bu kavramların tüzel kişilikleri incelenecektir.

A. Köy-Mahalle Kavramı

Köy, nüfusları diğer yerleşim yerlerine göre daha az olan, geçimini coğrafi konumlarına göre tarım, balıkçılık, hayvancılık gibi faaliyetler yolu ile kazanan, cami okul, otlak, yaylak gibi ortak alanlara sahip olan insanların oluşturduğu kırsal yerleşimin söz konusu olduğu coğrafi yerlerdir. Köyler tarih boyunca üretim açısından ülkelerin ekonomilerinde önemli yerler edinmişlerdir ve köy yerleşimi günümüz kentlerinin ortaya çıkmasında önemli bir etkidir. ((Taş, 2016: 293-394).

Mahalle; Belediye veya köy sınırları içinde, kendine özgü ihtiyaç ve özellikleri olan ve oturanlar arasında komşuluk ilişkisi bulunan, coğrafi olarak kırsal mahalle gibi türleri, dolayısıyla bu açıdan farklı ihtiyaçları olan (Kavruk, 2018 : 71) en küçük yerleşim yeri ve halka en yakın örgütlenme alanı olan idarî birimlerdir.

Tarihimize baktığımızda gerek sosyolojik gerek psikolojik açıdan Osmanlıdan beri yerleşmiş bir mahalle kültürü olduğunu görmekteyiz. Gerek köy gerekse şehirdeki mahallelerde, geçmişten günümüze, dayanışma, yardımlaşma, birlik ve beraberlik unsurlar bir arada bulunmaktadır. Mahalleler çocuklarımızın toplum yaşamındaki kuralları ilk öğrenme yerleri olarak göze çarpmaktadır.

Kavruk'a göre, mahalleler daha özerk olmalı, bağlı olduğu belediye ile koordineli bir şekilde çalışmalı ve tıpkı köyler gibi tüzel kişilikleri de olmalıdır. (Kavruk, 2018:167). Ayrıca Cumhurbaşkanımızın Cumhurbaşkanlığı Külliyesindeki muhtarlar toplantısında da belirttiği üzere, muhtarların mahalleliyle daha sağlıklı ilgilenmesi açısından mahallenin nüfus durumu tekrar düzenlenebilmelidir.

Kentleşmeyle beraber, özellikle yeni Büyükşehir kanunu ile, mahalle sayısı arttığı için, her ne kadar mahalleler şehirlerin içinde olsa da yine de bu mahallelerdeki sosyolojik yapı, yardımlaşma, yerellik gibi unsurlar mümkün olduğunca sağlanmalıdır (Kavruk, 2018:167).

İdare sistemimizde iki farklı "*mahalle*" kavramı bulunmaktadır. En çok bilinen, il ve ilçe merkezlerinde olan ve kalabalık nüfusa sahip olarak, yerel yönetimleri parçası olanlardır. Bir de köylerin içinde bulunan mahalleler vardır. Bunlardan bazıları köyün içerisinde bazıları köy başlısı mahalle olarak tabir edilen, daha uzak, ama köye bağlı mahallelerdir. Bu mahalleler köy tüzel kişiliği içerisinde olup köy muhtarlığı tarafından idare edilir (Kavruk, 2018 :90-94).

Kırsal alanlar ise, nüfus olarak kentlere nazaran daha az olan, mesleki grup ve uzmanlaşmanın olmadığı, insanların daha çok ortak kültür ve geleneklere bağlı olduğu, bu şekilde yaşadığı, eğitim oranının kentlere nazaran daha düşük olduğu yerleşim birimleri olarak tanımlanabilir. (Ekinci, 2020;772)

Cumhurbaşkanlığı 11. Kalkınma Planında da belirtildiği üzere, kırsal alandan kente olan göçü azaltacak politikalar üretilmelidir. Bu şekilde, kırdan yaşayan halkı bulunduğu alanda memnun edebilecek düzeyde hizmet sunulmalıdır. Çünkü Kırsal alanların sorunlarından birisi de ilgili bölgelere, kentlerdeki olanakların sosyal kültürel vb. sunulamamasıdır. Kentler, yoğun nüfusun ekonomik avantajlarını kullanarak, bu avantajın yansımaları olan, belediye örgütlerinin hizmetlerinden de faydalanarak, kırsal alanlardan daha cazip durumdadır.

Bu nedenle 6360 sayılı kanun sonrasında, belde ve köy tüzel kişiliği kaldırılıp Büyükşehir Belediyelerine bağlı mahalle statüsüne dönüşen yerleşim yerleri için kaliteli hizmet alınması açısından ilgili proje ön görülmüştür. (kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

B. Köy ve Mahalle Tüzel Kişiliği

Köy yönetimleri birer yerel yönetimken, mahalleler ise sadece yerel yapılanmalardır. Köyün kurulması, düzenlenmesi, mali hükümleri “442 sayılı köy kanununda” yer almaktadır. Mahallelere ilişkin yasal mevzuat “4541 sayılı kanun”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy kanunu” gibi kanunlardır.

Belediyeler kanununa bağlı olarak kurulan mahallerin yönetimi muhtar ve ihtiyar heyetine aittir.

Bir yerde yeni bir köy kurulması;

- Cumhurbaşkanının isteği,
 - Halkın isteği,
 - Birden fazla köyün birleşmesi
- şeklinde olabilir (Akdemir & Ulusoy, 2019).

Bir yerde yeni mahalle kurulması;

- Köy iken belediye olan yerlerin içinde
- Yeniden mahalle oluşması
- Belediye meclisine başvuru

şeklinde olabilmektedir. (Kavruk, 2018 :85)

II. YÖNETİMSEL BOYUTTA KÖY VE MAHALLE KAVRAMLARI

Bu bölümde köy ve mahalle kavramlarının yönetsel boyutta incelenmesi, yerel yönetimler içindeki yerleri, 6360 sayılı kanunla bu alanlarda meydana gelen değişimler ele alınacaktır.

A. Köy ve Mahalle Tüzel Kişiliğinin Yerel Yönetimler İçindeki Yeri

Anayasamızın 127’nci maddesine göre, “mahallî idareler; il, belediye ya da köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşan kamu tüzelkişileridir”(1982 Anayasası)

İl idaresi kanununa göre; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi duruma, ekonomik şartlara, kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere bölünmüştür. İl, ilçe kurulması, kaldırılması, adlarının, merkez ve sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi kanun ile olur.(6771 sayılı Anayasa değişikliği ile beraber ,Cumhurbaşkanı kararnamesi ile de olmaktadır) köyün kurulması veya yerinin değiştirilmesi köy ve kasabaların aynı ilçe içinde başka bir yere bağlanması, adlarının değiştirilmesi, birleştirilmeleri ve ayrılmaları, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi içişleri bakanlığı tarafından ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaktadır.” (5442 Sayılı Kanun, 1949).

