

Büyükşehirlerdeki Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanların Tespiti Sürecine Yönelik Bir Araştırma: Trabzon Örneği ¹

A Research on the Detection Process of Rural Neighborhoods and Rural Built-Up Areas in Metropolitan Cities: The Case of Trabzon

Abdulgazi YIKICI * Çağrı ÇOLAK **

ÖZET

Çalışma, kırsal mahallelerin ve kırsal yerleşik alanların tespit sürecini ele almakta ve bu süreçte ilgili yönetmelikte belirlenen koşulların ne ölçüde sağlandığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmanın örneklemini, Trabzon ilinde 6360 sayılı Kanun kapsamında mahalleye dönüşen 57 belde ve 478 köy ile sonradan kurulan 11 yeni mahalle oluşturmaktadır. Örnek olay ve doküman analizi yöntemlerinin birlikte uygulandığı bu çalışma sonucunda toplam 430 kırsal mahalle ve 76 kırsal yerleşik alan olarak tespit edildiğine ulaşılmıştır. Bu kapsamdaki 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünü korumasına karar verilmiştir. Bu süreçte ulaşılan en dikkat çekici bulgular; ilçe belediye başkan ve meclislerinin bazılarının yönetmeliğin amaç ve içeriğinden habersiz olması, bununla bağlantılı olarak ilçe belediyelerince alınan ilk kararlardan bazılarının yönetmeliğe aykırılık teşkil etmesi ve sürecin yönetmeliğe uygun hâle getirilmesinde Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi İmar ve Bayındırlık Komisyonunun hatırı sayılır bir çaba göstermesidir.

Anahtar Kavramlar: 6360 Sayılı Kanun, Belde, Köy, Kırsal Mahalle, Kırsal Yerleşik Alan.

ABSTRACT

Migration is one of the determining factors at local, regional and global levels. Today, international migration mobility is increasing due to factors such as positive or negative changes in living standards, epidemics, war, xenophobia and politics due to globalization. States and international organizations are creating policies to control the migration wave, especially with a focus on border security. At the same time, non-governmental organizations are influential in shaping migration management by conducting socioeconomic, health and education activities for migrants. This study aims to compare the migrant health policies of the International Organization for Migration (IOM) during the COVID-19 pandemic in 2020-2022 with Turkey's health policies for Syrians under temporary protection, those under international protection and foreigners. The content of the study emphasizes the importance of the impact of the pandemic on migrants access to health services. The study uses qualitative research methods such as data collection and text analysis, and comparative analysis method. It is also argued that while IOM's and Turkey's migrant health policies have similarities in terms of emergency health services, health education, target population, specific needs of migrants and cooperation, there are differences in terms of financing, legal status and coordination.

Keywords: Law No. 6360, Town, Village, Rural Neighborhood, Rural Built-Up Area.

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, abdulgaziykici@ktu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-1230-1612

** Doç. Dr., Trabzon Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagricolac@trabzon.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-5806-9084

