

# KIRSAL VE KENTSEL ALANDA MAHALLE: KÖYLERDE, KENT VE KASABALARDA, BÜYÜKŞEHİRLERDE MAHALLE KAVRAMI

Hikmet Kavruk\*

## Öz

*Bu çalışmada Türkiye'de mevcut mahalle kavramı, yapısı, gelişimi, kırsal ve kentsel özellikleri ve bunların farklı yönleri temelinde açıklanmaya çalışılacaktır. Öncelikle kırsal alan ve kentsel alan ifadeleri ele alınacak, kırsal alanda mahalle kavramının ne anlama geldiği, kentsel alanda kurulan mahallelerin varlığı ve büyükşehirlerde kırsal mahalle kavramının anlamı ve nedenleri araştırılacak ve karşılaştırılacaktır. Çalışmada yapılacak açıklamalar literatür ve hukuki metinlere dayandırılacaktır. Kırsal ve kentsel alanlardaki mahalle türleri karşılaştırılacak, sorunları sıralanacak ve öneriler getirilmeye çalışılacaktır.*

*Türkiye'de üç tür mahalle uygulaması bulunmaktadır. Kırsal alanlarda bazı köylerin bünyesinde bulunan mahalleler, şehir ve kasabalarda belediyeler tarafından kurulan mahalleler, büyükşehirlerde kırsal mahalle olarak adlandırılan, daha önce köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülen kırsal karakterli yerleşmeler. Bu çalışmada, bahsedilen üç farklı mahalle tipi açıklanmaya çalışılmıştır.*

*Türkiye'de TÜİK, ülkenin kırsal nüfusunu hesaplarken yerleşim yerleri ölçeğinde köy, belde ve köy altı yerleşim yerlerini (oba, kom, mezra, divan gibi) esas almaktadır. Bazen nüfus büyüklüğü de bir ölçü olarak kullanılmaktadır. Örneğin Türkiye'de Köy Kanunu kent ölçütünü 20 binin üzerindeki nüfusa dayandırmaktadır. Ancak, nüfus büyüklüğü kentsel ve kırsal karakteri ölçmek için her zaman tek başına yeterli değildir.*

*Avrupa Birliği'nde uygulanmakta olan DEGURBA (kentleşme derecesi) istatistik sistemi 2022 yılından itibaren Türkiye'de de uygulanmaya başlanmıştır. Köy ve mahalle bazında coğrafyanın her 1 km<sup>2</sup>'lik alanının nüfus büyüklüğü ve farklı sosyo-ekonomik işlevi dikkate alınarak bu 1 km<sup>2</sup>'lik plakalar yoğun kentsel alan, orta yoğun kentsel alan ve kırsal alan olarak kodlanmaktadır. Bu yeni kır-kent alan sınıflandırması köy ve mahalle düzeyinde yapıldığı için o yerleşmenin idari statüsünün daha etkin bir şekilde belirlenmesine olanak sağlamaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Mahalle, kırsal mahalle, kentsel ve kırsal alanlar.

\* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hikmet.kavruk@hbv.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-7860-585X>  
Bu makaleye atıf için: Kavruk, Hikmet. (2024). Kırsal ve Kentsel Alanda Mahalle: Köylerde, Kent ve Kasabalarda, Büyükşehirlerde Mahalle Kavramı, SDE Akademi Dergisi, 4(1), 121-147

# NEIGHBORHOOD IN RURAL AND URBAN AREAS: NEIGHBORHOOD CONCEPT IN VILLAGES, CITIES AND TOWNS, METROPOLITAN CITIES

**Hikmet Kavruk**

## **Abstract**

*In this study, we will try to explain the current concept of neighborhood in Turkey on the basis of its structure, development, rural and urban characteristics, and their different aspects. First of all, the expressions rural area and urban area will be discussed, what the concept of neighborhood means in rural areas, the existence of neighborhoods established in urban areas and the meaning and reasons of the concept of rural neighborhood in metropolitan cities will be investigated and compared. The explanations to be made in the study will be based on literature and legal texts. Neighborhood types in rural and urban areas will be compared, their problems will be listed and suggestions will be tried to be made.*