Köy kavramı, Köy Kanununda tanımlanmaktadır. Buna göre köyler, faaliyetleri genellikle kırsal aktivasyona dayalı, evlerin bir arada olduğu, kendi arasında mahallere bölünmüş, muhtar ile ihtiyar heyeti yönetiminde olan, tüzel kişiliği olan birimlerdir. Kendilerine ait gelirleri, camisi, çeşmesi, ihtiyaç listeleri, köy halkının ihtiyaçları ile ilgili imece usulü vardır. (Kavruk, 2018:168)

Tüzel kişiliği olması dolayısıyla, köy muhtarı tam temsil yetkisine sahiptir. Davalara taraftır. Mülki amirin köy üzerindeki yetkisi idari vesayettir. (Kavruk, 2018:168) Şekil olarak toplu, yuvarlak, dağınık biçimli, konum olarak da yayla, ova, dağ köyü gibi türleri bulunmaktadır (Taş, 2016).

Mahalleler gerek şehir gerekse köylerde bulunan yapılanmalardır. Tüzel kişilikleri, icrai karar alma, bütçe oluşturma gibi yetkileri yoktur. Mülki amirin mahalleler üzerinde hiyerarşik gücü bulunmaktadır. (Kavruk, 2018) Sosyolojik açıdan bakıldığında, köyler mahallelere nazaran daha çok imece kültürünün olduğu yapılanmalar olarak düşünülebilir.

Çünkü öncelikle 1982 Anayasası ile düzenlenen ve göçlere bağlı olarak artan Büyükşehirlerin değişimi ve gelişimi ile mahalle kültürü son derece azalmıştır (Kavruk, 2018). 6360 sayılı mevzuatla beraber, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, bunlar nüfus şartına bakılmaksızın mahalleye dönüştürülmüştür.

B. Köy ve Mahalle Yönetimi

Köy veya mahalle yönetimi muhtara aittir. Muhtarın seçim ve görevleri kanunla düzenlenmiştir. Muhtar, köydeki yürütmenin başı ve devletin temsilcisidir. Siyasi partiler tarafından aday gösterilemez. Bağımsızdır; Nüfus cüzdanı örneği vermek, fakirlik belgesi vermek, ikametgâh belgesi vermek, yerleşmek maksadıyla veya altı aydan fazla devam edecek misafirlik suretiyle yapılacak yer değiştirmelerinin kütüklere yazılması için ilgililere haber vermek, adli tebliğler için gösterilen konutlarda tebliğ yapılabilecek kimse bulunmadığı zaman tebligatları kabul etmek, köydeki ve mahalledeki yasal mevzuatın uygulanmasını sağlamak, genel düzeni sağlamak gibi görevleri vardır. Devlet memuru statüsünde maaş alır. (5442 Sayılı Kanun, 1949) Mahalle ve köy muhtarları halka yakın olmaları itibari ile halkın şikayetleri ile ilgilenip yetkili birimlere iletirler. Mahalleler, bir kentin büyümesine bağlı olarak, başka bir mahalle ile birleşmek suretiyle ya da bir köyün mahalleye dönüşmesi şeklinde (2012 yılı 6360 sayılı kanun değişikliği kapsamında olduğu gibi) kurulabilmektedir (Karakılçık, 2018). Bir mahallenin kurulması için yaşam koşulları, çevresel koşullar gibi kriterler değil, sadece nüfus kriteri esas alınmaktadır (Kavruk, 2018). Mahalleler, köyler gibi tüzel kişilikleri olmadığı için, hizmet ve sorumluluk bakımından hiyerarşik olarak doğrudan mülki amirlere bağlıdır. 6330 sayılı kanun ile birlikte, mahalle sayısında artış meydana gelmiştir. Büyükşehir Belediyesi olan illerin sayılarının artması ile beraber, orta büyüklükteki şehirler daha kolay Büyükşehir Belediyesi olmuş, buradaki köyler mahalle haline getirildiğinden, tüzel kişilikleri ortadan kaldırılarak hiyerarşik olarak mülki amire bağlı hale gelmiştir.

C. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Getirilen Yenilikler

Temeli 2004 yılına dayalı olan, yerel yönetim reform çabaları, 2012 tarih 6360 sayılı kanun ile son şeklini almış, Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında yenilikler meydana getirmiştir. Bu kanunun genel amacı, Kocaeli ve İstanbul illerinde ilk uygulama yapıldıktan sonra alınan olumlu sonuçlara dayanılarak, Büyükşehir mevzuatını etkin bir şekilde yeniden düzenlemektir.

Bu kanun ile, yerel, idari ve mali yapıda, siyasal alanda, temsilde, personel sisteminde imar ve planlamada önemli değişiklikler meydana gelmiştir. (Adıgüzel, 2012)

Kanunun gerekçesi “*yerleşim alanlarındaki toplu yaşamın günlük sürdürülebilirliğini planlamak, halkın ihtiyaçlarını karşılamak, gerekli olan alt yapı hizmetlerini güvenli ve kaliteli şekilde sunmak, şehirlerin, çağın gereklerine göre düzenlenmesini sağlamak, şehirleşme hareketlerini genişletmek, demokratik hayata daha rahat bir şekilde katılımı sağlamak, işlemleri basitleştirmek, süre yönünden rahatlamak, gelirlerin daha orantılı ve hakkaniyetli bölüştürülmesini sağlamaktır.*” (Çukurçayır, Yeğiz, & Yemen, 2014).

Bu kanunun getirdiği bazı önemli değişikliklere bakacak olursak;

“*Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Mardin, Kahramanmaraş Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla Büyükşehir Belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüştür.*”

“*Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.*”

6360 sayılı kanunla, Büyükşehir Belediyesinin tanımı ve Büyükşehir Belediyesi olma kriterleri değişmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte, “*Bütünşehir*” kavramı getirilmiş ve bir belediyenin Büyükşehir Belediyesi olması için gereken şartlar hafifletilmiştir. Buna göre, belediyenin 750.000 nüfus sınırı şartını taşıması yeterli olacak, nüfus şartı dışında bir ölçüt bulunmayacaktır. Son haliyle Büyükşehirlerimizin sayısı 30’a ulaşmıştır. (Karasu, 2013)

Nufusu 750.000’i geçen bu belediyelerin Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesindeki başlıca amaçlar, planlamanın daha iyi sağlanması, zamandan tasarruf edilmesi, mali kaynak sorununun önlenmesi, kaynak israfının önlenmesi, yönetimdeki çok parçalı yapının sakıncaları ve koordinasyon eksikliğini gidermek olarak sıralanmaktadır. (Çelik, 2014)

Belediyelerin büyükhire dönüşmesi nedeni ile, belediye birimleri geniş teknolojik imkanlara kavuşmuş, daha fazla personele sahip olmuş, merkezden gönderilen kaynaklar etkin bir şekilde kullanılmış, hizmet sunumunda eşitlik üst seviyelere çıkarılmıştır. (Çelik, 2014)

Böylelikle, eskiden olduğu gibi köyler bütçe eksikliği nedeni ile hizmetsiz kalma durumundan kurtulmuştur. Artık Büyükşehir Belediyesi ya da bağlı olduğu ilçe belediyesi tarafından kendilerine kaynak aktarımı yapma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Mevcut değişiklikten önce köyler, cami, çeşme yapımı gibi ihtiyaçlarda, imece, köy bütçesi uygunluğu gibi yollara başvururken, bu yetki Belediyeye devredilmiştir.

“Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler, belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.”

“İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.”

“Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.”

“Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.”

Böylelikle 16.000’den fazla köyün tüzel kişiliği sona erdirilerek, 16140 köy mahalleye dönüştürülmüştür. Bu sayı, köylerin neredeyse yarısına tekabül etmektedir. Ayrıca, Belde Belediyesi uygulamasına son verilerek, Büyükşehirlerdeki beldeler mahalleye dönüşmüştür.

6360 sayılı kanun ile, il özel idareleri ve pratikte uygulanmayan bucak yönetimleri de kaldırılmıştır. Büyükşehir Belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileri artmıştır. İlçe Belediyelerinin Belediye meclisine temsilci gönderme oranları değişmiştir. Yerel halkın yönetime katılım mesafeleri daralmış, yerinden yönetim anlayışı değişmiştir (Karakılıçık, 2018)

Öğretide il özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik eleştiriler bulunmaktadır. Örneğin Kemal Gözler, il özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik bu kanunun, Anayasa m.127/1’e aykırı olduğunu düşünmektedir. Yazara göre, il özel idareleri eğer kaldırılacaksa, Anayasa değişikliği şeklinde yapılması gerekmektedir. Ayrıca yazar belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin büyükhire mahallelerine dönüşmesini de, bu bölgelerin mahalli ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz olunacağı ve özellikle Anayasada “*köy*” ibaresinin geçmesi gerekçeleri ile, ayrıca Anayasamızda “*büyük yerleşim merkezleri*” için özel yönetim biçimleri düzenlenmesinin mümkün olmasının 6360 sayılı kanunda yapılan düzenlemelerin “*büyük yerleşim merkezi*” olmayan yerler olması nedeni ile 127. maddeye aykırı bulmaktadır. Örneğin Fransa’da 2003 yılında, mahalli idareler ile ilgili değişiklikler Anayasanın ilgili maddelerini değiştirmek sureti ile yapılmıştır. (Gözler, 2013)

Gözler; Anayasada değişiklik yapılmaksızın doğrudan mahalli idarelerde yapılan bu reformu şehre uzak olan ve mahalleye dönüşen köylerdeki vatandaşların eşit hizmet alamayacağı ve il özel idarelerinin kaldırılması bakımından, ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının 4. maddesi olan vatandaşların kendilerine en yakın yerel yönetimden hizmet alma şartına aykırı olduğunu düşünerek yanlış bulmaktadır. (Gözler, 2013:42-43).

Ona göre bir köyün bir şehrin mahallesi olması için köyün şehre çok yakın ve gerek geçim biçimi gerekse yaşam tarzı olarak büyük oranda köy vasfından çıkarak artık şehirleşmiş olması gerekmektedir. Bu şekilde olup büyükhire çok yakın köylerin mahalleye dönüşmesi yerindedir.

Oysa ilgili kanunla, mesafeye bakılmaksızın hatta şehire çok uzak köyler dahi mahalle statüsüne sokulmuştur (Gözler, 2013:42-43).

Ayrıca yazar, nerede il varsa orada Anayasamız gereğince ilgili ilin ve il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere İl Özel İdaresi olma zorunluluğu olduğunu düşünmektedir. Eğer ki il tümden kaldırılırsa ancak o zaman il özel idarelerinin kaldırılması Anayasal dayanak içinde olabilir. (Gözler, 2013:40-41).

Köylerin mahalleye dönüştürülmesine sosyolojik, orada yaşayan insanların adaptasyon süreçleri ve geleneksel açıdan da çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Yönetimsel olarak bakıldığında, tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle beraber köyler merkeze daha bağımlı hale gelmişlerdir. (Gözler, 2013).

Örneğin, eskiden köy muhtarı, bu sığata dayalı olarak köy adına davanın tarafı olabilecekken mahallede böyle bir yetki söz konusu olmayacaktır veya eskiden köyün imamını köy idaresi kendisi seçerken, artık merkezden atanacaktır, örneğin, eskiden köye karar alıp çeşme yaptıran köylüler, artık bu kararı kendileri veremeyecektir.(Gözler, 2013).0

Ancak, yukarıdaki gerekçeler ile Anayasa mahkemesine yapılan itiraz, Anayasa Mahkemesince, kanunu yürürlüğe koymak, kaldırmak ve değiştirmek yetkisinin kanun koyucuya ait bir yetki olduğu ve bu yetkinin kullanılmasında sakınca olmadığı gerekçesi ile reddedilmiş ve yeni yerel yönetim şeklinde Anayasaya aykırı herhangi bir husus bulunmamıştır (Gözler, 2013:43-44). Kanımca, yapılan değişiklik eşitlik ilkesine zarar verici değil, köylerde yaşayan insanların kenttekiler ile eşit hizmet almasını sağlamak üzeredir. Bu nedenle Anayasa mahkemesinin kararının yerinde olduğunu düşünmekteyim.

Düzenleme ile daha önce köye ait olan mera gibi doğal kaynaklar, Belediye hakimiyet alanına geçmiştir. Bu düzenlemelerle valilik ve Büyükşehir Belediyelerinin görevleri genişletilmiştir. Ancak, bu değişiklik ekonomik açıdan ve hizmetlerin hızlı yürütülmesi yönünden faydalı bir mevzuat değişikliği olsa da, kimi köyler ve muhtarların, tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması, tek başlarına karar verme yetkilerinin kalkması bakımından tepkilerine yol açmıştır.

Bununla beraber, değişiklik ile, köylerin kırsal faaliyetleri etkilenmiş, içinde birden fazla mahalle ve bu kültürü barındıran alanlardan, merkeze bağlı tek tip mahallelere dönmüşlerdir. Eskiden köy deyince akla gelen kırsallık, kırsal faaliyet olgusunun değişmesi söz konusu olmuştur.

Kanun maddelerine devam edecek olursak, *“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.”*

Hükmü ile köyde yaşayan insanların evlerinin yapım usulünde değişiklik öngörülmeyle, bu anlamda, köyde yaşayan vatandaşların hakları korunmuştur.

“Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları, hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam eder.” denilerek, köy korucularının görevleri mevcut haliyle devam etmiştir. Ancak, bu kişilerin göreve alınmalarında izlenen usûl, yani görevlendirmelerinin köy muhtarı tarafından yapıldığı düşünüldüğünde, artık mahalleye dönüştükleri için, bu durum pratikte sorun teşkil edecek bir husustur. Ayrıca, jandarma bölgesi olan köylerin mahalleye dönüşmesi ile buralarla polis teşkilatının ilgilenip ilgilenmeyeceği de tartışmalıdır.

Ek olarak;

“1’inci maddeye göre tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler, mevcut personelini, taşınır ve taşınmazlarını, iş makineleri ve diğer taşıtları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan alacak ve borçlarını katılacakları ilçe belediyesine bu kanunun yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirir. Bu belediye ve köylerin taşınmazlarının tahsisi ve kiralanması, iş ve toplu iş sözleşmesinin yapılması, yeni nazım ve uygulama imar planlarının yapılması, imar planı değişikliği ve revizyonu ile her türlü imar uygulaması (inşaat ruhsatı hariç), iş makineleri ve diğer taşıtların satışı ile borçlanmaları katılacakları ilçe belediyesinin onayına bağlıdır.”

“1’inci maddeye göre tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir. Devir, ilk mahalli idareler genel seçimi itibarıyla uygulamaya konulur.”

“Bu Kanuna göre, tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla, ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir.”

“Bu Kanunla, Büyükşehir Belediyesine dönüşen il belediyesinin sahip olduğu her türlü taşınır, taşınmaz malları ve personeli, komisyon kararıyla, ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlar arasında paylaşılır.”

“Bu Kanuna göre, belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanlar, ilgili belediye ve bağlı kuruluş tarafından, en geç üç ay içinde valiliğe bildirilir. Komisyon, ilgili idarelerden gönderilen listeleri 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49 uncu maddesindeki oranlar, bütçe dengesi, norm kadrosu ve yürütmekle görevli olduğu hizmetin gereği ile nüfus kriterlerini değerlendirerek ihtiyaç fazlası personelin tespitini yapar. Komisyon çalışmasını kırk beş gün içinde tamamlayıp, oluşturulan listeleri valinin onayına sunar. Vali tarafından onaylanan listeler on gün içerisinde İçişleri Bakanlığına, İçişleri Bakanlığınca da atama teklifleri yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bu personelden;14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi memur kadrolarındaki personel 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun değişik 22’nci maddesinin ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında belirtilen esas ve usuller çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, Devlet Personel Başkanlığına bildirim tarihinden itibaren doksan gün içinde nakledilir.”

“5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesi kapsamında istihdam edilen tam zamanlı sözleşmeli personel, bildirim unvanı esas alınarak Devlet Personel Başkanlığınca (a) bendinde yer alan süreler esas alınarak, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli personel olarak atanır. Bu kapsamda atanan sözleşmeli personelin mali ve sosyal hakları sözleşme sonuna kadar devredildiği tarihteki sözleşme hükümlerine göre uygulanır. Bu personelin yeni sözleşmeleri ise 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi çerçevesinde yapılır.”

“22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi sürekli işçi statüsünde istihdam edilen personel, Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında unvanları belirlenecek kadrolara (a) bendinde yer alan süreler dâhilinde atanır. Ataması tekemmül ettirilen işçiler, çalıştıkları kurumlarca atama emirlerinin tebliğini izleyen günden itibaren beş iş günü içinde yeni görevlerine başlamak zorundadır. Bu işçiler, yeni görev yerlerine başlayacağı tarihe kadar ilgili belediye veya bağlı kuruluşun işçisi sayılır ve beş iş günü içinde yeni kurumunda görevine başlamayanların iş sözleşmeleri, feshin geçerli sebebe dayandığı kabul edilerek, belediye veya bağlı kuruluş tarafından 4857 sayılı İş Kanunu’nun 17’nci maddesinde belirtilen ihbar süresi beklenilmeksizin ve ihbar tazminatı ödenmeksizin sona erdirilir.” (6360 Sayılı Kanun, 2012)

Yukarıdaki maddelerle değiştirilen hususlar nedeni ile devredilen personellerin statülerinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Boş kadrolar varsa personel doğrudan bu kadrolara atanacaktır. Ancak aynı unvanla olacak şekilde devredilmiş olan personel sayısının boş kadro sayısından daha fazla olması halinde, boş kadroya hangi personellerin atanmış sayılabileceği, atamaya yetkili amirin takdirinde olacaktır. Boş kadro bulunamaması halinde ise kadro unvanlarında değişiklik yoluna gidilecektir.

Bu fıkra kapsamında ortaya çıkabilecek tüm tereddütleri gidermeye, gerekli bilgi ve belgeleri istemeye, araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı yönlendirmeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir.

“1’inci maddeye göre tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin mahkemelerde süren davalarında katıldıkları ilçe belediyesi taraf olur.”

“Bu Kanuna göre, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz ve 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66’ncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümleri 31/12/2022 (bu tarih dâhil) tarihine kadar uygulanmaya devam edilir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.

“28/11/2017 tarihli ve 7061 sayılı Kanunun 105 inci maddesiyle bu fıkra yer alan; “31/12/2017” ibaresi “31/12/2020” şeklinde, “beş yıl” ibareleri “altı yıl” şeklinde değiştirilmiştir.”

“27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanunun 6’ncı maddesiyle bu fıkra yer alan yer alan “altı yıl süreyle” ibareleri “31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil)” şeklinde, “31/12/2020” ibaresi “31/12/2022 (bu tarih dâhil)” şeklinde değiştirilmiştir.”

“Belediye hizmetlerinin aksamaması hâlinde, valiler, seçim tarihinden itibaren altı aylık sürede, bu Kanunla kurulan belediyeler arasında koordinasyonu sağlar ve gerekli tedbirleri alır.”

“Ekli (25) sayılı listede yer alan büyükşehir ilçe belediyelerine 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca seçimleri müteakip ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenir. İlave kaynak yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığınca karşılanır.”

“Teşkilatlanma tamamlanuncaya kadar yeni kurulan ilçelerde merkezi idareye ait her türlü iş ve işlemler ile idari ve adli davalar ve bunlara ilişkin bütün iş ve işlemler mevcut bağlılık durumuna göre yürütülür. Yeni kurulan ilçelerde ilçe idare kurulları oluşuncaya kadar buralardaki işlemlerle ilgili olarak, eskiden bağlı oldukları il ve ilçelerin idare kurulları görevli ve yetkilidir.”