GİRİŞ

Günümüzde yaşanan hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan kentlerdeki nüfus atışı, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bir fenomen olarak kendini göstermektedir. Kentsel nüfusun artmasına koşut olarak toplumsal ihtiyaçların çeşitlenerek çoğalması durumu ise özel yönetim yapılarına yönelik bir ihtiyacın gündeme gelmesinde önemli bir rol oynamıştır. Çözüm olarak uygulamaya konulan büyükşehir belediye sistemi, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de hayata geçirilmiştir. Süreç içerisinde yapılan düzenlemeler sonucunda söz konusu sisteme dahil olan il sayısı otuza ulaşmıştır (Çolak ve Yıkıcı, 2022: 274). Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin sonuncusunu 2012 yılında yayımlanan ancak yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görev süresinin dolmamış olması nedeniyle yürürlüğe girmesi için 30 Mart 2014 Mahallî İdareler Genel Seçimleri beklenen “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Kanun’un gerekçesinde; israfın önlenmesi suretiyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, vatandaşın çeşitlenerek artan taleplerine cevap vermek, katılım düzeyini artırmak ve parçalı bir nitelik taşıyan plan anlayışından bütüncül planlamaya geçmek gibi başlıklar yer almıştır (Kanun Teklifi, 2013: 4-5; Çolak, 2017: 319). Hizmetlerin il merkezlerinden daha verimli ve ekonomik, yani etkin bir şekilde sunulabileceği düşüncesi ise büyükşehir belediyelerinin görev sahasının il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesinde etkili olmuştur (Kılıç ve İpek, 2022: 2) ve bundan dolayı da 6360 Sayılı Kanun kamuoyunda “bütünşehir” terimiyle anılmaktadır. Bunlara ilave olarak, 6360 Sayılı Kanun’a kadar yalnızca İstanbul ve Kocaeli’de hayata geçirilen bütünşehir modelinin hizmet sunumu bağlamında olumlu etkiler ortaya çıkarması da kanunun hazırlanmasında önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur (Zengin, 2014: 102; Yıldırım vd., 2015: 207).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına eşitleyen, ayrıca bu sınırlar içerisindeki il özel idarelerini kaldırıp belde belediyeleri ve köyleri ise mahalleye dönüştürerek tüzel kişiliklerini sonlandıran 6360 Sayılı Kanun, Türk yerel yönetim sistematiğinde daha önce denenmemiş bir yapı oluşturmuştur (Ekinci, 2020: 772; Küçük, 2022: 2166-2167). Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi yani yerelde merkezîleşme, hizmette halka yakınlığı ve demokrasiyi zedelemiştir. Ancak borca batmış ve kamu hizmetlerini sunmaktan aciz küçük ölçekli belde belediyelerinin varlığı da kamu hizmetlerinin optimum maliyetle sunulması ilkesiyle çeliştiği de göz ardı edilemeyecek bir gerçekliktir. Bu durum kamu politikası döngüsel bir süreç niteliği arz etmesine, yani bir sonunun olmamasına dayandırılabilir. Nitekim kamu politikaları gündeme gelişle başlar, formüle edilişle devam eder, kanunlaştırma ile resmîyet kazanır, uygulama ile pratiğe dökülür, değerlendirme ile yeniden başlar. İşte kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi, 6360 Sayılı Kanun’un değerlendirme aşamasının bir ürünü olarak gündeme gelmiştir.

Bu çalışmada kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesinin Trabzon ilindeki uygulaması değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ilk olarak 6360 Sayılı Kanun’un yaratmış olduğu yeni durum açıklanmış, ikinci olarak ise söz konusu yeni durumun kırsalda yol açtığı sorunların çözümüne yönelik atılan adımlara yer verilmiştir. Son olarak ise Trabzon’da kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti sürecinin bu nasıl cereyan ettiği ortaya konulmuştur.

1. 6360 SAYILI KANUN VE KIRSAL ALANA YANSIMALARI

Türkiye’de büyükşehir yönetim modeline ilişkin son kapsamlı düzenleme 2012 yılında yayımlanan ve takip eden yerel seçimlerin ardından yürürlüğe giren “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Yönetmel, mekânsal, sosyal ve ekonomik alanlarda esaslı değişim ve dönüşümleri beraberinde getiren bu kanun ile yalnızca 14 il daha büyükşehir yönetim modeline dahil edilmemiş, bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il mülki sınırlarını, ilçe belediyelerinin hizmet alanı ise ilçe mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Öngördüğü yenilikler itibarıyla büyükşehir belediye sayısını artıran ve belediye sınırlarını mülki sınırlara eşitleyen bir düzenlemeden çok daha fazlası olan 6360 Sayılı Kanun ile ayrıca 30 büyükşehirin tamamında il özel idareleri kaldırılmış; belde belediyeleri ve köyler de mahalleye dönüştürülmek suretiyle mülki sınırları içerisinde yer aldıkları ilçe belediyesine bağlanmıştır. Söz konusu mahallî idare birimlerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi, kanunun “yerelde merkezleşme” kanunu olarak algılanmasına sebep olmuştur. Mezkûr değişiklikler ile birlikte “büyükşehir” yönetim modeli kamuoyunda “bütünşehir” modeli olarak anılmaya başlamıştır. Üstelik 6360 Sayılı Kanun ile öngörülen modelin büyükşehir yönetim modeli dışında kalan alanlarda da uygulanmasına yönelik çabalar gündemde sıklıkla yer almıştır.