*There are three types of neighborhood implementations in Turkey. Neighborhoods within some villages in rural areas, neighborhoods established by municipalities in cities and towns, called rural neighborhoods in metropolitan cities, settlements with a rural character that were formerly village or town municipalities and have been converted into neighborhoods. In this study, an attempt is made to explain the three different neighborhood types mentioned.*

*In Turkey, when calculating the rural population of the country, TÜİK takes villages, towns and sub-village settlements (such as oba, kom, hamlet, divan) as basis on the scale of settlements. Sometimes population size is also used as a measure. For example, in Turkey, the Village Law bases its urban criterion on a population of over 20 thousand. However, population size alone is not always sufficient to measure urban and rural character.*

*The DEGURBA (degree of urbanization) statistical system, which has been implemented in the European Union since 2022, has started to be implemented in Turkey. Taking into account the population size and distinct socio-economic function of each 1 km<sup>2</sup> area of the geography on the basis of villages and neighbourhoods, these 1 km<sup>2</sup> plates are coded as dense urban area, medium dense urban area and rural area. Since this new rural-urban area classification is made at the village and neighborhood level, it allows the administrative status of that settlement to be determined more effectively.*

**Keywords:** *Neighborhood, rural neighborhood, urban and rural areas.*

## Giriş

Mahalle, yerleşim yeri olarak kentsel alanlara ilişkin bir kavramdır. Bu açıdan mahalle kentsel alanın en küçük yerleşim yeri ve idari birimidir. Ancak kırsal alanda da mahalle kavramı idari bir ünite olarak kullanılmaktadır. Bir köy muhtarlığı kurmak amacıyla nüfus şartını sağlayabilmek için birkaç köyün idari olarak birleşmesiyle her biri köy kamu tüzel kişiliğinin mahallesi konumuna gelmektedir. Yöresine göre oba, kom, mezra, divan, canık, ağıl, çiftlik vb. isimler alana köy altı yerleşim yerlerinin en yakın köy kamu tüzelkişisine idari olarak bağlanmasıyla o köyün başlısı (mahallesi) konumuna gelmektedir. Bu tür mahalle yapılanması kırsal alanda mahalle kavramının örneğini oluşturmaktadır. Ancak burada mahalle kavramı idari statüdür, yerleşim yeri köydür ve alan kırsaldır.

Kentsel alanlarda kural olarak mahalle belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin kararı ile kurulmaktadır. İlk defa bir yerleşim yerinin mahalle haline getirilmesi veya mevcut bir mahallenin bölünerek ya da mevcut mahallelerin birleşerek yeni bir mahalle oluşturulmasında usul böyledir. Yerleşim yerlerinin idari statüleri topluca düzenlenirken kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesiyle mahalle kurulması, kapanması, birleştirilmesi bölünmesi de mümkündür.

Türkiye’de kentsel alanlarda mahallenin gelişimi, kentsel alanların idari statüsündeki değişmeye, nüfus ve kentleşme yapısındaki gelişmelere bağlı olarak, çeşitli hukuki düzenlemelere göre farklı seyir izlemiştir. İç göçlere dayalı hızlı kentleşmenin yaşandığı dönemlerde gecekondular mahalleleri, toplu konut alanlarıyla yeni iskana açılan yerlerde kurulan yeni mahalleler mahalle kültürünün bir parçasıdır. İl, ilçe, kasaba statülerinde ve yönetsel birimlerinde yapılan değişiklikler, Belediye Kanunu’nun birleşme ve katılma usulüne göre yapılan düzenlemeler, nüfusu 2 binin altındaki belediyelerin ve büyükşehirler belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesiyle buradaki köy ve belde belediyelerinin topluca kaldırılması mahalle ünitesini doğrudan etkilemiştir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde klasik mahallelerden farklılığı gözetilerek, köyden dönüşen mahallelere kırsal mahalle denilmeye başlanmıştır.