“Bu Kanuna göre yeni kurulan ilçelerin hükümet konakları ile kaymakamlık lojmanlarının yapılması, satın alınması ve kiralanması için gerekli ödenek, yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığınca karşılanır.”

“Bu Kanundaki, il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesine, Büyükşehir Belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanır ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler bu kanunun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.”

Hükümleri yer almaktadır. 6360 sayılı kanuna göre Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki beldeler köye dönüştürülmüştür. Mahalle olabilmek için 500 nüfus sayısı kriteri getirilmiştir. Kuşkusuz köye veya mahalleye dönüştürülen yerler bu durumdan sosyo-ekonomik olarak etkilenmişlerdir. Örneğin mahalleye dönüşen köylerdeki taşınmazlardan emlak vergisi alınmaması sadece ertelenmiştir.

Bu durum köylüyü olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca belde belediyesinin nüfusu 2000 in altına düştüğü için mahalle ya da köye dönüştürülmesi ve başka kriterlere bakılmaması da eleştiri konusu olmuştur. Buradaki insanların yönetime mesafe olarak uzaklaşmaları da bir başka eleştiri konusudur.

III. 6360 SAYILI KANUNUN KÖY VE MAHALLELER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bu bölümde Büyükşehir Belediye Kanunu ile 6360 sayılı kanun incelenerek , köyler ve mahalleler üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

A. Büyükşehir Belediye Kanunları ve Uygulamaları

1960'lı yıllarda iç göçle başlamış olan kentleşme süreci, günümüzde neredeyse tamamlanmış bulunmaktadır. 1960 yılında %32 olan toplam nüfus içerisindeki kentli nüfusun oranı, 1980 yılında %44'e, 2010 yılında %77'e ulaşmıştır. Kentsel nüfus artışının büyük çoğunluğu büyük şehirlerde gerçekleşmiştir. (Karasu, 2013)

Türkiye'de küçük ve orta ölçekli şehirlerde nüfus artışı daha azken, büyük şehirlerin nüfusu oldukça artmıştır. Örneğin, 1970 yılında nüfusu 3 milyon olan İstanbul'un günümüzdeki nüfusu 16 milyona ulaşmıştır. Aynı şekilde, 1970 li yıllarda Ankara 2 milyon, İzmir 1,4 milyon nüfusa sahipken, 2019 yılında ise Ankara 7 milyona, İzmir ise 6 milyona yaklaşmıştır (tuik.gov.tr.) Bu durum Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan; *"büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir"* şeklindeki hükümden yola çıkılarak mevcut düzenlemenin yapılmasına da hukuki zemin hazırlamıştır. (Karasu, 2013:1-2)

Geçmişten günümüze Büyükşehir Kanunlarına bakacak olursak, ilk olarak 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile İstanbul, Ankara, İzmir Büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Devamında 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana, sonra 1987 yılında 3391, 3398 ve 3399 sayılı Kanunlar ile Bursa, Gaziantep, Konya ve 1988 yılında 3508 sayılı Kanun ile Kayseri 1993 yılında ise 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin ve Samsun daha sonra 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Adapazarı (Sakarya) ve son olarak en köklü değişiklikler barındıran kanun olan 2014 yılında 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van illeri Büyükşehir Belediye statüsü kazanmıştır. Büyükşehirlerin sayısı otuza yükselmiştir. (6360 Sayılı Kanun, 2012) Büyükşehirlere ihtiyaç duyulmasının başlıca nedenleri, nüfusun artması, göç, sanayileşme ve nitelikli hizmet arayışıdır. Ülke nüfusunun %80 e yakını büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir.6360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin %37'si, belediyelerin %55'ü, köylerin %49'ü kaldırılmıştır. Bu şekilde, 6360 sayılı Kanunun ülkemizin yerel yönetimi üzerinde büyük değişiklikler getirdiği aşikardır (Karasu, 2013 :2-4).

Bu kanun ile Büyükşehir Belediyesi olan 14 ilde, Büyükhşehre bağlı 25 yeni ilçe kurulmuş ve değişiklikler yapılmış, toplam Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır, ayrıca Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçe belediyesi olma nüfus sayısı 50.000'den 20.000'e çekilmiştir. (Zengin, 2014)

Büyükşehir Belediyelerine bağlı ilçe Belediyelerinin;

- *"Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak"*
- *Otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerin kadın ve çocuk konuk evi açma zorunluluğu mesleki eğitim ve beceri kursları açmak"* gibi yeni görevleri bulunmaktadır (Zengin, 2014 :91-95).

Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişki incelendiğinde, örneğin büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi her türlü bilgi ve belgeyi isteme, inceleme ve gerektiğinde tüm bunların örneklerini almayı içermektedir. Aralarında bu şekilde bir vesayet ilişkisi vardır (Zengin, 2014 :92-96).

Yeni Büyükşehir Kanununa göre, orman köylerinin tüzel kişiliği devam etmekle beraber, imar bakımından Büyükşehir Belediyesi'nin mücavir alanı sayılacaktır. Bu değişiklik, ileride orman köylerinin vasıflarının değiştirilebilme ihtimallerine karşı eleştiri alan bir değişiklik olmuştur. Uzun bir süreden sonra mevzuatta köklü bir değişikliğe gidilmesi, çeşitli nedenlere dayandırılmıştır. Kanunun gerekçesi bunu ortaya koymaktadır. Gerekçeye göre, büyük şehirler, küreselleşmiş dünya ve bu dünyaya adapte olma bakımından büyük öneme sahiptir. Bu şehirler ne kadar gelişirse ülke de o kadar kalkınır. Şehirler, aynı zamanda sanayi ve ticaret merkezleridir. Ekonomide önemli payları vardır. Bu nedenle merkezlerinin önemli olduğu kadar onları çevreleyen yerleşim yerleri de önemlidir (Zengin, 2014: 93-95).

Bu iller arasında kentsel nüfusun fazla olması nedeni ile mahalle olan köy uygulamasının yerindeliğine çok uygun olan iller olduğu kadar, kentsel nüfus kadar kırsal nüfusun da yoğun olduğu, bu nedenle mahalleye dönüşen köylere soru işaretiyle bakılmasına neden olan iller de mevcuttur (Ayyıldız, Çiçek, & Ayyıldız, 2016: 281-282).

B. Köylerdeki Kırsal Faaliyetlerin Etkilenmesi

Bilindiği gibi köylerdeki insanların geçim kaynağı hayvancılık tarla, ürün, otlak, mera gibi çoğunlukla kırsal faaliyetlerdir. 6360 sayılı mevzuatla her ne kadar Büyükşehir Belediye sınırlarındaki köyler mahalleye dönüştürülse de bu köylerde özellikle şehre uzak olanlarda fiziki olarak bu faaliyetler yapılmaya devam edilecektir. Ayrıca köylülere su gideri, alt yapı, bundan sonraki yapılacak yapılarda yapı ruhsatı (*aksi takdirde TCK 184. madde uygulaması*) katılım payı gibi birtakım kentsel vergi yükümlülükleri de gelmiştir.