6360 Sayılı Kanun’un özellikle sosyo-ekonomik açıdan en tartışmalı yönünü, büyükşehir yönetim alanlarında kent-kır ayrımının ortadan kalkması oluşturmaktadır. Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek il ya da ilçe merkezlerinde yer alan merkez mahalleri ile aynı statüye dönüştürülmeleri gerek sosyal gerekse ekonomik saiklerden hareketle sürekli tartışılmıştır. Hatta Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) demografik verilerinde bile söz konusu illerin mülki sınırlarında yaşayanların tamamı kentsel nüfus kategorisinde değerlendirilmiştir. Bu durum 6360 Sayılı Kanun’un kabul edildiği yıl ile bundan bir yıl sonrasına ait kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranına ilişkin TÜİK verilerine de yansımıştır. Kanunun kabul edildiği 2012 yılında kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranı %77,3 iken, söz konusu oran bundan bir yıl sonra dramatik bir şekilde artarak %91,3 olmuştur (Yoloğlu ve Zorlu, 2020: 146). Kentsel alanlarda yaşayan nüfusun oranında bir yıl gibi kısa bir süre zarfında meydana gelen bu değişim kentleşme fenomeninin olağan seyriyle açıklanacak bir durum değildir. Tahmin edileceği üzere bunun arka planında büyükşehir statüsündeki 30 ilin nüfusunun tamamının kentsel nüfus olarak kabul edilmesi yer almaktadır. Böyle kabul edilmesinin nedeni ise 6360 Sayılı Kanun öncesinde kentsel-kırsal nüfus ayrımının, il ve ilçe belediyelerindeki mahalleler ile belde belediyeleri ve köylerde yaşayan nüfus üzerinden yapılmasıdır. İlgili kanun, belde belediyeleri ve köyleri tek mahalle olarak ilçe belediyelerine eklemelerken, aynı zamanda söz konusu yerleşimlerin nüfuslarını da kentsel nüfusa eklemiştir. Dolayısıyla kırsal alanlar, kentsel yerleşim olarak kabul edilmiş ve hukuki durum ile sosyolojik realite arasında fark edilmesi güç olmayan bir tezat ortaya çıkmıştır. Bu durumun, hem toplum hem de coğrafya gerçekleriyle bağdaşmadığı süreç içerisinde deneyimlenmiştir. Bu kanun ile bir yandan kentsel yaşam pratiklerine yönelik yerel yönetim birimleri olan belediyelere kırsal yükümlülükler yüklenmiş, diğer yandan ise kırsal alanlarda yaşayanlar yerel vergi ve yükümlülüklerle karşı karşıya bırakılmıştır. Eğitim, sağlık, altyapı gibi sorunların yanına yeni mali yükümlülüklerin de eklenmesi kırsal alanda yaşayanları, hayat şartlarının daha zor bir hâle gelme riskiyle karşı karşıya bırakmıştır.

Özetle, büyükşehir belediye sayısını 16'dan 30'a çıkararak ve büyükşehir belediye sınırlarını il mülki sınırlarına eşitleyen bir düzenlemeden çok daha fazlası olan 6360 Sayılı Kanun aynı zamanda il özel idarelerinin kapatılması, belde belediyelerinin kapatılması bağlamında mahalli idareler düzenini ve sistematüğını değiştirmiştir. Çalışmaya konu oluşturan kırsal mahalle uygulamasına yönelik bir sorunun ortaya çıkmasında da bu kanunun izleri görölmektedir. Çünkü bu kanunla birlikte tüm köyler mahalleye çevrilmiş ve bir nevi her biri belediyenin birer merkez mahallesi statüsüne erişmiştir. Kanunda her ne kadar beş yıllık bir geçiş süreci öngörölmüşe de bu sürenin sonunda bir kentin merkezindeki en canlı kentsel alan ile kırdaki en ücra köşede bulunan bir alan statü olarak eşitlenmiştir. Bunun getirmiş olduğu bazı mali yükümlölükler vardır ve bu mali yükümlölükleri kırsal nüfusun boynuna yüklemek fırsat eşitliğine yol açacak bir riski beraberinde getirmiştir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi, söz konusu risk karşısında atılan bir adımı ihtiva etmektedir.

2. KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN YÖNETMELİĞİNE GİDEN SÜREÇ

6360 Sayılı Kanun'un uygulanması ile birlikte kırsal alanlar, kentsel yerleşim olarak kabul edilmiş ve hukuki durum ile sosyolojik realite arasında fark edilmesi güç olmayan bir tezatlık ortaya çıkmıştır. Köy olmanın tanımış olduğu hak ve ayrıcalıklardan faydalanan yerler için 6360 Sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinde beş yıl süreyle yerel vergi ve ücretler konusunda çeşitli kolaylıklar sağlanarak bu alanlarda bir geçiş dönemi öngörölmüştür (Alıcı ve Yaman, 2023: 36). Bu madde uyarınca köy iken mahalleye dönüştürölen yerleşim yerlerinde yaşayanlardan beş yıl süreyle emlak vergisi ile yerel vergi, harç ve katılım paylarının alınmaması, içme ve kullanma suyunun hesaplanmasında da en düşük tarifinin %25'inin geçilemeyeceği düzenlenmiştir. Aynı maddede, tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürölen beldelerde ise içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifinin %50'sini geçemeyeceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar kanun metninde söz konusu yükümlölüklere yönelik geçici süreli birtakım muafiyet ve indirimler uygulamaya konulmuşsa da, bunların kalıcı hâle getirilmesinin elzem olduğu süreç içerisinde anlaşılmış ve bu bağlamda kentsel alanlar ile kırsal alanlara aynı mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı net bir şekilde anlaşılmıştır. Bunun sonucunda kırsal alanda ikamet edenlerin yerel vergi ve su ücretleri karşısında zor durumda kalacağı algısı, muafiyet ve indirimlerin süresiz hâle getirilmesi düşüncesini ön plana çıkarmış ve bu konuda kapsamlı bir düzenleme yapılması zarureti doğmuştur.

Bu çerçevede ilk olarak 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na bir madde (Ek Madde 3) ilave edilmiş ve daha önce belde belediyesi veya köy iken mahalleye dönüştürölen birimlerin belirli koşulları sağlamaları durumunda "kırsal mahalle" ya da "kırsal yerleşik alan" olarak belirlenebilecekleri öngörölmüştür. Bu değişiklik bir yandan muafiyet ve indirimleri süresiz hâle getirmiş, diğer yandan ise söz konusu birimlerin tespitinde büyükşehir ve ilçe belediye meclislerini yetkili kılmıştır. Ardından uygulamaya rehber olması için "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" 15 Nisan 2021'de 31455 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesine göre kırsal mahallelerin 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüştürölen yerler arasından tespit edileceği, bu çerçevede bir karar alınması sürecinde ise adalet, eşitlik ve genellik prensiplerinin göz önünde bulundurularak benzer nitelik arz eden yerler için özdeş bir statüsünün belirlenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Yapılan bu

genel açıklamanın ardından aynı maddenin 3. fıkrasında bir yere kırsal mahalle statüsü verilmesinde:

- “Kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi,
- Şehir merkezine olan uzaklık ve ulaştırma durumu,
- Belediyelerin yol, su, atık su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerinden en az birine erişebilme imkânına tam kapasitede ulaşabilip ulaşamaması,
- Mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi,
- İmar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması,
- Sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranının yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olup olmaması”

hususlarından bir veya daha fazlası ile benzeri ölçütlerin belirleyici olacağına hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu ölçütleri sağlamamasından ötürü kırsal mahalle tespiti yapılamayan ve 10.000 m²’den az olmayan alanların “kırsal yerleşik alan” olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlere tanınan muafiyet ve indirimler ise söz konusu Yönetmeliğin 9. ve 10. maddelerinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- “Gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden muaf olacaktır.
- 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan muaf olacaktır.
- Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanacaktır.
- 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli uygulanacaktır.
- Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen 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 uygulanacaktır.”

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine ilişkin sürecin yürütülme hususuna ise Yönetmeliğin 6. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti işlemi için ilçe belediye meclisinde alınan ve gerekçeli bir şekilde büyükşehir belediye başkanlığına iletilen karar, kayıtlara intikal ettiği tarihten sonraki ilk büyükşehir belediye meclis toplantısında görüşülmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisince gönderilen kararlar üzerinde aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisince belirlenen kırsal mahalle ve kırsal yerleşik

alan sınırlarını ekonomik ve sosyal bütünlük gerekçesiyle genişletme veya daraltma yetkisine de sahiptir.

3. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BİLGİLER

6360 Sayılı Kanun, diğer büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde olduğu gibi Trabzon'da da mahallî idare teşkilatlanmasında esaslı dönüşüm meydana getirmiştir. Nitekim söz konusu kanun öncesinde Trabzon ilinde 1 il özel idaresi, 1 il belediyesi, 17 ilçe belediyesi, 57 belde belediyesi ve 478 köy bulunmaktayken; düzenleme sonrasında bu durum 1 büyükşehir belediyesi ve 18 büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde değişmiştir. Daha açık bir ifadeyle, düzenleme öncesinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip toplamda 554 mahallî idare birimi bulunmaktayken, ilgili kanun sonrasında bu sayı 19'a düşmüştür. Özellikle 57 belde belediyesi ve 478 köyün, tek mahalle şeklinde mülki sınırlarında yer aldıkları ilçe belediyelerine bağlanmaları, kent-kır ayrımı açısından sosyolojik realiteyle bağdaşmayacak bir duruma yol açmıştır.