Sonuçta Türkiye’de üç tür mahalle statüsü meydana gelmiştir. 1) köy mahallesi, 2) belediye sınırları içindeki mahalle, 3) Büyükşehirlerdeki kırsal mahalle. Köy mahallesi, kırsal alanda küçük kırsal yerleşim yerinin idari statüsüdür. Belediye sınırları içindeki mahalle kentsel yerleşim yeridir ve kentin içinde idari bir statüdür. Büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki kırsal mahalleler ise kentsel alanda kırsal niteliği olan yani idari anlamda köyden mahalleye dönüştürülmüş yerleşim yerlerinin idari statüsüdür.

Bu çalışmada Türkiye’de mevcut üç çeşit mahalle kavramının yapısı, gelişimi, kırsal ve kentsel nitelikleri, birbirlerinden farklı yönleri esasında açıklanmaya çalışılacaktır. Öncelikle kırsal alan ve kentsel alan ifadeleri ele alınacak, kırsal alanda mahalle kavramının neyi ifade ettiği, kentsel alanda kurulu mahalle varlığı ve büyükşehirlerdeki kırsal mahalle kavramının anlamı ve nedenleri araştırılacak ve mukayese edilecektir. Çalışmaya getirilecek açıklamalarda literatür ve hukuki metinler esas alınacaktır.

### **Kırsal Alan- Kentsel alan**

Kırsal alan tanımı yaparken bazı kriterler esas alınmaktadır. Genelde nüfus miktarı ve nüfus yoğunluğu, nüfusun sosyal yapısı ve istihdam durumu gibi demografik kriterler ile kent, kasaba, köy gibi yerleşim yerlerinin idari statüsü ve arazi kullanımı ve temel faaliyet durumu gibi ekonomik yapısına ilişkin kriterler ön plana çıkmaktadır (Bakırcı, 2006: 47). Kırsal ve kentsel alanı birbirine göre tanımlamada ve ayırımını yapmada ekolojik (nüfus büyüklüğünü ve yoğunluğunu), ekonomik (ekonomik fonksiyon ve faaliyetler) ve sosyal (kentleşme derecesi) kriterleri esas alan yaklaşım (Frey ve Zimmer, 2001:26) veya işlevsellik, politik ekonomik yapı, bölgenin sosyokültürel yapısı (Cloke, Mooney ve Marshden, 2006:20-21) kriterlerini temel alan yaklaşımlar bulunmaktadır. Yine Freyve Zimmer’e (2006:25) göre bir yerin kent veya kır sayılabilmesi için genel kabul gören unsurlar: Nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, mekânsal olarak kapladığı alan, ekonomik ve sosyal organizasyon, ekonomik fonksiyonlar, işgücü talebi ve arzı, idari merkez olup olmadığı şeklindedir.

Kırsal alan ifadesi literatürde disiplinlerin kendi ihtiyaç ve öngörülerini açısından, hukuki metinlerde de farklı nitelikleri ön plana çıkarılarak kullanılmaktadır. “Kırsal alan” kavramının bazı kanunlarda kullanıldığı ancak ne anlama geldiğinin tam belirtilmediği tespiti yapılarak, pozitif hukuktan şu örnekler verilmektedir (Kalabalık, 2007:839-840): 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 9. Maddesi “...koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların..”; 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1. maddelerinde “kırsal ve kentsel alan...” şeklinde; 5184 sayılı Kanunun 4. maddesi ile değişik 3/d maddesinde, “tarım ve kırsal kesimin”, Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesinde “kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek”; 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/a maddesinde “kırsal bölgelerin”, 2/e maddesinde, “kırsal yerleşme birimlerinin”, 9/a maddesinde “kırsal kalkınma projelerinin hazırlanması” şeklinde yer almaktadır. Ziraat Mühendislerinin Görev ve Yetkilerine İlişkin Tüzüğün 23. maddesinde ise, peyzaj mimarlığı alanında öğrenim görmüş ziraat mühendislerinin “kentsel planlama, kırsal rekreasyon, tarihi ve doğal koruma alanları, turistik alan, yeşil alan ve park, kırsal yerleşim planları gibi projeler kapsamında yer alan peyzaj projelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü işlerini yapmaya yetkili” oldukları belirtilmektedir (Kavruk vd.,2011:50).