Ancak Gözler' e göre sorun, eskiden tüzel kişiliği olan köylerde bu faaliyetlerin yapılması köy karar organının elindeyken, şu anda belki de kilometrelerce uzakta olan ve fiziki olarak o ihtiyacı görmeyen Belediye Meclisinin kararına bağlı olmasıdır. Bu durumda eski sistem devam ederek, fakat köylere daha fazla kaynak aktarılması daha yerinde olacaktır (Gözler, 2013: 37-39).

6360 sayılı kanunun geçici hükümleri ile kırsal faaliyetler korunmaya çalışılmıştır. Örneğin; *"Bu Kanunla mahalleye dönüşen köylerde, bu Kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununa göre oluşturulan Ulusal Adres Bilgi Sistemine kayıtlı veya uydu fotoğraflarıyla tespit edilen, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak manav, bakkal, berber, fırın, , kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, kanunun yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılır. Ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden yararlandırılır. Ancak; bu fıkranın öngördüğü uygulamaların özel kanun hükümlerine aykırı olması durumunda, özel kanun hükümleri geçerlidir."*

Şeklinde bu yapılar ruhsatlı sayılmıştır. TMMOB Şehir Plâncıları Odası ise konuya ilişkin olarak, afet riski, söz konusu yapıların fiziki durumları gibi nedenlerle kararı eleştirmiştir. Bunun yanında, köylerin Büyükşehir Belediyesine mahalle olarak bağlanması ile yapı denetimlerinin daha sağlıklı olması, taşımacılık faaliyetlerinin kolaylaşması, park bahçe gibi alanlardan faydalanacak olmaları, teknik imkanlardan daha kolay yararlanabilecek olmaları ve bütçe açısından rahatlayacak olmaları gibi olumlu katkıları da vardır.

Köy tüzel kişiliğine ait olan mera, otlak, yaylak gibi hayvancılıkla ilgili araziler Büyükşehir Belediyelerinin mülkiyetine geçirilmiştir. Ayrıca bu kanun, söz konusu alanların kullanım haklarının 4342 sayılı mera kanunları hükümleri çerçevesinde köyde yaşayan kişilere ait olduğu ve mera kanunu hükümleri çerçevesinde bu yerleri kullanmaya devam edeceklerini belirtmektedir.

Ancak, Büyükşehir sınırları içinde olup, ancak gelecek yıllarda bu arazilerin kiralanma ya da satılmaları durumunda, köydeki insanların hayvancılık faaliyetleri etkilenebilecektir (Ayyıldız, Çiçek, & Ayyıldız, 2016:282-285).

Geçmiş yıllar içinde köy hizmetleri ve il özel idarelerince yapılan bu şekilde yatırımlar belediye önceliğinde olmayabilir. Aynı şekilde arazilere de gereken önem verilmeyebilir. Sabit hayvancılık yatırımları (ahır, ağıl, samanlık, depo, hangar vs.) için proje ve imar izni gerekeceği için, hayvancılık faaliyetlerinin olumsuz etkilenmesi söz konusu olabilir (Ayyıldız, Çiçek, & Ayyıldız, 2016: 283-286).

Çevre duyarlılığı sebebi ile köy yerleşim yerlerinde bulunan ahırların köy dışı alanlara çıkartılacak olması da hayvancılık faaliyetleri için endişe oluşturabilir. Her ne kadar 6360 sayılı mevzuat mevcut hayvancılık yapılarına müsaade verse de zaman içinde ek kanunlarla bu durum sorun yaratabilir. Sonuç olarak, kanun kapsamında mahalleye dönüşen köylerdeki tarımsal hizmetler Büyükşehir Belediyelerinin hizmet anlayışı ve çabasına bağlıdır (Ayyıldız, Çiçek, & Ayyıldız, 2016:284-286).

Köylerde yaşayanların yaşadıkları alanları kullanmaları ekonomik geçim kaynakları ile bağlantılıdır. Örneğin, eskiden köylüler rahatça evlerinin önlerini ahır olarak kullanabilirken şu anda buna sınırlama getirilebilir. Kırsal araziler kentsel araziye dönüştürülebilir. Orman arazilerinin korunması kalkabilir. Ayrıca, dış görünüm olarak da köylerin şehirlerdeki gibi özensiz yapılaşmalarla donanabileceğine dair de olumsuz düşünceler vardır. Bu nedenle, dönüşüm yaşanan kırsal alanlardaki insanların yaşam koşulları yeniden değerlendirilmelidir (Kut Güngör & Yörür, 2017:11-13).

Bu anlamda, Büyükşehir Belediye sınırları içindeki beldeler ve köyler mahalleye dönüştüğü için buraların kırsal mahalle yapısında olduğu kuşkusuzdur. Buna dayalı olarak, 10/7/2004 tarihli, 5216 sayılı, Büyükşehir Belediye Kanununun ek 3 maddesine ve 10/7/2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 97 nci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendine dayanılarak hazırlanan ,15.04.2021 tarih 31455 sayılı ‘*kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği*’ çıkarılmıştır. İlgili yönetmelik uyarınca, kırsal mahalle ,bu kanunun ek 3 üncü maddesi kapsamında olan mahalleyi, kırsal yerleşik alan, bu kanunun ek 3 üncü maddesi kapsamında olan ve tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmemiş mahallelerde on bin metrekareden az olmamak kaydıyla belirlenen alanı ifade etmektedir. (31455 sayılı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

Yönetmeliğe göre kırsal mahalle, ‘*Büyükşehir Belediyeleri sınırları içinde, 1984 yılı ve daha sonra köy ya da belde belediyesiyken mahalleye dönüşmüş olan mahallelerde tespit edilmektedir. Kırsal mahalle tespitinde ilgili şartın yanında, ilgili alanlara tanınan muafiyet ve indirimler göz önüne alınarak, belediye sınırları içindeki benzer yerler için eşitlik, adalet, genellik prensipleri dikkate alınır.*’(31455 sayılı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

“ Bir mahallenin kırsal mahalle şeklinde tespiti için;

- a) Kırsal yerleşim özelliğinin varlığı
- b) Şehir merkezine olan uzaklığı,
- c) Belediyelerin yol, su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerine ulaşabilme imkânı
- ç) Yapılaşma durumunun kırsal niteliği
- d) İmar mevzuatına göre, yerleşik ve de gelişme alanları içinde olup olmadığı,
- e) Sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranı, yüzölçümünün önemli bir alanının tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinden oluşması ve bunların geçim kaynağı olması gibi hususlar dikkate alınmaktadır. Aynı husus kırsal yerleşik alanlar için de geçerlidir.”(31455 sayılı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyesince yapılacak işlemlerden sonra, en geç doksan gün içerisinde kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan tespitine yönelik karar verir.(31455 sayılı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

Yönetmeliğin 9. Maddesine göre, '' Kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiş olan yerlerde;

a) Gelir vergisinden muaf olan esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai olarak kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden,

b) 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre alınması gereken bina inşaat harcı ve imarla ilgili harçlarda muaftır. Ayrıca kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiş olan yerlerde;

a) Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50,

b) 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli olarak uygulanır.

