

6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu

Esra Dik, Mersin Üniversitesi İİBF, e-posta: esra.dik@hotmail.com.

Özet

Türkiye’de büyük kentlerin yönetimi üzerine kapsamlı reformların üç aşaması bulunmaktadır. Birinci aşama, kendine özgü yönetim yapıları itibarıyla İstanbul, Ankara ve İzmir illeri için büyükşehir yönetim modeli ortaya çıkararak 1983 tarihli ve 3030 sayılı Kanun ile başlayan reform sürecini kapsamaktadır. Büyükşehir belediyeleri olarak adlandırılan bu illerin sayısı izleyen yıllarda 16’ya yükselmiştir. Diğer yerel yönetim türlerinde olduğu gibi büyükşehir belediye yönetimlerinde de asıl köklü reform 2000’li yıllardan sonra gerçekleşmiştir. İkinci aşama TBMM tarafından 2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Kanun ile başlamaktadır. Kanun, 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve hizmet alanını genişletecek şekilde yeni bir sistem benimsemiştir. İstanbul ve Kocaeli illerini kapsayan uygulamada, il sınırı büyükşehir belediyesi sınırı haline getirilmiştir. Yeniden ölçeklendirme, kentsel alanın kırsal alanı absorbe edecek yöntemlerle genişlemesi sürecini ifade etmektedir. Kentsel rantın kontrollü dağılımını belirleyecek temel faktör kentsel toprakların yeniden ölçeklendirilmesidir. Örneğin, kentsel alanda parçalanma-dağılma, küresel dolaşımın önünde engel teşkil etmektedir. Bu nedenle ölçek genişletmesi kaçınılmaz görülmektedir. Bu anlamda yerel yönetim reformunun son aşaması bir anlamda 2004 yılında gerçekleştirilen metropoliten kent reformunun tamamlayıcı aşamasıdır ve 6360 sayılı Kanun ile somut görünüm kazanmıştır. 6360 sayılı Kanun 12 Kasım 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 6 Aralık tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Düzenleme ile büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükselirken, büyükşehir statüsündeki illerde il özel idarelerinin varlığına son verilmiştir. Buna ek olarak, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan belde ve köyler sahip oldukları tüzel kişilikleri ile birlikte ortadan kaldırılmıştır. Köyler mahalleye dönüştürülmekte, ortak malları büyükşehir belediyelerine devredilmektedir. Düzenleme ile birlikte köylerin %47,2’si, belediyelerin %54’ü yerel yönetim sisteminden çıkarılmakta ve kırsal alanın önemli bir kısmı kentsel alan lehine sınırlandırılmaktadır. Bütünşehir kanunu olarak da adlandırılan düzenleme idari coğrafyada bir ölçek değişimi ve yerel yönetim sistemine yeni bir yapı getirmektedir. Bu makale 6360 sayılı Kanun ile kapatılan köyler üzerine odaklanarak Kanunun uygulamasından doğacak sorunları yerel demokrasi bağlamında analiz etmeyi amaçlamaktadır. Köylerin, tarihsel birikimi ile geliştirdikleri yaşam pratikleri ve ortaklık duygusunun, demokratik katılım mekanizması açısından yüksek önem taşıdığı yargısı, çalışmanın ana eksenini oluşturmaktadır. Çalışmada, köylerin mahalleye dönüşmesinin hukuk tekniği ve anayasal haklar açısından sorunlu olduğu iddia edilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yerel yönetim reformu, büyükşehir belediyesi, köy, mahalle, yerel demokrasi.

The Issue of Transforming Villages into Neighbourhood / Districts within the Context of Law No. 6360

Abstract

Comprehensive metropolitan municipality reform in Turkey went through three main stages. The first phase was the reform process revealed by the Law No. 3030 dated 1983 that constitute metropolitan municipality status for the unique management structure of municipalities only in İstanbul, Ankara and İzmir. Thus, the so-called metropolitan municipalities of provinces were increased to 16 in the following years. Furthermore, the radical reforms on metropolitan municipalities reached its peak after the 2000s. The second stage was the reform process revealed by the Law No. 5216. The mentioned law abolished the previous Law No. 3030 and constituted a new system of metropolitan municipality that the municipal borders were expanded to the city frontiers in İstanbul and Kocaeli. Re-scaling represents expanding the urban areas by absorbing rural areas, which is the main determining factor for the controlled distribution of urban rent. Since fragmentation-dispersion in urban areas poses an obstacle to the global circulation, the expansion of the scale is seen inevitable. In this sense, the last stage is an integral part of 2004's metropolitan administrative reform and has gained concrete aspects with the Law No. 6360. Law No 6360 adopted by the Parliament on November 12, 2012 and came into force by its publication in the Official Gazette on December 6, 2012. In addition, the number of metropolitan municipalities reached up to 30 and the presence of special provincial administrations in the provinces holding metropolitan municipality status were abolished. Furthermore, towns and villages have been eliminated along with their legal personality within the boundaries of metropolitan areas and villages have been transformed to neighborhoods and common goods have been transferred to metropolitan municipalities. Due to the regulation, %47 of villages and %54 of municipalities have been eliminated from the local government system and considerable part of rural area is being limited in favor of urban land. This law that can be also called "uni-city law" resulted in a "scale change" in the administrative geography and brought a new structure in the local administration system but also it seems to have a restrictive effect on local autonomy in the coming process. This article focuses on the villages abolished by the Law No. 6360 and aims to analyze the problems arising from the implementation of the law in the context of the local democracy. The notion that the historical knowledge, the sense of partnership and the practical experience of villages developed are essential for the democratic participation constitutes the axle of this study. The study asserted that the process of transforming villages to neighborhoods is a problematic issue in the terms of the jurisdiction and constitutional rights.

Keywords: Local administration reform, metropolitan municipality, village, neighbourhood / district, local democracy.

Giriş

Ölçek, mekânsal, zamansal, nicel veya analitik boyutlarıyla herhangi bir fenomeni ölçmek, incelemek için kullanılan ve kendi içerisinde birbiriyle ilişkiel hiyerarşik düzeyleri belirlemek ve ayırtırmak için kullanılan bir kavram olarak tanımlanabilir (Gibson vd., 2000: 218). Ölçek kavramına ilişkin bu tanım, mekânın algılanması evresinde teknik anlamından sıyrılarak sadece sınırların ve düzeylerin ölçülmesi işlevinden uzaklaşır; toplumsal ve ekonomik süreçlerin beslediği bir içerik kazanır. Mekânsal ölçek, belirlediği alanların boyutlarına dair niteliksel farklılıkları yansıtmakta, aynı zamanda içerdiği düzeyler ile birer temsil alanını ifade etmektedir (Gough, 2006: 28).

6360 sayılı "On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür (6360/md. 1). 14 Mart 2013 tarihinde 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili de büyükşehirler arasına katılmıştır (6447/md. 1). Böylelikle, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illeri ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükselmiş oldu. Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletildi (6360/md. 1/2). Yukarıda sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan; il özel idareleri, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katıldılar (6360/md. 1/3). Büyükşehir olan illerde toplamda 1089 belde belediyesi ve 16.545 köyün tüzel kişiliği sona erdi, geri kalan illerde nüfusu 2000'den az olan 559 belde belediyesi kapatıldı.

Düzenlemeyle kent ölçeği genişlemekte; ancak kendini yönetme kabiliyeti ellerinden alınan belde ve köy ölçeğinde temsiliyet kaybı açığa çıkmaktadır. Niceliksel göstergeler ve sınırlı alanlarda yapılan saha çalışma sonuçları kanıt gösterilerek, tüzel kişiliği kaldırılan beldeler ve mahalleye dönüştürülen köyler niteliksel farklılıklarını kaybetmektedirler. Bu makale, büyükşehir sınırları içerisinde köylerin tüzelkişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sorunu üzerine odaklanmaktadır. Çalışma, demokratik katılımın gerçeklik kazanması ve temsiliyetin geniş kitlelere yayılması adına en uygun ölçek olan köy yönetimlerinin, kentsel alana çekilerek mahalle örgütlenmelerine dönüştürülmesi sürecine eleştirel bir bakış açısı getirmektedir.

Çalışmada, kentsel alanlarda bütünleştirme yaklaşımlarına dair kuramsal bilgi aktarılacak, ardından Türkiye'de bu konuda yürütülen tartışmalara yer

verilecektir. Ardından, 6360 sayılı Kanun ile ortadan kaldırılan köylere dair nicel göstergeler temelinde inceleme gerçekleştirilecektir. Burada amaç, kapatılan köylerin birer yerleşmeyi ifade ettiği ve nicel veriler derinleştikçe, yerleşmelerin türlerinin de çeşitlendiği ve Kanunun olumsuz etkilerinin bilinenden daha fazla bir kitleyi etkisi altına aldığına dair sonuçlar üretmektir. Son olarak, köylerin niteliksel özellikleri öne çıkarılarak, köylerin mahalle yönetimine dönüştürülmesinden kaynaklanacak doku uyumsuzluğu ve ortaya çıkacak olası sorunlara dair saptamalara gidilecektir.