Trabzon'da 2012 yılında %56 olan kentsel nüfus oranı, 2013'ten 2021'e kadar %100'e ulaşmıştır. Söz konusu durum, Trabzon'da da kırsal nüfusun yükümlülüklerinin artması sonucunu doğurmuştur. Ortaya çıkan sorunların çözümü için çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmış ve uygulamaların bir örnek olması ve bunlara rehberlik etmesi için de Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği yayınlanmıştır. Bu düzenlemenin Trabzon'da uygulanma süreci ise çalışmanın konusunu teşkil etmektedir.

3.1. Araştırmanın Amacı

Çalışmada kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespit edilmesi süreci ele alınmakta ve bu süreçte ilgili yönetmelikte öngörülen koşullara ne ölçüde uyulduğunun ortaya koyulması amaçlanmaktadır.

3.2. Araştırmanın Örnekleme

Çalışmanın örneklemini 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahalle oluşturmaktadır.

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Belirlenen örneklem ve çalışma amacı doğrultusunda araştırmada örnek olay incelemesi ve doküman analizi yöntemleri bir arada kullanılmaktadır. Örnek olay yöntemi, araştırma konusunun belirli bir bağlamda ve çeşitli veri kaynakları aracılığıyla farklı yönlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olma potansiyeline sahiptir (Baxter ve Jack, 2008: 556). Doküman analizi yönteminden ise belge içeriklerinin sistematik olarak incelenmesi sürecinde faydalanılmaktadır (Wach ve Ward, 2013: 1).

3.4. Araştırmanın Bulguları

Trabzon'da ilçe belediyeleri "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" çerçevesinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine ilişkin kararları 7 Haziran ile 6 Aralık 2022 tarihleri arasında alarak, büyükşehir belediyesine göndermişlerdir. İlçe belediyeleri tarafından alınan kararlar, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından

değerlendirilerek son şekli verilmiştir. Bu bağlamda ilçe belediyelerince alınan kararlar Tablo 1’de, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu’nun söz konusu kararlara ilişkin tasarrufları ise Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 1. İlçe Belediye Meclis Kararları

İlçe	6360 Öncesi		6360 Sonrası Yeni Kurulan Mahalle	İlçe Belediye Meclisi Kararı	Karar Tarihi
	Köy	Belde			
Beşikdüzü	25	2		25 köyün 24’ü ve 2 belde kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski köy, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	07.10.2022
Şalpaazarı	23	1		23 köy ve 1 belde kırsal mahalle yapılmıştır.	01.11.2022
Vakfikebir	34	1	2	34 köyden 28’i kırsal mahalle, 4’ünün koordinatları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 2 köy, 1 belde ve sonradan kurulan 2 mahalle, merkez mahalle statüsünü korumuştur.	06.10.2022
Tonya	15	1	1	15 köy kırsal mahalle yapılmıştır. 1 belde ve yeni kurulan 1 mahallenin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	02.12.2022
Çarşıbaşı	17			17 köyden 12’si kırsal mahalle, 2’sinin tamamı kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 3 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Düzköy	7	3		7 köyün 2’si kırsal mahalle, 4’ü kırsal yerleşik alan, 1’i merkez mahalle olarak belirlenmiş; 3 beldenin tamamı merkez mahalle statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Akçaabat	50	14		45 köyün imar planı olan ve plan yapılması tasarlanan kısımları hariç olmak üzere kırsal mahalle yapılmış, geriye kalan alanlar merkez mahalle olma statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Ortahisar	36	7	2	36 köy ve sonradan kurulan 2 mahalleden 21’i kırsal mahalle, 10’unun koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 7 beldenin 2’sinin koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alana dönüştürülmüştür. Eski 5 belde ve 7 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	05.10.2022
Maçka	56	2	2	56 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	10.10.2022
Yomra	18	3		18 köyün tamamı ile 3 beldenin planlı sahaları dışında kalan alanları kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	02.11.2022
Arsin	20	3		20 köyün tamamı ve 3 beldenin 2’si kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	07.09.2022
Araklı	42	3		42 köy ve 3 beldenin tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	07.06.2022
Sürmene	24	4		24 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	07.10.2022
Köprübaşı	4	1	2	4 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	06.10.2022
Of	52	7		52 köyden 49’u kırsal mahalle olarak belirlenmiş; 7 beldenin tamamında koordinatlar dışında kalan alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 3 köy, merkez mahalle statüsünü korumuştur.	05.12.2022
Dernekpazarı	10			10 köyün tamamı kırsal mahalle yapılmıştır.	03.10.2022
Çaykara	27	4		27 köyden 25’i kırsal mahalle, 2’sinin planlı sahaları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 4 beldenin tamamının planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	05.10.2022
Hayrat	18	1	2	İlçe sınırları içerisinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olmadığı tespit edilmiştir.	06.12.2022
	478	57	11		