442 sayılı Köy Kanunu yerleşim yerlerini nüfuslarına göre üçe ayırarak sınıflandırmıştır. Buna göre, nüfusu 2000’den aşağı yerler köy, 150-2000 kişi arasındaki yerleşim yerleri kasaba, 20.000’den çok yerleşim yerleri ise şehir olarak tanımlanmıştır. Kanundaki 442 sayılı Köy Kanunu bu tanımlamayı, ülke nüfusunun yaklaşık 13 milyon olduğu ve nüfusun %83’ünün kırsal alanda yaşadığı 1924 yılında yapmıştır (Kavruk vd.,2011:50). Kanundaki 2000 nüfus kriteri yeni bir belediye kurabilmenin asgari nüfus kriteridir. Böylece Köy Kanununun kriterleri açısından nüfusu 2000’in altındaki tüm yerleşim yerleri köydür. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye kurma nüfus kriterini 5000’e çıkarmış-

tır. Bu nedenle, Belediye Kanunu'nun yeni nüfus kriteri açısından köy, 5000'den aşağı yerleşim yerleri anlamına gelmektedir.

Köy Kanunu gereği nüfusu 150 kişiden az olan yerleşim yerlerine tüzelkişilik yani muhtarlık statüsü verilmemektedir. Bu durumdaki köy yerleşimleri ancak birbirlerine yakın iseler birleşerek nüfus şartını gerçekleştirip, köy tüzelkişiliğine kavuşabilmektedirler. Aksi halde nüfusu 150 kişinin altındaki bu köyler, yerleşim yeri olarak "köyaltı yerleşim yerleri" adıyla veya idari olarak "köy bağılısı" adıyla anılmakta ve mevcut bir köye idari olarak bağlanarak Köy Kanununun bazı maddeleri bu yerleşim yeri için de bağlayıcı hale getirilmektedir. Köyler, köy altı yerleşim yerleri ve kasabalar yerleşim yeri olarak kırsal alan yerleşimini oluşturmaktadır. Bu yerleri yönetsel adlarıyla ifade edersek köy idareleri (köy muhtarlıkları), köy bağılıları ve belde belediyeleri kırsal alan birimlerini, nüfusları toplamı kırsal nüfusu oluşturmaktadır.

**Tablo 1:** 2014 Yerel Seçimleri Öncesi/Sonrası Köy, köy Bağılısı ve Belde Belediyeleri Sayısı

	Köy idaresi (köy yerleşimi)	Köy bağılısı (köyaltı yerleşimi)	Belde belediyesi (kasaba yerleşimi)	Toplam kırsal alan yerleşimi
2014 Yerel Seçim öncesi	34.247	46.916	1.977	83.140
2014 Yerel Seçimi sonrası	18.337	26.195	442	44.974
2023 Aralık	18.265	23.805	390	42.460

**Kaynak:** Kavruk, 2021:47, 56 ve 69 verilerinden tablolaştırılmıştır. Aralık 2023 bilgileri ise <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> sayfasından alınmıştır (Erişim tarihi: 15.12.2023).