(2) Bu yerlerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir''.(31455 sayılı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği)

Son olarak, yönetmeliğe göre, '' Kanunun ek 3 üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde uygulamanın yürürlüğe girmesinden sonra 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile köy veya belde belediyesi iken tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlere anılan Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uyarınca tanınan muafiyet ve indirimler uygulanmaz.''

SONUÇ

2012 yılı aralık ayında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile, yerel yönetimlerde kanuni temelde önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Bu kanun ile, Büyükşehir Belediyeleri kuruluş şartları ve sınırları ile ilçe belediye il sınırları değişmiş, bu belediyelerin sınırları il ve ilçe mülki sınırları olmuştur. Büyükşehir Belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmış, bağlı belde belediyeleri ve köylerin de tüzel kişilikleri kaldırılıp, bağlı oldukları il veya ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. İstanbul ve Kocaeli'nde başlatılan uygulama, diğer büyükşehirilere de sirayet ettirilmiş genel kanuni boyuta ulaşmıştır. Nüfusu 750.000 üzerindeki iller Büyükşehir olarak kabul edilmiştir.

Bu kanun ile, artık Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde köy kalmadığından buralardaki muhtarlıklarda mahalle muhtarlığına dönüşmüştür. Eski köy yeni mahalle halkı ise eskiden sadece köy muhtarı, ihtiyar heyeti ve il genel meclisi üyelerini seçerken artık mahalle muhtarı, ihtiyar heyeti, belediye meclisi üyelerini ilçe belediye başkanı ve Büyükşehir Belediye Başkanı'nı seçeceklerdir

Yukarıda bahsedilen birimlerin sorunları ile il özel idaresi yerine belediye meclisleri ilgilenecektir. Dolayısı ile, tüzel kişilikleri kalktığı için artık kendi ihtiyaçlarını kendi kendilerine çözemeyeceklerdir. Köylerini, yeni adıyla mahallerini etkileyen olumsuz bir durumda dava açamayacaklar durumu bağlı oldukları belediyeye bildireceklerdir. Mülki amirin idari vesayet denetiminden çıkıp doğrudan hiyerarşik denetim altına girmişlerdir (Kavruk, 2018:59-60).

Bu yüzden mahalleye dönüşen köylerin yerel yapıları korunmalı, arsa arazilerinin belediyelerin rantı haline gelmesinin önüne geçilmeli, imar planlaması hizmet sunumu düzenlenmelidir (Kavruk, 2018: 181).

Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında görevler yeniden belirlenmiş ve. Büyükşehir Belediyeleri, il sınırındaki su kanalizasyon, meydan mezarlık yol çalışmaları gibi konularda yetkili olmuştur.

Yerel yönetimlerle alakalı olan düzenlemeler genellikle farklı boyutlarda ele alınmakta, bunların hepsi yerel yönetimlerin yapısına ait olan tespitlerdir. İlk boyut hizmette etkinlik temelindeyken, ikinci boyut, yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkilerine etki oranı temelindedir. (İzci ve Tufan, 2013: 120).

Bu anlamda 6360 sayılı kanuna, bir kesim, hizmette etkinlik ve verimliliğin artması noktasında yaklaşırken, diğer taraf ise köylerin kırsal yapısının sosyolojik yapısının bozulması, insanların iş alanlarının daralacağı, kente ulaşım ve uzaklık nedeni ile zorlanacakları, köydeki otlak, mera ve taşınmazların durumunun belirsizleşeceği gibi nedenlerle olumsuz olarak yaklaşmaktadır.

Köylerdeki kırsal yapının bozulacağı öngörüsüne katılmaktayım. Çünkü bildiği gibi ülkemiz bir tarım ülkesidir ve köy denilince ilk akla gelen faaliyet tarım faaliyetleridir. Köylerde yaşayan insanlar Büyükşehirle bağlı olsa da Anadoludaki diğer şehirlere bağlı köylerde yaşayan insanlardan çok da farkları bulunmamakta, geçimleri yine tarımsal faaliyetlere dayanmaktadır. Ayrıca psikolojik ve sosyolojik olarak köy varlığından çıkıp belediye içinde bir mahalle varlığını kabullenmeleri gerekecektir.

Yeni Kanunla beraber, köylülerin kırsal alanları belediyeler bünyesine geçtiği için tüzel kişilik olarak bu alanlar üzerinde söz söyleme yetkileri yok olmuştur. Her ne kadar 2022 yılına kadar otlak meralar varlığını korumaya devam etse de 2022 yılına geldiğimiz şu günlerde köylüler devlet tarafından bu yerlerin ranta açılması tehlikesiyle karşı karşıyadırlar.

Düzenleme ile Büyükşehir Belediyelerinde başkanlığını valinin yaptığı il özel idareleri kaldırılmış, yetkiler ve mevcut personel ilgisine göre Bakanlık, valilik ya da belediye meclislerine geçmiştir. Bu durum temsil ve demokrasi açısından önemli bir değişimdir.

Bunun dışında, köy ve bazı belde tüzel kişilikleri kapatılarak (nüfusu 2000 in altına düşen belediyeler köye dönüşerek), ilçe belediyelerinin sahip olduğu yetkilerin büyük kısmı Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. İhtiyaç öncelikleri farklı olan ve kırsal alanda bulunan köyler kent merkezlerindeki mahallelerle eş tutulmuş, aynı kategoride yer almışlardır.

6360 sayılı kanunun temel amaçları, hizmet bütünlüğü ve kalitenin artırılması, kaynak israfının engellenmesi ve tasarruf yapılmasıdır. Ancak mutlaka ki uygulamada birtakım aksaklıklar da yaşanmıştır. 6360 sayılı kanun öncesinde köy tüzel kişiliğine sahip olan yerlerdeki halkın kırsal faaliyetleri, köyün tüzel kişiliğinin bulunması kent merkezine gitmelerine gerek kalmadan mevcut ihtiyaçlarını gidermelerini bunlara örnek olarak gösterebiliriz.