İlçe	Kabul Durumu	Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı (Son Karar)	Karar Tarihi	KM ve KYA Sonrası		
				KM	KYA	MM
Beşikdüzü	Aynen kabul		14.12.2022	26		1
Şalpaazarı	Aynen kabul		14.12.2022	24		
Vakfikebir	Aynen kabul		14.12.2022	28	4	5
Tonya	Aynen kabul		14.12.2022	15	2	
Çarşıbaşı	Aynen kabul		14.12.2022	12	2	3
Düzköy	Değiştirilerek kabul	7 köy kırsal mahalle yapılmıştır. 3 beldenin koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	7	3	
Akçaabat	Değiştirilerek kabul	50 köyden 33'ü kırsal mahalle, 12'sinin planlı alanları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 14 beldenen 8'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. Eski 6 belde ve 5 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	14.12.2022	33	20	11
Ortahisar	Aynen kabul		14.12.2022	21	12	12
Maçka	Değiştirilerek kabul	56 köyden 50'si kırsal mahalle, 6'sının planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 2 beldeye ek olarak bu alanda yeni kurulan 2 mahallenin de içinde bulunduğu toplam 4 mahallenin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	50	10	
Yomra	Değiştirilerek kabul	18 köyün tamamı kırsal mahalle yapılmıştır. 3 beldenen 2'sinin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. 1 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	18	2	1
Arsin	Aynen kabul		14.12.2022	22		1
Araklı	Değiştirilerek kabul	42 köyden 36'sı kırsal mahalle, 5'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 3 beldenin tamamı kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski köy, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	39	5	1
Sürmene	Değiştirilerek kabul	24 köyün tamamı ve 4 beldenin 2'si kırsal mahalle yapılmıştır. 2 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	26		2
Köprübaşı	Değiştirilerek kabul	4 köy, 1 belde ve sonradan kurulan 2 mahalle kırsal mahalle yapılmıştır.	14.12.2022	7		
Of	Değiştirilerek kabul	52 köyden 49'u kırsal mahalle, 2'sinin koordinatları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 7 beldenen 5'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. Eski 2 belde ve 1 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	14.12.2022	49	7	3
Dernekpazarı	Değiştirilerek kabul	10 köyden 9'u kırsal mahalle, 1'inin koordinatları içindeki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır.	14.12.2022	9	1	
Çaykara	Aynen kabul		14.12.2022	25	6	
Hayrat	Değiştirilerek kabul	18 köy ve sonradan kurulan 1 mahalle olmak üzere 19 kırsal mahalle yapılmıştır. 1 belde ve sonradan kurulan 1 mahalle olmak üzere 2 mahallenin planlı sahaları dışında kalan alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	19	2	
				430	76	40

Tablo2. İmar ve Bayındırlık Komisyon Kararları

Not: Kırsal Mahalle (KM) / Kırsal Yerleşik Alan (KYA) / Merkez Mahalle (MM)

Tablo 1 incelendiğinde “İlçe Belediye Meclisi Kararı” başlıklı sütunun altındaki satırların yeşil ve kırmızı renk ile renklendirildiği görülmektedir. Söz konusu sütunda yeşil ile renklendirilen satırlar, ilgili ilçe belediye meclisi kararının komisyona geldiği şekliyle, kırmızı ile renklendirilen satırlar ise ilgili ilçe belediye meclisi kararının komisyonda değiştirilerek kabul edildiğini simgelemektedir. Tablo 2’de yer alan yeşil renkli sütunlar ise aynen kabul edilmeyen ilçe belediye meclis kararlarının değiştirilerek kabul edilmiş hâllerine karşılık gelmektedir. Nitekim yönetmelikte öngörülen silsileye uygun olarak ilçe belediyeleri tarafından alınan kararlar, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından incelenmiş ve her biri “merkeze uzaklık”, “kırsalda yer alma”, “tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yoğun olması”, “coğrafyanın eğimi” ve “iklim koşullarının zor olması” ölçütleri üzerinden karara bağlanmıştır.