442 sayılı Köy Kanununda, nüfusu 2.000'den aşağı yurtlara köy, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfusu olanlara şehir denilmektedir. Türkiye'de 442 sayılı Köy Kanunu gereği, 2.000

nüfusa kadar olan yerleşmeler köy sayılırken, Hindistan'da 5.000 nüfusa kadar olanlar resmen köy kabul edilirler. Kanada'da köy için yasal nüfus sınırı 1.000 iken, ABD'de 2.500'dür (Tümertekin, Özgüç, 2010:381). Sadece “nüfus” esas alınarak köyün gerçek bir tanımı yapılamaz. Köyü meydana getiren diğer öğeleri de göz önünde bulundurmak ve tanıma o öğeleri de katmak gerekmektedir. Belediye kurulu bazı yerleşim yerleri de kırsal karakter taşıyabilir. İl merkezi ve ilçe merkezi yerleşimleri hariç, nüfusu 2.000'den çok 5000'den az olan yerleşmeler belde veya kasaba sayılmaktadır. Kasabalarımız, hatta bazı şehirlerimiz kırsal karakterlerini hala muhafaza etmektedir (Kavruk vd.,2011:51).

Türkiye'de kırsal nüfus, büyükşehirler ve il ve ilçe merkezleri haricindeki tüm yerleşimlerde yaşayan nüfus olarak kabul edilmektedir. Bu tarif altında kentsel alanı belirleyip geriye kalan yerler kırsal alandır demektir. Bazı çalışmalarda kent eşiği kavramına atıf yapılmakta kentsel alan için en az 20 bin nüfus kriteri esas alınmaktadır. Kent eşiği, sosyo-ekonomik anlamda asgari kent fonksiyonlarının belirdiği 20 bin ve üzeri nüfus olarak ele alındığında (örneğin 1982 Kent Eşiği Araştırması), bu yerleşimlerin nüfus düzeylerinin altındaki alanlar kırsal alan kabul edilmektedir. TÜİK Hane halkı İşgücü Anketlerinde 20.000'den az nüfuslu yerleşim yerleri “kır” olarak tanımlanmıştır. Köy Genel Bilgi Anketinde, tüm köyler ve nüfusu 25.000'den az olan il ve ilçe merkezleri; Tarımsal İşletme Listelerinde, tüm köyler ve nüfusu 25.000'den az olan yerleşim yerleri; Tarımsal İşletmeler (Hane halkı) Anketinde ise tüm köyler ve nüfusu 5.000'den az olan il ve ilçe merkezleri kırsal alan olarak kabul edilmiştir (Kavruk vd.,2011:52).

Sekizinci Kalkınma Planında (2001-2005), kırsal alan; yaşam ve ekonomik faaliyetlerin, önemli ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme süreçlerinin yavaş ilerlediği, geleneksel değerlerin hayatın şekillendirilmesinde etkili olduğu, yüz yüze ilişkilerin önemini koruduğu, teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansımalarının daha uzun bir zaman aldığı, sosyo-ekonomik nitelikleriyle “kentsel alanlar dışında kalan mekanlar” olarak ifade edilmektedir. Kalkınma Planında nüfusu 20.000'den yukarı yerle-

şimler kent kabul edilmektedir (Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005 Ön İhtisas Komisyonu Raporu; Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2007-2013, s.34).

“Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Kırsal Kalkınmada Uzman Ellerin Desteklenmesine İlişkin Karar”da (01.06.2021 tarihli ve 4046 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, 2 Haziran 2021 tarihli ve 31499 sayılı Resmî Gazete) kırsal alan şöyle tanımlanmıştır: “Kırsal alan: 31/12/2012 tarihli Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre tüm illerde nüfusu 20.000’den az olan yerleşim yerlerini” ifade eder.

2000 yılı Genel Nüfus Sayımında, köy yerine kırsal nüfus ifadesi kullanılmıştır. Yerleşim yeri temelinde demografik tanımlar geliştirilmiştir. (Köy Araştırması Kitabı Kavruk vd.,2011:52). Buna göre, “kırsal nüfus” köy, köy bağılı ve belde nüfuslarına; “şehir nüfusu” ise büyükşehir alanı ile il ve ilçe merkezleri belediye sınırları dahilindeki nüfusa karşılık gelmektedir.