Uygulama 2014 yerel seçimleriyle hayata geçirilmiştir. Bu uygulamanın en önemli sonuçlarından biri Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki köylerin mahalleye dönüşmesidir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki bazı ilçelerin de birleşme veya başka bir ilçeye bağlanma suretiyle yapılarında değişiklik yoluna gidilmiştir.

Kuşkusuz mahalle ile köy arasında kanuni, sosyolojik ve yönetsel farklılıklar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi köyün tüzel kişiliğe sahip olmasıdır. Yeni kanunla birlikte bu tüzel kişilik son bularak, köy tüzel kişiliklerinin tüm hak varlık, borç ve alacakları ilçe veya büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Bu devir işlemlerinde yetki Yatırım ve koordinasyon başkanlığına verilmiştir.

Başkanlık, 6360 sayılı kanun kapsamında Büyükşehirler için getirilmiş olup, illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, İlin tanıtımı gibi görevleri vardır

Yapılan kanuni değişiklikle hem valinin hem de Büyükşehir Belediye başkanlarının yetkileri güçlendirilmiştir. Bu durum, halkın desteğiyle hareket eden ve kolay ulaşabildiği, özellikle Büyükşehir Belediye başkanı adına faydalı bir gelişme olarak düşünülse de vali ile başkanın özellikle farklı partilere ait olması noktasında çatışma doğurabilecek bir husus olarak karşımıza çıkabilir.

Bununla beraber yapılan eleştirileri gruplayacak olursak;

1)*Anayasaya uygunluk hususu:* Kanun, yukarıda da değindiğimiz üzere anayasaya uygunluk bakımından sorgulanmaktadır.

2)*Yerel özerkliğe uygunluk hususu:* Kanun yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden çıkarılmış ve yayımlanmıştır. Bu durum eleştirilmektedir.

3) *Temsiliyet hususu*: Köylerin mahalle yapılması sonucunda yerel halkın kendilerini ifade ettikleri köy derneği gibi yapılanmalar da son bulmuştur. Bu durumda köyler mesafe olarak uzak da olsa ilin karar organlarında söz sahibi olacaktır.

4) *Hizmette halka yakınlık hususu*: Büyükşehir Belediyesinin, mesafece uzakta olan ve belki de az bilgi sahibi olduğu köye hizmet götürecek olmasından dolayı yapılan eleştirileri kapsamaktadır. Özellikle mali açıdan köyü olan belediyelerin önceliğinin merkez ilçelerdeki mahalleler olacağı yönündeki düşünceler mevcuttur.

5) *Kır-kent ayrımı hususu*: Büyükşehir Belediyelerinin sınırlarının il sınırları yapılması ve genişlemesiyle sosyolojik olarak büyükşehirlerde kır-şehir ayrımı kalmamıştır.

Bununla beraber, kanunun, kaynak tasarrufu sağlaması, bütüncül planlama, köy ile kentte yaşayan insanlar arasında vatandaş odaklı ve hizmet eşitliğini sağlayacak olması, eskiden hizmet almakta zorluk çeken yerlere hizmet götürülecek olması, bu hizmetlerin daha uzman kişiler tarafından görülmesi, hizmetlerin daha saydam olması, ille uyumlu imar projelerinin yapılması, bunun yanı sıra, köylere alt yapı ,kanalizasyon park, bahçe, toplu taşıma, köyün meydanı ve yolları, bu yolların yapım ve onarımı, temizliği, karla mücadele, çeşmeler, çöp toplama, cenaze defin gibi hizmetlerin belediye tarafından bütçe kaygısı olmadan yapılacak olması, merkezden gelecek mali kaynakların daha etkin kullanılacak olması, geniş ölçekte hizmet üretilmesi gibi avantajları bulunmaktadır. Ayrıca sosyolojik ve psikolojik açıdan, 6360 sayılı kanun kapsamında idari değişime uğrayan bölgelerdeki vatandaşlar, hizmet sunumu ve yönetsel destekle, zaman içerisinde bu hususlara alışmışlardır. Bu avantaj ve dezavantajların doğruluğu gelecekte uygulamalar arttıkça daha fazla tespit edilecektir.

IV. KAYNAKÇA

5442 SAYILI KANUN. (1949). “İl İdaresi Kanunu”, **Resmî Gazete**, Sayı 7236, Tarih: 10.06.1949.

6360 SAYILI KANUN. (2012). “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.” **Resmî Gazete**, Sayı 28489, Tarih: 06.12.2012.

KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN YÖNETMELİĞİ 15 Nisan 2021, 31455 SAYI.www.mevzuat.gov.tr

TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI 2019-2023 11. KALKINMA PLANI, YAŞANABİLİR ŞEHİRLER, SÜRDÜRÜLEBİLİR ÇEVRE BÖLÜMÜ. <https://www.sbb.gov.tr>

ADIGÜZEL, Ş.(2012). **Tematik Yazılar, Toplum ve Demokrasi**, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, ss.154-155

AKDEMİR, T., & Ulusoy, A. (2019). **Mahalli İdareler**, İstanbul, Seçkin.

AYYILDIZ, M., Çiçek, A., & Ayyıldız, B. (2016). “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri”, **Neveşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi**, ss.281-290.

ÇELİK, M. (2014). “6360 Sayılı Kanunla Mahalleye Dönüşen Köyler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, ss.1-3.

ÇUKURÇAYIR, M.A., Yeğiz, N., & Yemen, A. (2014). “6360 Sayılı kanun’un uygulamasında köy(lü) mü mahalle(li) mi?: Katıl(a)mayanlar açısından bir değerlendirme”, **Uluslararası XI. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı: Afro - Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları**, Ankara, TODAİE Yayınları.

DİK, E. (2014). “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, cilt 38, sayı 1, ss.75-102.

EKİNCİ, E. (2020) “Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de Yeni Büyükşehir Modelinde Kırsal Mahallelerin Değerlendirilmesi” **Kent Akademisi | Kent Kültürü ve Yönetimi Dergisi | Cilt: 13 Sayı: 4, 2020.ss.772-777**

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.

KARAKILÇIK, Y. (2018). **Yerel Yönetimler**, İstanbul, Seçkin Yayıncılık.

KARASU, M. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, cilt 15, sayı 1, ss.1-17.

KAVRUK, H. (2018). **Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi**, Ankara, Atlas Akademik Basım.

KUT GÜNGÖR, E., & Yörür, N. (2017). “6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek - İzmir Örneği”, **Aydın İktisat Fakültesi Dergisi**, cilt 2, sayı 11, ss.11-27.

TAŞ, B. (2016). “Türkiye’de Coğrafi Bakış Açısıyla Köy Kavramı”, **TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu**, (ss. 2-7). Ankara.

TÜİK. (2019). tuik.gov.tr. (Erişim Tarihi: 29 Kasım 2019)

ZENGİN, O. (2014). “Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, cilt 2, ss.91-116.