18 ilçeden gelen belediye meclis kararının 8’i geldiği şekilde, 10’u ise komisyon tarafından değiştirilerek kabul edilmiştir. Son olarak, Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi 14.12.2022 tarihli toplantısının 48. Birleşimi 1. Oturumunda “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan” tespitini yaparak 884 Nolu Karar’ı almıştır. Ayrıca bu kapsamda kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerdeki imar planı bulunan alanların ilgili yönetmelik kapsamında uygulanacak muafiyetlerin dışında bırakılmasının uygun olacağına karar verilmiştir. Nihai olarak 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahallenin 430’u kırsal mahalle ve 76’sı kırsal yerleşik alanı olan mahalle olarak belirlendiğine, 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünde kalmasına yönelik karar alındığına ulaşılmıştır. Bu kararlar alınırken genel olarak yönetmelikte belirlenen “adalet, eşitlik ve genellik” prensiplerine uyularak her ilçede özdeş bir statü kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda köyler on yıllık süre zarfında kentleşmemiş veya sahaları planlı hâle getirilmemişse tamamen kırsal mahalle; belde belediyesinden dönüşen yerleşimlerin plansız alanları kırsal yerleşik alan; Karadeniz kıyısında bulunan tüm eski köy ve beldeler ise merkez mahalle olarak (Örneğin: Beşikdüzü’ndeki Denizli Mah.) belirlenmiştir.

Bazı ilçe belediye meclislerinden, yönetmeliğin ruhuna aykırılık teşkil eden kararların da çıktığı görülmüştür. Değiştirilerek kabul edilen 10 ilçe belediye meclisi kararında, özellikle kırsal yerleşik alan hususunun yeterince anlaşılamadığı tespit edilmiştir. Hele bir tanesinin kırsal ve küçük ölçekli bir yerleşim olmasına rağmen, belediye meclisi kararında ilçe sınırlarında hiçbir kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan bulunmadığı kararı alması oldukça düşündürücüdür. Söz konusu husus büyükşehir belediyesince düzeltilmiştir. Ancak düzeltilmediği takdirde, çoğunluğu kırsal alanlarda yaşayan ve birçok mali yükümlülüğünden muaf olan kırsal alanlardaki vatandaşlar, birçok mali yükümlülüğünde tanışacak ve ilin merkezindeki en kalabalık mahalleyle aynı statüde olacaktır.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği’nin Trabzon’daki uygulama süreci ana hatlarıyla ortaya konulmuş ve ortaya çıkan durum Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından hazırlanmış olan Harita 1’de sunulmaktadır.

Harita 1 incelendiğinde ilk olarak, Trabzon'un kıyı şeridinin tamamen merkez mahalle statüsünde olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda eski dönemde belde ya da köy olan birimlerden kıyı şeridinde yer alanların tamamının kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesine dahil edilmediği iddia edilebilir. Öte yandan sahil şeridinden uzak olan bölgelerdeki merkez mahallelerin çok az olduğu ve bunların da büyük bir bölümünü ilçe merkezlerinin oluşturduğuna rastlanmaktadır. Mor renkle gösterilen alanlar ise merkezi kentsel kabul edilen mahallelerin, merkeze uzak olan ve kırsal statüye alınan kısımlarını göstermektedir. Buradan hareketle Trabzon ilindeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesine ilişkin sürecin yönetmelik esaslarına uygunluk arz ettiği söylenebilir.

SONUÇ

Mekânsal, ekonomik, sosyal ve idari alanlarda esaslı değişim ve dönüşümleri meydana getiren 6360 Sayılı Kanun, Türkiye'deki yerel yönetim sistemi üzerinde esaslı bir etki yaratmıştır. 6360 Sayılı Kanun, hizmetlerde etkinliği, verimliliği ve koordinasyonu sağlamak adına bütünşehir modelini öngörmüştür. Bu modelin özellikle israf ve verimsizlik açısından tamir ettiği birçok husus olduğu gibi, maalesef bazı dengelerin bozulmasına da yol açtığı görülmüştür. Bunların başında kırsal alanda yaşayan vatandaşlara yönelik getirilmesi öngörülen muhtelif ek yükümlülükler yer almıştır. Söz konusu alanlardaki vatandaşların yükümlülüklerini hafifletmek için çeşitli indirim ve muafiyetler tanınarak bir geçiş süreci yaratılmak amaçlanmışsa da kısa bir süre sonra, bunların kalıcılık arz etmesi zarureti kabul edilmiştir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesiyle birlikte bir yandan muafiyet ve indirimler kalıcı bir hâle getirilmiş, diğer yandan ise hukuki durum ile sosyolojik durum arasındaki ilişki makul bir zemine oturtulmuştur. Bu bağlamda çalışmada Trabzon ilindeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespit edilme sürecinin nasıl işlediği ve yönetmelikte öngörülen hususlara ne ölçüde riayet edildiği ele alınmıştır.