Hangi kriterlere göre yapılırsa yapılsın tanımlar zamanla anlamını kaybedebilmektedir. Toplumsal hareketlilik, kamu politikaları, ekonomik yapı gibi. Örneğin kamu politikalarının yer seçimi açısından sanayi yatırımlarının yapıldığı küçük yerleşim yerleri zamanla kent haline gelebilmektedir. Karabük, Batman, Kırıkkale Ereğli gibi küçük yerleşim yerlerinin kentler halinde büyümesi kimisinin il haline gelmesi bu sürecin sonucu olarak görülebilir (Erdem, 2020: 442). Büyük bir askeri tesisin veya bir üniversitenin bir yerleşim yerine kurulması gibi politikalar da zamanla o bölgede nüfus birikimine ve ekonomik canlılığa neden olabilmektedir. 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’de dışa açık büyüme ve turizm ağırlıklı izlenen politikalar sahil şeritlerinin sosyo-ekonomik yapısını ve nüfusunu dolayısıyla idari statüsünü etkileyebilmektedir.



## Kır-Kent Ayırımında Yeni Sınıflandırma: Yoğun Kent, Orta Yoğun Kent ve Kır

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre, yıllık olarak elde edilen yerleşim yeri düzeyindeki nüfus istatistikleri; “İstatistikî Bölgelere göre, İl ve İlçe Merkezleri, Belde ve Köyler esasında idari statülere göre, Kırsal ve Kentsel alan sınıflandırmasına göre” değerlendirilmektedir. Tüm bu nüfus sınıflandırmalarında, 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatının yayımladığı “Kent Eşiği Araştırması Türkiye İçin Kent Tanımı” çalışmasındaki kent-kır tanımı esas alınmaktadır. Ancak bu tanımlamalar zamanla eskimiştir. Özellikle 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunun 2014 yerel seçimlerinde uygulanan hükümleri sonunda yerleşim yerlerinin idari statüleri değişmiş, statü değişikliği sosyo-ekonomik yapıyı da etkilemiştir.

İdari statü esasında, Türkiye’de 2021 yılında il ve ilçe merkezleri nüfusu (kentsel nüfus) oranı %93,2 iken, 2022 yılında bu oran %93,4 olmuştur. Belde ve köylerde yaşayanların oranı ise %6,8’den %6,6’ya düşmüştür.

Türkiye, Avrupa İstatistik Ofisi EUROSTAT’a yapısal uyum sağlamıştır. Üç düzeyli istatistikî bölge birimleri sınıflandırmasını oluşturmuş ve buna göre istatistik yayınlamaktadır. Avrupa İstatistik Ofisi tarafından üye ülkelerde “Kentleşme Derecesi (Degree of Urbanization-DEGURBA)” sistemiyle kırsal ve kentsel bölgeleme yapmaktadır. Buna göre her Avrupa bölgesi kuşaklar halinde 3 sınıfa ayrılmaktadır (Sezer, 2018:201). Birincisi, yoğun nüfuslu kuşak: km<sup>2</sup>’ye en az 500 kişinin yerleştiği ve toplam nüfusunun 50.000 olduğu alanlar. İkincisi, orta yoğun nüfuslu kuşak: km<sup>2</sup>’ye 100 kişinin yerleştiği ve toplam yerleşik nüfusu en az 50.000 olan alanlar. Üçüncüsü de seyrek nüfuslu alanlar: yoğun ve orta yoğun nüfuslu kuşakların dışındaki alanlar (Sezer, 2018:201).

Avrupa Birliğinin kullandığı “Kentleşme Derecesi (Degree of Urbanization-DEGURBA)” sistemi esas alınarak Türkiye’de de 2022 yılından itibaren kır-kent ayırımında yeni sınıflandırmaya geçilmiştir. Ülke coğrafyasının köyler ve mahalleler esasında yerleşim yerlerinin kır-kent yapısını

daha doğru yansıtan üç sınıftan oluşan yeni bir sınıflamaya geçilmiştir. Sınıflamada, veri kaynağı olarak Mekânsal Adres Kayıt Sistemi'nin (MAKS) ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) kullanılmaktadır. Böylece yeni kır-kent ayrımı “Yoğun kent, orta yoğun kent ve kır” sınıflamasıyla belirlenmiştir.