Kentsel Alanlarda Ölçek Genişletme

Mekânın yeniden dağılımı ve rekabetin bir nesnesi olarak yeniden ölçeklendirilmesi kentsel alanlarda reform isteğinin temel çıkış noktasını oluşturmuş ve ölçek sorunu tartışmaların merkezine yerleşmiştir. 19. yüzyılın başından bu yana büyük kentlerin yönetimine ilişkin liberal tezlerin kendi iç çekişmeleri, kentsel alanların piyasa yöneliminde yeniden şekillenmesi etrafında dönmektedir. Kentler, temsil alanının gerekleri ile piyasanın rekabetçiliğinin uzlaştığı/çatıştığı mekânlar olarak araştırmalara kaynaklık etmektedir.

Ölçek sorunu konusunda öne sürülen temelde iki ana varsayım bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, ölçeğin küçülmesinin mekânsal alanda parçalı bir yapı ortaya çıkardığı ve bu parçalanma ve dağınıklığın yönetme kabiliyetini zayıflattığı iddiasıdır. Klasik metropolitan model olarak bilinen bu yaklaşımın temel argümanı, ölçek ekonomilerinin avantajı da sağlanarak birtakım hizmetlerin, yönetimin geniş parçalarında daha etkili ve verimli üretileceğidir (Lefèvre, 1998: 10). Bu nedenle, kentlerin, ekonomik ve toplumsal gelişimleri için ölçek genişlemesi zorunludur. Kentsel alanlarda ölçeği, *annexation* (ilhak), *merger* (birleşme) ve *consolidation* (konsolidasyon) biçiminde genişletme, bu varsayımdan hareketle geliştirilen yöntemlerdendir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren bu tür yöntemlere rastlansa da 20. yüzyılın başında özellikle ABD’de gelişen “*Metropolitan Regionalist*” projeler ile belirginleşmiştir. Monosentrik kentsel bütünleşmeleri içeren bu projelerin temel amacı, kasaba, köy ve diğer kırsal bölgeleri içine alacak şekilde kent merkezinden dışarıya doğru kentsel genişlemeye dair düzenleyici bir çerçeve oluşturmaktır (Brenner, 2002: 5). Örneğin, *city-county consolidation* olarak bilinen yöntemde bütünleştirme yapılan alanda bulunan yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta ve tek bir yerel yönetim birimi kurulmaktadır (Çınar, Çiner, Zengin, 2009: 14). Çünkü “çok sayıda yerel birimin varlığı, kent kır ayrımının yapıldığı sanayi sonrası toplumlarında bölgesel ölçeği zorlamaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlayacak uzman ve kaynak yoğunlaşmasından yoksundurlar. Bu nedenle izlenen yöntem, ölçek ekonomilerinin gelişmesine koşul olarak yönetsel-akçal mekanizmanın da genişletilmesidir” (Güler, 2006: 165-167).

Kentsel alan içerisinde birleştirme yöntemi ile şehrin sınırlarını genişletmenin ekonomik çıkış noktası olduğu gibi siyasal beklentileri de içinde taşıdığı söylenebilir. 1970'lerde ABD uygulamasında olduğu gibi, örneğin Güney bölgesinde birleştirme yöntemine gidilmesi, beyaz nüfusun içinde yer aldığı banliyö halkasını genişleterek politik gücü artan siyahilerin nüfusunun kırılması ile sonuçlanmıştır. Bu anlamda birleştirme-bütünleştirme yöntemine karşı görülen en temel tehditler verimlilik, maliyet, planlama, koordinasyon gibi ekonomik kaygıların yanında eşitlik, siyasi sorumluluk zafiyeti gibi sorunlar olarak sıralanmaktadır (Marando, 1979: 400, 414, 420).

Geniş ölçeklerle yönetime karşı çıkan bakış açısı da bu tehditlerden beslenmiştir. Metropolitan alan yönetiminde ikinci büyük dalga 1960'larda ortaya çıkmıştır. Fordist kentleşme/banliyöleşme, yani geleneksel, tek merkezli sanayi kentleri yerini birbirine düğümlenmiş, büyüme koridorları, konut kümeleri ve uzak uydu banliyölerinden oluşan çok merkezli metropol bütünlerine bırakmıştır (Brenner, 2002: 6). Bu iddianın dayandığı teorik temel, ölçek küçüldükçe demokratik katılımın olanaklı hale geleceğini savunan *Kamu Tercih Teorisidir*. 1950-1960'lı yıllarda revaçta olan yaklaşımın teorisyenleri, mal ve hizmet sunumunda kontrol, verimlilik, siyasal temsiliyet, tayin hakkı gibi temel kavramlar çerçevesinde, bireyin tercih ve çıkarının temel ilke olduğu varsayımı ile hareket etmektedir. Bu teori, ölçeğin büyümesinin yerel çıkarları baskılayacak otoritenin tekelleşmesine ve otoriterleşmesine neden olacağını, bu nedenle küçük ölçekte yapıların artmasının siyasal parçalanmaya değil aksine demokratik katılımcı bir mekanizmaya evrileceğini savunmaktadır (Ostrom, Tiebout, Warren, 1961). Kamu Tercih teorisyenleri, yönetim yapısının geniş bölgede/alanda kurulumunun ölçek ekonomisinin ölçümünü zorlaştırdığına dikkat çekmişlerdir. Kurumsal parçalılık ve küçüklük özelliklerinin rekabetin sürdürülmesinde temel unsur olduğunu ve bireysel tercih hakkına izin verdiğini savunmaktadırlar. Bu yaklaşımda, parçalılık temel problemdir (Lefèvre, 1998: 11).

Mekânın çok parçalı yapısını demokratik katılım mekanizması için idealize eden formülün sahibi Kamu Tercih Teorisi, yerini 1990'lı yılların başından bu yana yeniden parçalı yapıyı ortadan kaldıracak bütünleştirme teorilerine ve uygulamalarına bırakmıştır. Ancak bütünleştirme yaklaşımları yeni bir kavramsal içerikle anılmaktadır. Yönetişim; yönetsel temel ilke, bölge; yönetimin ana arteri haline gelmiştir. Kalkınma dinamikleri ulus-altı bölgelerin ulus-ötesi bağını kuracak yeni bir yerelleşme politikasını yaşama geçirmek adına görev üstlenmektedir. Tüm Batı ülkelerinde metropol alanlarda kurumsal dönüşüm ve yenilik telaşı "metropolitan yönetişim" adı altında bilimsel bir ilgiye tanık olmaktadır. (Blatter, 2006: 121-123).

Bölgeler, 1990'lara kadar "merkezi planlamayı yapan ve kalkınma politikalarını yürüten ulusal yönetimin bir parçası iken 1990'lardan sonra yeni bölgeselleşme politikalarıyla küresel iktisadi yönetişimin ulusal yapıdan özerk üretim ve yönetim ölçeği olarak kurgulanmışlardır" (Karasu, 2009: 2). Yeni Bölgecilik, Kent Bölgeleri adı ile anılan yaklaşımlar, aralarında düşünsel farklılıklar olmasına karşın temelde mekanın örgütlenmesinde kent ile bölge ölçeğini bütünleştirme amacındadırlar (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 19). Bu yaklaşımlar, Macleod ve Goodwin (1999) gibi ölçeğin politik iktisat ile bağını kuran akademisyenler tarafından, ulus-ulusaltı (yerel birlik ve ilişkiler)- ulusötesi ölçek temelinde ilişkişel açıdan incelenmektedir. Onlara göre, kent, sermaye birikim sürecinin bir nesnesi olarak fonksiyonel ulusötesi bağlantıların kurulmasında kaldıraç işlevi görmektedir.

OECD'nin 2000 yılında hazırlamış olduğu ve üye ülke incelemelerine dayanan "Cities for Citizens: Improving Governance in Metropolitan Areas" raporunda metropolitan yönetişimin ilkeleri saptanmıştır. Sosyal riskin azaltılması, finansal birliğin sağlanması, hesapverebilir yönetimler, çeşitli dezavantajlı kesimlerin katılımı ilkeler arasındadır. Hizmetin en az maliyetle en ideal ölçekte ve yerelde görülmesi (*subsidiarite ilkesi gereği*) ve merkezi hükümete karşı da korunaklı mekanizmalar getirilmesi vurgulanmıştır (OECD, 2000). Güncelliğini kaybetmeyen bu yaklaşım, 2012 yılında hazırlanan "Urban Trends and Policies in OECD Countries" kitabının da ana eksenidir. Kent merkezlerinin sosyal varlığı ve gelişimi, kırsalın sağlıklı gelişimine bağlıdır. Metropolitan yönetişim yönetsel alan içerisinde var olan farklı uygulamaları asgari seviyeye çekmeye çalışır. Mevcut yapının rasyonalize edilmesi, hukuksal, mali, yargısal birçok başlıkta farklı uygulamaları ortadan kaldırmak adına gerçekleştirilmektedir (Suzuki, 1998: 287-288).

Bugün yeniden bütünleştirme reformlarının yükselişine tanıklık etmekteyiz. AB, OECD, UNDP gibi reform süreçlerinin belirleyici aktörlerinin gündemi, yine ülke incelemeleri ile meşgul olmaktadır. Ortak strateji üretme ve bir takım mali destek araçları ile stratejinin uygulamaya geçirilmesi bu kuruluşların temel arzusudur. Türkiye yerel yönetim reformu ile uluslararası sermaye dolaşımının güzergahı ve besleyici ayağı olarak sürece dahil edilmektedir. Kentsel parçalanmanın engellenmesi yerel yönetimler reformu gündeminde en ön sıralarda yer almaktadır.