Belirlenen çalışma amacı doğrultusunda yapılan incelemede ilçe belediyelerince alınan kararların yönetmeliğe uygun olarak Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından incelendiği ve her biri “merkeze uzaklık”, “kırsalda yer alma”, “tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yoğun olması”, “coğrafyanın eğimi” ve “iklim koşullarının zor olması” ölçütleri üzerinden karara bağlandığı görülmüştür. Bu kapsamda 18 ilçeden gelen belediye meclis kararının 8'inin geldiği şekliyle, 10'unun ise komisyon tarafından değiştirilerek kabul edildiği belirlenmiştir.

Nihai olarak 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahallenin 430'u kırsal mahalle ve 76'sı kırsal yerleşik alanı olan mahalle olarak belirlendiğine, 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünde kalmasına yönelik karar alındığına ulaşılmıştır. Bu süreçte ulaşılan en dikkat çekici bulgular; ilçe belediye başkan ve meclislerinin bazılarının yönetmeliğin amaç ve içeriğinden habersiz olması, bununla bağlantılı olarak ilçe meclislerince alınan ilk kararlardan bazılarının yönetmeliğe aykırılık teşkil etmesi ve sürecin yönetmeliğe uygun hâle getirilmesinde Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi İmar ve Bayındırlık Komisyonunun hatırı sayılır bir çaba göstermesidir.

KAYNAKÇA

- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 23.07.2004, Resmî Gazete Sayısı: 25531.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete Tarihi: 06.12.2012, Resmî Gazete Sayısı: 28489.
- 866 Sayılı Trabzon Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı, Karar Tarihi: 14.12.2022, Birleşim No: 48, Oturum: 1.
- Alıcı, O. V. ve Yaman, A., (2023), “Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması ve Bir Model Önerisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 56(1), s. 31-59.
- Baxter, P. ve Jack, S., (2008), “Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers”, *The Qualitative Report*, 13(4), s. 544-559.
- Çolak, Ç. ve Yıkıcı, A., (2022), “51 İlde Bütünşehir Modeline Geçilmesinin Yaratabileceği Potansiyel Sonuçlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Karabulut, Ş., der., içinde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Konularında Bilimsel Değerlendirmeler*, Bursa: Ekin Yayınevi, s. 273-283.
- Çolak, Ç., (2017), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir İlçe Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri: Trabzon Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (18), s. 317-338.
- Ekinci, E., (2020), “Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de Yeni Büyükşehir Modelinde Kırsal Mahallelerin Değerlendirilmesi”, *Kent Akademisi*, 13(4), s. 771-784.
- Kanun Teklifi (2013), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu”, Erişim Tarihi: 18 Ekim 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss435.pdf>.
- Kılıç, Ö. ve İpek, S., (2022), “Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü?”, *TroyAcademy*, 7(1), s. 1-16.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, Resmî Gazete Tarihi: 15.04.2021, Resmî Gazete Sayısı: 31455.
- Küçük, Ü., (2022), “Yerel İdari Vesayet İlişkinin Yeni Bir Uygulaması Olarak Oksimoronik Bir Kavram: Kırsal Mahalle”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(4), s. 2163-2199.
- Wach, E. ve Ward, R., (2013), “Learning about Qualitative Document Analysis”, Erişim Tarihi: 21 Ekim 2023, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/2989/PP%20InBrief%2013%20QDA%20FINAL2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S., (2015), “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(2), s. 205-229.
- Yoloğlu, A. C. ve Zorlu, F., (2020), “Türkiye’de Kırsallığın ve Kırsal Alanların Tanımlanması: Bir Yöntem Denemesi”, *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi*, 3(2), s. 145-176.
- Zengin, O., (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014(2), s. 91-116.