Türkiye'de Ölçek Genişletme Tartışmaları

6360 sayılı Kanunun ruhu yeniden gündeme gelen ölçek büyütme tartışmalarından doğmaktadır. Kanunun amacı hükümet tarafından "yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının mülki sınıra genişletilerek,

en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapı ortaya çıkarmak” şeklinde tanımlanmaktadır. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselerek, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hale geleceği öne sürülmektedir (6360 Sayılı Kanun, Gerekçe).

Bu misyon, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile başlatılan bir reform sürecinin parçasıdır. 5216 sayılı Kanun, 1984 yılından bu yana yürürlükte olan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehirlerin yönetimini yeniden düzenlemiştir. Kanunla; İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırı olarak değiştirilmiş; diğer büyükşehir belediyelerinde ise mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu bir milyona kadar olanlarda yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak belirlenmiştir (5216/Geçici Md. 2). Kanuna göre, belli yarıçaptaki daire içerisine giren belediyeler, ilk kademe belediyesi, köyler ise orman köyleri hariç tutularak mahalle olacaktır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 93).

Yarıçap uygulaması, özellikle orta ölçekteki kentlerin yönetme kapasitesinin genişletilmesini hedef almıştır. Yukarıda aktarıldığı üzere bölgesel entegrasyonlarda orta ölçekli kentler fonksiyonel işlevler üstlenmektedir. Orta ölçekli kentler ekonomik strateji için ön plandadır. Yayılma/dağılmanın ekonomik ve çevresel maliyeti, arazi kullanım politikaları, geniş ölçekli taşımacılık sistemi, orta ölçekli kentlerin gelişimi ile aşılabilecektir (OECD, 2012). Bu bakımdan kentler mali olmaktan ziyade kurumsal anlamda da bütünleştirme/birleştirme ihtiyacı içerisindedirler (EU Committee of the Regions, 2011).

Türkiye’de, sadece büyük kentlerin değil orta ölçekli kentlerin de büyükşehir modeline dâhil edilmesinde akademik tartışmaların etkisi gözlenmektedir. Orta ölçekli kentler, 2004 sonrası akademik çalışmaların güncel tartışma konularından biridir. Örneğin, Hüseyin Özgür’ün “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu” başlıklı çalışmasında (2005: 472), bugün büyükşehir statüsüne kavuşan illerin orta ölçekli kentler sınıflandırması dahilinde analizi mevcuttur. Kentsel alanlarda parçalanmanın yönetilebilirliğe etkisi de bu ve benzeri çalışmalarda yinelenmektedir. Orta ölçekli kentler için büyükşehir modeli dışında daha kapsayıcı modeller üretilebileceği ve bu kentler için iki

kademeli yapılanmanın, alt kademeler ve büyükşehir belediyeleri şeklinde modellenerek daha çok alt kademe lehine güçlendirilmesi öneriler arasında olmuştur (Genç ve Özgür, 2008: 221).¹

Ancak akademik tartışmalar yürütülürken, 6360 sayılı Kanunun ortaya çıkış sürecini besleyen bir diğer kaynağa dikkat çekmek gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetim reformu 2005 yılından bu yana Avrupa Birliği tarafından desteklenen projelere paralel yürümüştür. *Local Administration Reform* (LAR) kapsamında bu güne kadar iki aşama tamamlanmıştır. LAR I. Aşama “Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi” adını taşımaktadır. Bu, Ağustos 2005-Kasım 2007 tarihleri arasındaki dönemi kapsamakta, finansmanı AB tarafından sağlanmaktadır. Yararlanıcı kurum İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, projenin yürütücüsü Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye temsilciliğidir. Amacı, “yerel yönetimlerde demokratik karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi, yerel yönetimlerin yönetsel/mali özerkliğinin, etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin artırılması ve yerel kamu hizmetlerinin niteliğinin ve vatandaşlara erişiminin iyileştirilmesi” olarak tanımlanan LAR I projesinin üç bileşeni bulunmaktadır: Reform kapasitesinin güçlendirilmesi, seçilmiş yerel yönetimlerde bütçe süreçlerinin ve hizmet performansının iyileştirilmesi, yerel yönetimlerde reform için insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesidir. LAR I projesinin tamamlandığı aşamada Türkiye’de yerel yönetimler konusunda üç temel düzenleme gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Hakkında Kanun reform sürecinin tamamlayıcı parçalarıdır.

Eylül 2009-Kasım 2011 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan LAR II. Aşama Projesi, reformların uygulama aşamasının desteklenmesini içermekte ve “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi” adını taşımaktadır. Bütçesi 4 milyon Avro olan projenin genel hedefi, yeni kanunların uygulanma sürecinde “etkin, saydam, kapsayıcı ve katılımcı yerel yönetimlerin” sağlanması olarak tanımlanmaktadır (www.lar.org.tr).

6360 sayılı Kanunun hazırlık aşaması, LAR II projesi kapsamında yapılan toplantı, çalıştay vb. etkinlikler ile yürütülmüştür. 2011 Nisan - Kasım aylarında sürdürülen bir çalışma ile reform sürecine yol gösterecek olan ilke, politika, yaklaşım ve yöntemlerin neler olabileceğine ilişkin bir taslak strateji dokümanı için çok sayıda kurum ve kişi ile birebir görüşme ve grup çalışmaları yapılmıştır. Yapılan araştırmalarda elde edilen ilk bulgular, Eylül-Ekim 2011 döneminde bölgesel çalıştaylar ile tartışmaya açılmıştır. Bu çalıştaylara Haziran-Temmuz 2011 tarihinde görüşme yapılan yetkililerin yanı sıra, büyükşehir belediyelerinin,

belediyelerin ve il özel idarelerinin yetkileri, valiler ve kaymakamlar ile kalkınma ajanslarının, ticaret ve sanayi odalarının, yerel yönetim birliklerinin, kent konseylerinin ve bazı sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve akademisyenler davet edilmiştir. Görüşmeler büyükşehir-belediye-il özel idaresi temelinde hazırlanmış soru formları üzerinden yürütülmüştür (LAR II Proje Raporu, www.chp.org.tr).

LAR II kapsamında hazırlanması amaçlanan “Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Beyaz Kitap” çalışması kapsamında görüşülen kişilerin değerlendirmelerinden ortaya çıkan reform öncelikleri, her bir yerel yönetim için saptanmıştır. Makalede işlemeye çalıştığımız büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde katma/birleştirme/bütünleştirme çalışmaları adına çıkan sonuçlara bakıldığında, Avrupa incelemelerinden yola çıkarak (Örneğin, Almanya’da Brandenburg 2003 reformu ile belediye sayısı 1479’dan 421’e indirilmiştir. Sachsen Anhalt’da ise 2011 yılında 1121’den 219’a indirilmesine dikkat çekilmektedir) genel olarak eğilimin belediyeler için nüfus ölçeğinin genişletmesi olduğu vurgulanmaktadır. Nüfusu 5000’in altında olan belediyeler kaldırılarak çevrelerindeki ilçe ya da büyükşehir belediyeleri ile birleştirilmesi, kademelendirilmesi ya da başka rasyonel çözümlere tabi tutulması beklentisi önemli bir reform önceliği olarak belirlenmektedir (LAR II Proje Raporu, www.chp.org.tr).

Çalıştayların nasıl düzenlendiğine, katılımcıların neye göre sürece dâhil edildiğine ve anket sorularının hangi kıstaslar gözetilerek hazırlandığına dair bilgilerimiz kısıtlı; ancak LAR projesinde de yer alan ve bu projenin toplantı sonuçlarından ve verilerinden beslenerek hazırlanmış yayınlar hâlihazırda mevcuttur. Bu yayınlar bir anlamda akademinin belli bir kesiminin sürecin içerisine dâhil olarak katkı sunduğunu da bize göstermektedir. Erbay Arıkboğa tarafından hazırlanan “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform” başlıklı çalışma (2012), LAR II projesi kapsamında bir araya gelen “büyükşehir tematik grubu” çerçevesinde elde edilen saha bulgularından yararlanarak hazırlanmıştır. Keza yazar, bir dipnot ile söz konusu saha çalışmalarının, LAR 2. Aşama adlı genel proje içinde, *Yerel Yönetim Reformu Üzerine Taslak Strateji Dokümanının Hazırlanması* adlı alt proje bileşeni kapsamında elde edildiğini, bu alt projenin de kendi içinde, “büyükşehir”, “il özel idaresi” ve “belediye” olmak üzere üç tematik alan üzerinden yürütüldüğünü belirtmektedir (2012: 2).²

Saha çalışmalarından beslenen makale, iki temel öneri düzeyinde tartışma yürütmektedir. Birincisi, mevcut büyükşehir modelinde reforma gidilmesi; ikincisi ise daha radikal bir değişiklik ile kapsamlı bir reform gerçekleştirilerek, entegre bir model geliştirilmesidir. Makalede geliştirilen modele ilişkin önerilere, bazı farklılıklar haricinde 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerde

Dik E (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.

rastlamak mümkündür. Köylerin tüzel kişiliğinin korunması ancak hukuki statüsünün büyükşehirlerde ve diğer illerde farklılaştırılması önerilmektedir. Kent merkezine 10 km mesafede yer alan köylerin mahalle olması, geri kalan yerlerin köy niteliğinin korunması, köylere ait görevlerin önemli bir kısmının alt kademe belediyelerine aktarılması, külfet getirmeyecek ölçüde mali yükümlülük, büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin seçim sürecine katılımı, köye hizmet götürme birliklerinin kaldırılması, gelir ve görevlerinin alt kademelere devri önerilen maddeler arasındadır (2012: 23). Öneriler, 6360 sayılı Kanunun katı yapısının biraz da yumuşatılmış hali olarak görülebilir. Yazarın diğer çalışmaları da incelendiğinde, özellikle parçalanma indeksi gibi nicel veriler ışığında büyükşehir alanlarında entegre model analizlerinin 6360 sayılı Kanunun çıkış sürecine düşünsel kaynaklık ettiği görülmektedir.³

Saha çalışmalarını kapsayan diğer akademik çalışmalar da mevcuttur ve kentsel alanlarda bütünleştirme hareketinden kaynaklanan sorunlara ışık tutmakta ve süreci aydınlatmaktadır. 2004 yılından bu yana gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun analizi konusunda TODAİE tarafından yapılan iki araştırma kentsel alanların yeniden ölçeklendirilmesine dair teori ve pratikte dünya örneklerini de içeren bir yöntemle Türkiye’de reformun haritasını sunmaktadır. Kurum tarafından yapılan araştırma sonuçları, kitap olarak yayına dönüştürülmüştür. İlki, “Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci” adını taşımakta ve büyükşehir yönetimlerinde bütünleştirme sürecinin analizine katkı sağlamaktadır. Çalışma, 5216 sayılı yasa ile başlatılan, metropoliten alanları, çevresindeki yarı kentsel ve kırsal alanlarla bütünleştirme ve böylelikle hizmet kalitesi ve verimin artırılması isteğinin, uygulamada gerçeklik kazanamadığını ortaya koymaktadır (Çınar, Çiner, Zengin, 2009).

TODAİE tarafından yürütülen ikinci çalışma bütünleşme sürecini katma/birleştirme gibi yöntemler üzerinden reformun geldiği son aşamanın anatomisini “Belediyelerin Sınırları” başlığı ile ortaya çıkarmaktadır (Çınar vd., 2013). Araştırma, Kütahya, Denizli, Bolu ve Kırıkkale illerinde gerçekleşen saha çalışmalarını kapsamaktadır. Bu çalışma, bütünleştirme hareketinin gerçek hayatla bağının kurulamadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır:

Türkiye’deki ölçek belirleme süreci genel olarak ekonomik bakış açısı çerçevesinde başlatılmış; özel olarak sermayenin büyüme gereksinimine yanıt verecek biçimde uygulamaya geçirilmiş; katma/birleştirme uygulamaları daha çok etkinlik ve verimlilik ilkesinden yola çıkan bir anlayış doğrultusunda sürdürülmüş; demokrasi, yerel özerklik ve halk katılımı gibi konular ise görmezden gelinmiştir. Toplumsal ve ekonomik olarak kırsal nitelik gösteren yerleşim yerlerinin birdenbire kentsel alan olarak kabul edilmeye başlanması

da yukarıdaki tercihin doğal bir yansıması olarak değerlendirilmelidir. (Çınar vd., 2013: 218-219)

Ancak Hükümet yerel yönetim reformunun tamamlanması konusunda kararlı olmuş ve tüm bu çalışmalar sonucunda yeni büyükşehirler kuran kanunu oluşturarak süreci tamamlamıştır. 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanunun İstanbul ve Kocaeli illeri için öngördüğü büyükşehir modelini; yani, sınırların il mülki sınırları ile birleştirilerek ölçek genişletme hareketini, 14 yeni büyükşehir ile birlikte toplamda 30 büyükşehir belediyesine yaymış bulunmaktadır. Düzenleme ile birlikte köylerin %47,2'si, belediyelerin %54'ü kapanmakta ve kırsal alanın önemli bir kısmı büyükşehir kentsel alan sınırları içerisine çekilmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile Mahalleye Dönüşen Köylerin Niceliksel ve Niteliksel Görünümü

6360 sayılı Kanun, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ile birlikte toplam 30 büyükşehirli ilçenin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğini kaldırmış; köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır (6360/md. 1). Düzenleme ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren geçerli olacaktır.

Mahalleye Dönüştürülen Köylerin Niceliksel Görünümü

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre, 6360 sayılı Kanun öncesinde, Türkiye'de 34.395 köy bulunmaktadır (www.migm.gov.tr). Düzenlemeden önce belde ve köylerin nüfusu 23.707.743 ve bu sayının toplam nüfus içerisinde oranı %35,1'dir (www.tuik.gov.tr). Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere 6360 düzenlemesi ile 35 bine yakın köyün neredeyse yarısının varlığına son verilmiştir. 16.545 köyün 10.036'sı orman köyü vasfındadır. Sadece 6.509 köy ova tipi yerleşmeyi ifade etmektedir. Buradan çıkan sonuç kapatılan köylerin önemli bir kısmının dağlık alan içerisinde konuşlandığıdır.

Tablo1: İllere Göre Kapatılan Köy Sayısı

6360 Sayılı Kanun Sonrası Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köyler (www.yayed.org.tr)							
İL	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY	İL	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY
AYDIN	150	340	490	ANTALYA	52	487	539
BALIKESİR	93	799	892	BURSA	73	586	659
DENİZLİ	60	299	359	DİYARBAKIR	480	323	803

HATAY	215	147	362	ERZURUM	618	348	966
MALATYA	292	203	495	ESKİŞEHİR	156	215	371
MARDİN	327	260	587	GAZİANTEP	257	182	439
MANİSA	132	648	780	İSTANBUL	-	151	151
K.MARAŞ	178	299	477	İZMİR	54	543	597
MUĞLA	25	371	396	KAYSERİ	274	121	395
TEKİRDAĞ	120	137	257	KOCAELİ	-	232	232
TRABZON	212	265	477	KONYA	288	296	584
ŞANLIURFA	1.135	17	1.152	MERSİN	80	429	509
VAN	558	22	580	SAKARYA	18	410	428
ADANA	152	315	467	SAMSUN	137	809	946
ANKARA	274	398	672	ORDU	99	384	483
ANTALYA	52	487	539	TOPLAM	6.509	10.036	16.545

Tablo2: Kapatılan Köylerin Bağlı Sayıları

İL	Bağlı Sayısı	İL	Bağlı Sayısı
Adana	723	Samsun	1687
Ankara	320	Aydın	562
Antalya	1156	Balıkesir	362
Bursa	227	Denizli	530
Diyarbakır	867	Hatay	400
Eskişehir	137	Malatya	1420
Erzurum	586	Manisa	951
Gaziantep	214	K.Maraş	560
İstanbul	102	Mardin	316
İzmir	232	Muğla	1046
Kayseri	141	Tekirdağ	58
Kocaeli	371	Trabzon	2186
Konya	526	Ş.Urfa	1339
Mersin	1002	Van	392
Sakarya	320	Ordu	1504
Toplam 20.237 Köy Bağlısı (www.e-icisleri.gov.tr)			

Ancak 16.545 köy kapatılırken, göz ardı edilen bir konu bulunmaktadır. Köy yerleşmeleri her zaman tek tip ve tek bir yerleşmeden oluşmamaktadır. Türkiye'nin idari bölünüş sistematigi içinde tabanı oluşturan köy idari alanlarını, Özçağlar'ın tanımı ile "belirli bir idarî sınırı bulunan ve bu sınırlar içerisinde yer alan sürekli ve dönemlik kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan, hammadde üretimi (tarım, hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) ve evsel sanayi ile ilgili faaliyetlerin egemen olduğu kırsal kesimini oluşturan en küçük idarî sahaları" oluşturmaktadır.⁴ Bu tanımdan köyün, çeşitli alt yerleşmeleri kapsayan bir içerikte olduğu sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla köy sadece muhtarlık merkezinin olduğu köy yerleşimini ifade etmez; aksine daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Özçağlar'ın sınıflandırmasıyla köyler; tek yerleşmeli, mahalleli ve çok yerleşmeli köylerden oluşmaktadır. Türkiye'deki köylerin idarî sınırları içerisinde çoğunlukla tek yerleşim birimi vardır. Ancak, bazı köylerin idari alanlarının içinde birden fazla sayıda devamlı oturlan yerleşim birimi bulunmaktadır. Bu özellikteki köy idari alanları "mahalleli köy idari alanı" şeklinde tanımlanmaktadır. Buradaki mahalleler ile kentsel alandaki mahalleleri karıştırmamak gerekmektedir. Kırsal alanda mahalle, köy tüzelkişiliğine bağlı yapılardır. Bazı köylerin idari sahaları içinde ise birden fazla sayıda mahalle bulunabileceği gibi, bunların yanında çeşitli sayılarda sezonluk kır yerleşmeleri de (mezra, yayla, kom, dam vb.) bulunabilmektedir. Bu tür köylere çok yerleşmeli köy adlandırılması yapılmaktadır (2005: 6-8). Bu tanımlamalardan yola çıkarak, köy tüzel kişiliği ortadan kaldırıldığı vakit sadece tek bir yerleşim yerinin değil, köy muhtarlıklarına bağlı çok sayıda yerleşim yerinin de kaderi değişmiş olmaktadır. Tablo2, İçişleri Bakanlığı'nın sunduğu bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. Buna göre, toplam 30 büyükşehir belediyesinde köy bağılı olarak 20.237 yerleşmenin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla birim olarak kapatılan 16.545 köye ilaveten 20.237 yerleşmenin de düşünülmesi gerekmektedir. Niceliksel olarak kapatılan köylerin bu özelliği analize dâhil edilmelidir. Köyler, mezralar, yaylak ve kışlaklar ve diğer kırsal yerleşmeler ile birlikte bir bütün oluşturmaktadır. Nüfus sınırı ile yapılacak değerlendirme bir köyü köy olmaktan çıkarmaz. Ancak 6360 sayılı Kanun, köyleri mahalleye dönüştürdüğü gibi, Belediye Kanununa mahalle kurulmasında gözetilecek yeni bir sayı sınırı getirmektedir.

Bu nedenle açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer konu, nüfusu 500'ün altında kalan yerler sorunudur. 6360 sayılı Kanunun 15. maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesinin ikinci fıkrasına bir de değişiklik getirmektedir. Buna göre, belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacaktır. Kapatılan köylerin nüfus incelemesini içeren Tablo3'te görüleceği üzere, köylerin önemli bir kısmının nüfusu 500'ün altındadır. Bazı yerleşmelerde

nüfusu 500'ün üzerinde köy bulunmamaktadır. Sadece İstanbul, Hatay ve Van illerinde nüfusu 500'ün üzerinde olan köy sayısı toplam köy sayısının yarısından fazla bir miktara denk gelmektedir. Kapatılan köylerin sadece % 33'nün nüfusu 500'ün üzerindedir. Yani köylerin neredeyse %70'inin nüfusu 500'ün altındadır. Hükümet, ek madde ile getirilen düzenlemenin kapatılan köyleri kapsamadığı ve yeni kurulacak mahalleri içerdiğini açıklasa da, kapatılan ve mahalleye dönüştürülecek köylerden nüfusu 500'ün altında olanların nasıl bir uygulamaya tabi tutulacağı konusunda belirsizlik devam etmektedir. Bu yerleşmelerin birleştirilmeleri konusunda da kaygılar mevcuttur. Keza, kapatıldıkları gibi hiçbir niteliksel ayırım gözetilmeden birleştirilmeleri, sorunlu yeni alanlar ortaya çıkaracaktır. Örneğin; mezhepsel ayrılıklar, kültürel farklılıklar göz ardı edilerek gerçekleştirilecek köy birleştirmelerinden doğacak sıkıntı baskın olan bir grubun azınlıkta kalana tahakkümü şeklinde sonuçlanacaktır.

Tablo3: Nüfusu 500'ün Altında Olan Köyler

İlin Adı	Nüfusu 500'ün Üstünde Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı	Oran %	İlin Adı	Nüfusu 500'ün Üstünde Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı	Oran %
Adana	197	467	42,184154	Samsun	357	946	37,737844
Ankara	121	672	18,005952	Aydın	218	490	44,489796
Antalya	205	539	38,033395	Balıkesir	262	892	29,372197
Bursa	213	659	32,3217	Denizli	131	359	36,490251
Diyarbakır	278	803	34,620174	Hatay	221	362	61,049724
Eskişehir	44	966	4,5548654	Malatya	89	495	17,979798
Erzurum	184	371	49,595687	Manisa	247	587	42,078365
Gaziantep	145	439	33,029613	K.Maraş	212	780	27,179487
İstanbul	103	151	68,211921	Mardin	129	477	27,044025
İzmir	262	597	43,886097	Muğla	96	396	24,242424
Kayseri	102	395	25,822785	Tekirdağ	87	257	33,85214
Kocaeli	67	232	28,87931	Trabzon	163	477	34,171908
Konya	182	584	31,164384	Ş.Urfa	356	1.152	30,902778
Mersin	192	509	37,721022	Van	332	580	57,241379
Sakarya	171	428	39,953271	Ordu	170	483	35,196687
Kaynak: www.tuik.gov.tr				Toplam	5536	16545	33,46026

Mahalleye Dönüştürülen Köylerin Niteliksel Görünümü

Köylerin mahalle olmasında ne türden bir sakınca vardır? Behice Boran'ın köylere ilişkin tanımlamalardaki niteliksel ayırım uyarısı önem taşımaktadır. Boran'a göre, köyü 'köy' olarak bırakmak veya değiştirmek ve şehirleştirmek tartışmaları yürütülürken göz önünde tutulması gereken ilk nokta 'köy' olgusundan ne anladığımızdır. Nüfusu belli bir sayının üzerinde olan yerleşim yerlerini kent, daha az olanlarını kırsal olarak tanımladığınızda köy istatistiki bir olgudur. Sosyolojik açıdan ise tanım değişmektedir. Tanımlamada, köyün bir parça olarak toplum içindeki fonksiyonunu ve diğer taraftan bu parçanın bütün ve bu bütün içindeki diğer parçalar ile olan fonksiyonel ilişkisini tespitle işe başlamak gerekmektedir. Köyün fonksiyonu, yani toplumsal yapıda gördüğü iş, zirai/tarımsal üretimdir. Köyler zirai nüfusun toprak üstünde yoğunlaştığı noktalardır. Nüfus sayısı ne olursa olsun, halkı toprağı sürerek geçinen topluluklar köydür. Bu topluluklarda sanayi, ticaret, mesleki sınıflar mevcut değildir. Köylü nüfusu şehirli nüfustan ayırırken dikkat edilecek fark budur. Nüfus miktarı önemli olmakla birlikte, ayırt edici bir özellik değildir (Boran, 1940: 183) Güler'in de belirttiği üzere köy, kırsal nitelik taşıyan yerleşmelerin yönetim modelidir. Kırsal yerleşme, kabaca, geçimin tarımsal üretim ve hayvancılıktan sağlandığı küçük yerleşme olarak tanımlanabilir (2008: 295).

Mevzuattaki tanımına bakacak olursak, köy 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa göre, "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler" (md. 2). Köy, "bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir" (md. 7).

1924 Anayasası'nın 90. maddesine göre, "iller, şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler." Köyler, anayasada tanımlı tüzel kişiliğe sahip, bağımsız bir yerel yönetim birimidir. Köy yönetim modelini özgün kılan en temel özellik de budur. Bu özellik Köy Kanununun çıkarılması sürecinde taviz verilmeyen en temel konudur. Kanunun Meclis'te görüşüldüğü esnada öne çıkan tartışmalar, köyün bağımsız bir organ olarak görülmesi ve özel mülkiyet hakkı tanınması üzerinden yürümüştür. Anayasal güvence altına alınmış olan şahs-ı manevi, diğer adıyla tüzelkişilik, köy yönetimine kendi başına mal edinme ve bu mallar üzerinde tasarruf hakkı tanımaktadır (442/8.md). TBMM tutanakları incelendiğinde köy kanunu çalışmaları yapılırken, yerel yönetimler üzerine ortaya çıkan ortak akıl dikkate alınmalıdır. Beledi alan, dört dereceli düşünölmüştür: *köy, kasaba, şehir ve büyükşehir*. Her bir kademe ise tüzelkişilikle muhtariyet kazanacaktır. İlk kanunlaşma hareketine de en küçük yerel birim olan köy yerel biriminden

başlanılmıştır (Bayrak, 2012: 1558-1559).

Köy yönetiminin ikinci temel özelliği organlaşma biçimidir. Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunmaktadır. Köylerin yönetimi de üçlü organlaşma kuralına uygun düzenlenmiştir. Başkanlık görevini *muhtar*, kurul görevini *ihiyar meclisi* (heyeti değil), genel meclis görevini köydeki tüm seçmenlerden oluşan *köy derneği* üstlenmiştir (Güler, 2008: 296). Köy İhtiyar Meclisi çoğu zaman İhtiyar Heyeti ile karıştırılmaktadır. İhtiyar Heyeti mahalle yönetiminin seçimle gelen organıdır. Ancak İhtiyar Meclisi ile aynı özelliği taşımaz.

Köyler, demokratik katılım esasına dayanan bir organa sahiptir. Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeye hakkı olan *kadın* ve *erkek* köylülerin toplanmasıyla köy derneği oluşur. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilmektedir (442/30).

Muhtar köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Devlet işleri ve köy işleri olmak üzere görevleri iki yönlüdür. Muhtarın sahip olduğu yetkilerin önemi, aşağıda aktarılacağı üzere mahalle muhtarının yetkileri ile ayrıştırılırken açığa çıkmaktadır. Ancak öncesinde mahalle örgütlenmesini tanımlamak gerekmektedir.

Mahalle muhtarlığı kamu tüzel kişiliğine, kendi bütçesine ve personeline sahip bir yerel yönetim türü değildir. Güler'e göre, "tarihsel olarak mahalle muhtarlığı, kendi başına bir yerel yönetim türü olarak genişlememişken, köy muhtarlığı yerel yönetim türlerinden biri haline dönüşmüştür. Mahalle muhtarlığı, kentlerde belediye yönetim alanında varlık gösteren bir semt örgütlenmesidir. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti (meclisi değil) mahallede oturan seçmenlerce seçilerek oluşsa da, mahalle muhtarlığı kurumunu devlet tüzel kişiliği içindeki en küçük yerel organ olarak değerlendirmek gerekir. Nitekim mahalle muhtarlarının yürüttüğü başlıca görevler de genel yönetimin yetki alanı içinde olan nüfus, askerlik, sivil savunma, güvenlik, seçim işleri, milli eğitim, tapu ve kadastro, genel sağlık gibi görevlere yardımcılık niteliğindedir" (2008: 298).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesine göre mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilmektedir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer

görevleri yapmakla yükümlüdür.

Mahalleler de köyler kadar eski yerleşme biçimleri olmasına karşın, Cumhuriyet rejimi köyleri hukukla sararak güvence altına almıştır. Köy muhtarlığı, mahalle muhtarlıklarına nazaran güçlü yapılardır. 6360 sayılı Kanunun uygulanması ile ortaya çıkabilecek sorunları anlatırken Gözler iki yapı arasındaki niteliksel farkı şu şekilde özetlemektedir (2013: 25-28):

- Köy ihtiyar meclisi, bir kamu tüzel kişinin karar organıdır. Kamulaştırma dâhil, pek çok icrai yetkisi vardır. Mahalle ihtiyar heyetinin ise bir yetkisi yoktur.
- Köy muhtarı köy idaresinin yürütme organı ve köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Pek çok yetkisi vardır. Mahalle muhtarının ise bir yetkisi yoktur. Çünkü mahallenin bir tüzel kişiliği yoktur.
- Köyler mahalleye dönüşünce, köy ile mahalle olmak arasında ne fark olduğu görülecektir. Örneğin; artık köy muhtarı, daha doğrusu mahalle muhtarı, mahalle adına dava açamayacak, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olamayacaktır. Dolayısıyla mahalle, hak ve borç altına giremez; hukuki işlem yapamaz, mahkemeler huzurunda davalı ve davacı olamaz. Köy ise bunların hepsini yapabilir.
- Yüz yıllık mevzuatımızda köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğu varsayımıyla yapılmış onlarca, belki yüzlerce düzenleme vardır. Köylerin tüzel kişiliği kalkınca, kimsenin aklına hayaline gelmeyecek problemler ortaya çıkacaktır.
- Hak denen şey, ancak bir hukuk süjesi tarafından kullanılabilir ve korunabilir. Hukuk süjesi olmadan hak da olmaz. Süjeyi kaldırıp, bu süjenin hakları devam ediyor demek, bir garabettir.
- Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin bu haklardan mahalle olarak yararlanacağını söylemek, ölen bir malikin sahip olduğu evden artık hayalet olarak yararlanacağını söylemek gibi bir şeydir. Ölen gerçek kişi nasıl artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz ise, tüzel kişiliği kaldırılan köy de artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz.

Mahalle yönetimleri, nüfus, vatandaşlık gibi işlemlerden önemli bir kısmını diğer kamu kurumları ile paylaşarak son yıllarda önemli ölçüde zayıflatılmıştır. Mahalle muhtarları da bu durumdan şikâyetçidir. TODAİE tarafından 27 Mayıs 2013 tarihinde düzenlenen Mahalle Yönetimi Çalıştayı, *yeni büyükşehir belediye modeli çerçevesinde mahalle yönetimine ilişkin sorunlar, hizmete ilişkin sorunlar, özlük haklarına ilişkin sorunlar ve teşkilat ve görevlere (mevzuata)*

ilişkin sorunlar olarak dört başlıkta gruplar dahilinde yürütülmüştür. Katılımın en yoğun olduğu grubun teşkilat ve görevlere ilişkin sorunlar kısmında olduğu gözlemi Çalıştay raporunda aktarılmıştır. Toplamda 94 adet sonuç ile 50 adet çözüm önerisinin büyük bir kısmı teşkilat yetersizliği ve mevzuatın koşullara istenilen cevabı veremediği üzerinedir. Köylerin mahalleye dönüşmesi sonucunda ortaya çıkacak durum muhtarların talepleri ile değerlendirildiğinde daha net bir şekilde açığa çıkmaktadır. Muhtarlar, eğer köyler mahalleye dönüşecekse öncelikli olarak mahalle yönetiminin gelir ve teşkilat açısından güçlendirilmesini savunmaktadır. Mahalle yönetimine tüzelkişilik tanınması, temel bir muhtarlık kanunu çıkarılması, e-devlet uygulamalarına entegrasyon ile muhtarların mahallerine ilişkin nüfus bilgilerine ulaşımlarına olanak tanınması öne çıkan istekler arasındadır. Köy ve mahalle muhtarlarının çalışma koşullarına ilişkin ise daha çok muhtarların sigorta primleri ve görevi başında ve görevlerinden ayrıldıktan sonra da bireysel bazı haklarının verilmesi ve devam ettirilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır (2013).

Tüm bu açıklamaların bize gösterdiği fotoğraf, sıkıntılı bir görünüm sunmaktadır. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi, niteliksel olarak güçlü bir yapının, yasal ve kurumsal olarak daha zayıf bir yapıya tahvilidir. Fiziksel koşullar itibariyle mahalle tipi yönetimle, 16.545 köy ve bağlısını yönetmek mümkün gözükmemektedir. Bir kanuni düzenleme ile niteliksel bir fark gözetilmeden köylerin mahalleye dönüştürülmesi, kaotik bir ortam yaratacaktır. Aşağıda, köylerin yukarıda sıralanan güçlerini kaybetmesi sonucu ortaya çıkacak sorunlardan bahsedilmeye çalışılacaktır.

Köylerin Mahalleye Dönüşmesi Sonucunda Yaşanacak Temsiliyet Kaybı

Tablo4: Kapatılan belde ve köylerin nüfusları

İlin Adı	Belde ve Köy Nüfusu		
	Erkek	Kadın	Toplam
Adana	120.799	118.212	239.011
Ankara	61.293	62.113	123.406
Antalya	307.060	292.803	599.863
Bursa	141.797	144.362	286.159
Diyarbakır	217.436	219.473	436.909
Eskişehir	39.914	39.006	78.920
Erzurum	134.561	134.160	268.721
Gaziantep	96.682	194.625	194.625
İstanbul	73.421	70.807	144.228
İzmir	174.564	168.965	343.529
Kayseri	80.029	78.546	158.575
Kocaeli	55.560	51.724	107.284
Konya	240.344	248.074	488.418
Mersin	178.819	176.159	354.978
Sakarya	111.346	110.284	221.630
Samsun	203.432	207.891	411.323
Aydın	197.711	196.984	394.695
Balıkesir	225.303	223.685	448.988
Denizli	139.551	140.194	279.745
Hatay	372.439	368.645	741.284
Malatya	129.054	128.519	257.573
Manisa	220.111	221.538	441.649
K.Maraş	197.717	189.868	387.585
Mardin	155.985	158.929	314.914
Muğla	243.481	233.727	477.208
Tekirdağ	136.378	126.894	263.272
Trabzon	162.074	168.942	331.016
Ş.Urfa	390.380	396.240	786.620
Van	255.814	247.444	503.258
Ordu	318.076	159.960	158.116
Toplam	5.381.131	5.278.773	10.243.502

Dik E (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.

Köyler, yukarıda da bahsedildiği üzere cumhuriyetin kuruluş döneminin ilk yasal kurumsal görünümülerindendir. 1924 Anayasası'nın 89. maddesi, "Türkiye coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar kasaba ve köylerden meydana gelir" hükmü ile köyleri Anayasa'da tanımlı hale getirmiştir. 90. madde ile de "iller, şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler" denerek köylerin muhtariyeti güvence altına alınmıştır. Köylerin anayasal statüsü bu bakımdan yeni değildir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre mahalli idareler, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasa mahalli idareleri, *il özel idaresi-belediye-köy* şeklinde üç kademedede sıralamakta, bu sıralamayı *mahalli müşterek ihtiyaçları* karşılama esasına dayandırmaktadır; yerel yönetimlerin karar organları kanun ile tanımlı *yerel seçmenlerce* belirlenmekte ve *kamu tüzelkişiliği* ile devlet tüzelkişiliğinden ayrılmaktadırlar.

6360 sayılı Kanun ile Tablo3'te görüldüğü üzere, 10.243.502 köy halkının anayasal güvenceleri sona ermiştir. Çok büyük bir nüfus kendi yönetimini seçme, idare ve temsiliyet hakkından mahrum bırakılmaktadır. Köyler, demokrasinin gelişim dinamikleri bakımından özgün bir yapıya sahiptirler. Köy derneğinin kuruluşu bunun en isabetli göstergesidir. Mahalle yönetimi içerisinde köyler doğal yaşam dinamiklerini ve özgürlüklerini yitireceklerdir. 6360 sayılı Kanunun değerlendirmesini içeren yazısında Gözler, özel idarelerin ve köylerin kaldırılmasının Anayasasının 127. maddesine aykırı olduğunu ve Anayasada bir değişiklik gerçekleştirilmeden bu yapıların kanunla kaldırılmasının hukuken sakat olduğunu ifade etmektedir. Gözler, köyün tanımı ve köy halkının tanımının yasa koyucunun kendi takdiri ile şekillenemeyeceğini ve bu tanımların anayasal temele ve toplumsal gerçekliğe dayandığına vurgu yapmaktadır. Keza verdiği örnek bu anlamda isabetlidir. Kendi ifadesiyle "şehre uzaklığı 50 km olan bir yerleşim birimine mahalle denemeyeceğine göre burada yaşayanların kentli olamayacağı" bir gerçektir. Gözler'in yorumunda bu gerçeklik sadece köyler aleyhine gelişmemekte, köylerin ilçe belediyelerine katılmaları da belediyelerin anayasal hakları bakımından bir sınır ihlali niteliği taşımaktadır (2013: 6).

Anayasa Mahkemesi, 6360 sayılı Kanunu Anayasaya aykırı bulmayarak tartışmaları sona erdirememiştir. Anayasa il, belediye ve köy halkı olarak ayırım yaparken bu üç yapının farklı halk kesimlerinin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde kurulmasına işaret etmektedir. Dolayısıyla sorun niceliksel bir sorun olmaktan öte niteliksel bir sorundur. Köy yerleşim yerlerinin bir anda mahalle yönetim birimine dönmesi hem Anayasa açısından hem de fiziki koşullar

bakımından mümkün görünmemektedir. Hiçbir koşul gözetmeden sadece bir alan tanımlaması yaparak il mülki sınırları ile büyükşehir sınırlarını eşleştirilip Anayasa’da tanımlı köylerin mahalle yapılması bu bakımdan sorunludur.

Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesinden Kaynaklanacak Hak Kayıpları

Köylerin mahalleye dönüştürülmesinin üç temel sonucu bulunmaktadır: tüzel kişiliğin kaybı, bu kayba bağlı yerel varlıkların kaybı, kanunla getirilen yeni yükümlülükler.

Bir köyü bağımsız kılan en önemli unsur, mal edinebilme ve yerel varlıkları üzerinde tasarruf hakkıdır. Geçici 1. maddenin 3. bendinde yer alan düzenleme ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli,⁵ her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilecek ve bu devir işlemi ilk mahalli idareler genel seçimi itibarıyla uygulanacaktır.⁶

Devir işlemleri için yönetsel bir mekanizma oluşturulmaktadır. Devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulacaktır. Komisyona yardımcı olmak üzere valinin görevlendirmesi ile alt komisyonlar da kurulabilecektir (Geçici Md. 1/1). Tüzel kişiliği sona eren yerlerin, mevcut personel, taşınır ve taşınmazları, iş makineleri ve diğer taşınmazları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan alacak ve borçları katılacakları ilçe belediyesine Kanunun yayımından itibaren bir ay içinde bildirmeleri gerekmektedir. Kanunun yayımından önce ilanı yapılmış memur alımları hariç olmak kaydıyla, yine bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler tarafından nakil yoluyla atanacaklar da dâhil olmak üzere hiçbir şekilde yeni personel alımı yapılamayacak ve bu belediye ve köyler tarafından aynı tarihten itibaren tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi geçecek şekilde veya mevcut hizmet alımlarının kapsamını ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesi düzenlenemeyecektir. Sadece taşınmazların devri değil, taşınmaz mallar üzerinde tasarruf ve toplu iş sözleşmesi, satış ve kiralama, borçlanma, imar uygulamaları (inşaat ruhsatı hariç) gibi kararları alma hakkı da katılacakları ilçe belediyesinin onayına tabi tutulmuştur (Geçici Madde 1).

Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin taşınmazlarının satışı ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları ise İçişleri Bakanlığının onayına tabi olacaktır. Yine tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin mahkemelerde süren davalarında katıldıkları ilçe belediyesi taraf olacaktır (Geçici Md. 1’in 12

ve 13. fıkraları). Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağışı yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluşu, bu taşınır ve taşınmazların bağış amacına uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu getirmektedir.

Kanun, köyün mal varlığının mülkiyetinin el değiştirmesine sebep olurken, mahalleye dönüşen köylere ek yükümlülükler getirmiştir. Kentte yaşamının getireceği sorumluluklar köy halkı için de geçerli olmuştur. Bu yükümlülükler belli kentsel kullanım hizmetlerinin köy halkını da kapsayacak şekilde ücretlendirilmesini ifade etmektedir. Ancak bir süre sınırı konulmuş ve Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. İçme ve kullanma suları için alınacak ücret de beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Bu madde kapsamına, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2. maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerler de dâhil edilmiştir (Geçici md. 1'in 15. fıkrası).

Devam eden haklara gelince, orman köylerine ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanununun 12. maddesine ek fıkra getirilmiştir. Buna göre, mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edecektir. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri de 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam edecektir (6360 Sayılı Kanunun 16. maddesi).

Zaten koşulların çetin olduğu köy yerleşmeleri, kendi öz yönetim biçimi ve kendi yerel varlıkları üzerinde tasarruf hakları ile bir ölçüde avantaj elde ediyorlardı. Kanun yerel varlıklarına el koyduğu gibi aynı zamanda yeni yükümlülüklerle köylü üzerinde yük oluşturacaktır.

Kırsal Alanın İmara Açılması

Kırsal alanın yapılaşmaya açılması Hükümetin çok uzun bir zamandır güttüğü bir politikadır. Daha önce bilindiği üzere, 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 648 sayılı KHK, köylere ilişkin önemli düzenlemeler içermekteydi. Ancak, İmar Kanununa getirilen ek maddeler ile; birincisi, köylere yapılacak yapıların ruhsatlanması, ikincisi, mera, yaylak ve kışlakların geleneksel kullanım amacıyla geçici yerleşme yeri olarak uygun görülen kısımlarının, talep sahiplerine bedeli karşılığında yirmi dokuz yıla kadar tahsis edilebileceğine ilişkin hükümler, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti. (AYM, 2 Nisan 2013).

Sürekli gündeme gelen yeni köy kanunu taslaklarında da yapılaşmanın önünü açan hükümler bulunmaktadır. 2009 yılında ortaya çıkan tasarı, Köy Kanununda yer alan “kırsal yerleşme planlarının” yanında “kırsal alan yenileme planı” adıyla yeni bir plan türü getirmekteydi. Kentsel dönüşümün kırsaldaki izdüşümü olan bu plan türü, 2013 yılında tekrar gündeme gelen köy kanunu tasarisında “köy yenileme planı” adı ile köylerin tarihi dokusu ve kültürel yapısının korunması, afet riski altındaki yerlerin denetimi gibi işlevleri de genişletecek şekilde, kırsal alanı konut sektörüne açmaktadır. Afet riski alanları dönüştürmek adına çıkarılan 6360 sayılı Kanun ise kırsal alanın yapılaşma için cazibe merkezi haline geldiğini kanıtlayan hükümler içermekteydi (Öğdül, 2012).

6360 sayılı Kanun ile 648 sayılı KHK ile iptal edilen hükümlerin önemli bir kısmı daha kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. Örneğin ruhsat affı getirilerek, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme ruhsatı almış sayılacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır (Geçici Md. 1/14). Bir diğer düzenlemeyle de mahalleye dönüşen köylerde ticari amaç taşımayan yapılar için ilçe belediyeleri veya talep etmeleri halinde büyükşehir belediyelerinin imar mevzuatına bağlı kalarak ve yörenin geleneksel, kültürel özelliklerine uygun olarak “tip mimari” projeler yapabilecek ya da yaptırabilecekler (Çeşitli Hükümler Md. 3).

6360 sayılı Kanunda, orman ve meraların korunmasına ilişkin geçiş hükümleri bulunmasına karşın ileride buraların kentsel gelişme alanı olarak ranta açılması olası gözükmemektedir (Duru, 2013: 36). TOKİ benzeri yapılaşmanın köye aktarılması, hâlihazırda “tarımköy projeleri” ile yürütülmektedir. 6360 ile birlikte daha da yaygınlaşacaktır (www.toki.gov.tr).

Sonuç

Tarihsel olarak aktarılan kuramsal bilgi, kentsel alanın, kalkınma dinamikleri açısından önem taşıdığını göstermektedir. Kentler, belli bir döneme kadar ulusal kalkınmanın, küreselleşme çağından itibaren ise uluslararası sermaye geçişlerinin kaldıraç işlevi yüklenen nesnelere olmuşturlardır. Bu nedenle, kentsel alanın parçalı yapısı kimi zaman eleştirilerin odağı, kimi zaman da demokratikleşmenin gereği sayılmıştır.

Büyükşehirlerin, kırsal alanı kapsayacak şekilde genişletilmesi ülke koşulları göz önüne alındığında bir takım sorunları içermektedir. Sorunların kaynağı teknik olarak sadece alansal ölçeğin yönetilebilirliği üzerinden tartışılmamalı,

sosyolojik özellikleri de dikkate alınarak bir değerlendirme gerçekleştirilmelidir. Hükümet, kentsel alanların parçalı yönetim yapısını bir sorun alanı olarak görmüş, sorunun aşılmasında izlenecek yöntem olarak da niteliksel olarak hiçbir fark gözetmeksizin büyükşehir sınırları içerisinde kalan tüm kırsal yerleşmeleri kent yönetimi içine dâhil etmiş ve 16.545 köyün tüzel kişiliğini kaldırarak mahalleye dönüştürmüştür.

Tarihsel birikimi, hukuksal ve yönetsel özellikleri ile bir yerel yönetim birimi olan ve taşıdığı kamu tüzelkişisi vasfı ile yerel halkı devlet nezdinde temsil yeteneğine haiz köy muhtarlığının, bir yerel yönetim birimi olmaktan ziyade kentsel bir örgütlenme biçimi ve sınırlı yetkiyle donatılan mahalle muhtarlığına tahvili sorunlu görünmektedir. Keza, köy yönetimi ile mahalle yönetimi niteliksel olarak farklıdır. Bu bağlamda köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yerel haklar açısından iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi nitelik olarak daha güçlü bir yapının yani köy tüzel kişiliğinin nitelik olarak daha güçsüz bir yapıya dönüştürülmesi, ikincisi anayasada tanımlı bir yapının herhangi bir anayasa değişikliği gerçekleşmeden ortadan kaldırılması dolayısıyla nüfusun önemli bir kısmının temsiliyet kaybına maruz kalmasıdır.

Sonnotlar

¹ Orta ölçekli kentler konusunda yazarın ve diğer akademisyenlerin katkıda bulunduğu bazı çalışmalar şöyledir: Özgür H (2007). Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler. H Özgür ve M Kösecik (Der), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama*, Ankara: Nobel, 100–142. Özgür H (2008), *Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercih ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları*, *Yerel Siyaset Dergisi*. S.26, 5-10. Özgür vd (2007). Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi, B Eryılmaz, M Eken, L Şen (Der), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Ankara: Nobel, 475-513. Üzmez U (2012). Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 14(2), 127-158

² Grup çalışmalarının moderatörlüğü, il özel idaresi grubunda Prof. Dr. Muhittin Acar, belediye grubunda Prof. Dr. M. Akif Çukurçayır, büyükşehir grubunda ise Doç.Dr.Erbay Arıkboğa tarafından yapılmıştır. Çalıştaylar hakkında Arıkboğa’nın aktardığı bilgiler şunlardır: 36 ayrı kurumda 63 kişi ile tek tek ve yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelere müsteşar, genel müdür, daire başkanı gibi görevlerdeki 12 üst düzey bürokrat; il özel idarelerinde vali, il genel meclis başkanı, genel sekreter gibi makamlarda bulunan 11 kişi; belediyelerde başkan, başkan yardımcısı, genel sekreter, meclis grup başkan vekili ve meclis üyesi sıfatlarına sahip 31 kişi; 3 yerel yönetim birliği genel sekreteri, 4 akademisyen ve 2 uzman katılmıştır. Yine bu görüşmeler Doğudan Batıya farklı illerde ve farklı siyasi partilere mensup yerel yönetimlerde yapılmıştır. Görüşmeler, 16 yapılandırılmış soru çerçevesinde ve derinlemesine görüşme tekniği ile yapılmıştır. Bu görüşmelere ilişkin ayrıntılar, ilgili kurumlara sunulmuş olan proje raporlarında mevcuttur. İkinci olarak bu görüşmelerde elde edilen bulgulardan hareketle, 15 Eylül ile 6 Ekim 2011 tarihleri arasında 6 bölgesel çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştaylar sırasıyla Erzurum, İstanbul, İzmir, Gaziantep, Konya ve Ordu illerinde yapılmış ve her bir çalıştaya çevre illerden de katılımcılar davet edilmiştir. Çalıştaylara farklı siyasi partilere mensup yerel yönetimlerdeki farklı tarafların yanı sıra, sanayi ve ticaret odalarından, kent konseylerinden, kalkınma ajanslarından ve üniversitelerden temsilciler de katılmıştır.

³ Ankoğa’nın özellikle ölçek genişletmesine ilişkin şu çalışmaları mevcuttur: *Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu (18–20 Ekim 2007)*. Kamu Yönetimi Forumu (Kayfor), Kocaeli. *Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli (2013)*. *Yerel Politikalar*, 1(3), 48-96. *Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri*, İçinde: *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, Ö Önder ve F Kırışık (Der) Ankara: Orion, 119-142. *Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform*, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(1). *Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi (2008)*. İçinde: *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, F Genç, A Yılmaz, H Özgür (Der), Ankara: Gazi, 299–330. *Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri (2009)*. 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, Ankara: TODAİE, 737–754.

⁴ Bu konuda yazarın özellikle şu eseri de incelenmelidir: Özçağlar A (1996). Türkiye'nin İdari Coğrafyası Bakımından Köy, Bucak, İlçe, İl ve Belde Kavramları Üzerine Düşünceler. *D.T.C.F. Coğrafya Araştırmaları Dergisi*, 12, 7-24.

⁵ Tartışmalı olan köy korucuları için Kanun, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuların hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam edeceklerini hükme bağlamaktadır

⁶ Hazinesinin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca, bu Kanunun 1inci maddesiyle tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, belediyelere ve köy tüzel kişiliklerine tahsis edilmiş olanlar; kuruluş kanunlarıyla kendilerine verilen kamusal nitelikteki görevleri yerine getirmeleri amacıyla ve komisyon kararıyla; ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşlarına, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine tahsis edilmiş sayılır.

Kaynakça

Arikboğa E (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (1), 1-32.

Bayrak B (2012). 1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş. İçinde: N Keskin (der), *Açıklamalı Yönetim Zamanizini (TİDATA) 1919-1928*, Ankara: AÜ SBF KAYAUM Yayınları, 1541-1737.

Blatter J (2006). Geographic Scale And Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory And Evidence From Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28 (2), 121-150.

Boran B (1940). Köy Davası «Şehirleşmek» Davasıdır-II. *Siyasi İlimler Mecmuası*, 112 (10), 183-190.

Brenner N (2002). Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview *Cities*. 19 (1), 3-21.

Çınar T, Çiner C, Zengin O (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.

Çınar T vd. (2013). *Belediyelerin Sınırları*, Ankara: TODAİE.

Duru B. (2013). Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?. *Birlik*, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, 33-37.

EU Committee of the Regions, Governance of Metropolitan Regions *European and Global Experiences Workshop on the "Governance of Metropolitan Regions in Federal Systems"* Brussels, 20-21 June 2011, www.eukn.org/dsresource?objectid=259722. Son erişim tarihi, 12/12/2013.

Genç N ve Özgür H (2008). Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Kuşadası-Söke ve Aydın Merkez İlçe Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), 195-225.

Gibson C, Ostrom E, Ahn T (2000). The Concept Of Scale And The Human Dimensions Of Global Change: A Survey. *Ecological Economics*, 32: 217-239.

Gözler K (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82. www.idare.gen.tr/6360-eleştiriler.pdf, Erişim Tarihi: 15.10.2013.

Güler B (2006). *Yerel Yönetimler*. Ankara: İmge.

Güler B (2008). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. Ankara: İmge

Karasu K (2009). Yerelleşme Söylemi Ve Bölge Kalkınma Ajansları, *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.

Lefèvre C (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), 9–25.

MacLeod G ve Goodwin M (1999). Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance. *Progress in Human Geography*, 23(4), 503-527.

Marando V (1979). City-County Consolidation: Reform, Regionalism, Referenda and Requiem. *The Western Political Quarterly*, 32(4), 409-421.

Organisation For Economic Cooperation And Development (OECD) (2000), Policy Brief: The Reform Of Metropolitan Governance.

Organisation For Economic Cooperation And Development (OECD) (2012). Urban Trends and Policies in OECD Countries. Regional Development Working Papers, www.oecd-ilibrary.org/urban-trends-and-policies-in-oecd-countries , Son erişim tarihi, 21/12/2013.

Ostrom vd. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, *American Political Science Review*. 55 (1), 831-842.

Öğdül H (2005). Kırsal Mekân Politikalarında Yeni Dönem, *Mimarlık*, sayı:371, <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=385&RecID=3153>. Son erişim tarihi, 05/01/2014.

Özçağlar A (2005). Türkiye’de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi. *A.Ü DTCF Coğrafi Bilimler Dergisi*, 3 (1), 1-25.

Dik E (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.

Özgür H (2005). Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu. İçinde: H. Özgür ve M. Kösecik (Der), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, Ankara: Nobel, 471–499.

Suzuki I (1998)., *Metropolitan Governance: Strategies for Capacity Building. Asian Review of Public Administration*, 10(1-2), 285-297.

TC Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) (2013). Türkiye’de Mahalle Yönetimi Çalıştayı, Sonuç Bildirgesi: <http://www.yerelnet.org.tr/resimler/ekler/calistay-sonuc-bildirgesi.pdf>. Son erişim tarihi, 16/08/2013.