TÜİK, yeni sınıflamanın kavramlarının tanımlarını şöyle yapmıştır: **Yoğun kent**, nüfusun en az %50'sinin kent merkezi gridlerinde yaşadığı mahalle ve köyleri, **orta yoğun kent**, yoğun kent ve kır olma koşullarını sağlamayan mahalle ve köyleri, **kır** ise nüfusun %50'sinden fazlasının kırsal gridlerde yaşadığı mahalle ve köyleri ifade etmektedir. Kentleşme Derecesi, 1 km<sup>2</sup>'lik alanlar olarak tanımlanan gridler üzerinden nüfus yoğunluğuna bağlı olarak hesaplanan ve bir alanın kent-kır özelliklerini gösteren sınıflamadır. Nüfus Gridi: Toplulaştırma yöntemi ile 1 km<sup>2</sup> çözünürlüğünde oluşturulan 2022 Türkiye Nüfus Gridleridir. Her bir grid hücresi (1 km<sup>2</sup>), o grid hücresinde bulunan hanehalkı nüfusunu içermektedir. Bu yeni sınıflama ile uluslararası standartlara uygun, sürdürülebilir bir yapının geliştirilmesi ve bu düzeyde istatistikler üretilmesi amaçlandığı belirtilmektedir.<sup>1</sup>

Yeni sınıflandırmaya göre Türkiye'nin yüzölçümünün sadece %1,6'sını oluşturan yoğun kent olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde 31 Aralık 2022 tarihi itibarıyla 57.934.583 kişi yaşamaktadır. Diğer bir ifadeyle Türkiye nüfusunun %67,9'u söz konusu yerleşim yerlerinde ikamet etmektedir. Kır olarak sınıflandırılan ve Türkiye yüzölçümünün %93,5'ini oluşturan yerleşim yerlerinde toplam nüfusun %17,3'ü ikamet ederken, orta yoğun kent olarak sınıflandırılan ve ülke yüzölçümünün %4,9'unu oluşturan yerleşim yerlerinde nüfusun %14,8'inin ikamet ettiği görülmektedir.

ADNKS 2022 sonuçlarına göre İstanbul'da ikamet edenlerin %96,4'ü yoğun kent, %2,7'si orta yoğun kent ve %0,9'u kır olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde yaşamaktadır. Ankara'da ikamet edenlerin %88,3'ü yoğun kent, %7,6'sı orta yoğun kent ve %4,1'i kır olarak sınıflandırılan yer-

1 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> Erişim Tarihi: 15.12.2023).

leşim yerlerinde yaşamaktadır. İzmir'de ikamet edenlerin %78,6'sı yoğun kent, %12,2'si orta yoğun kent ve %9,1'i kır olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde yaşamaktadır<sup>2</sup>. Bu sonuca göre İstanbul, Ankara ve İzmir yoğun kent olarak adlandırılacaktır. Tablo ile ifade edilirse:

**Tablo 2:** 31 Aralık 2022 itibariyle Üç Büyükşehirde Yerleşim Yerinin Niteliğine Göre Nüfus Oranı

	Toplam Nüfus	Yoğun Kent Nüfusu (%)	Orta Yoğun Kent Nüfusu (%)	Kır Nüfusu (%)
Türkiye	85.279.553	% 67,9	% 14,8	% 17,3
İstanbul	15.907.951	% 96,4	% 2,7	% 0,9
Ankara	5.782.285	% 88,3	% 7,6	% 4,1
İzmir	4.462.056	% 78,6	% 12,2	% 9,1

**Kaynak:** <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> Erişim Tarihi: 15.12.2023)

31 Aralık 2022 itibariyle kır olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde ikamet eden nüfusun oranının en yüksek olduğu iller Ardahan (%68,4), Tunceli (%60,3) ve Bartın (%54,2) olmuş; kır olarak sınıflandırılan yerlerde ikamet edenlerin oranının en az olduğu iller ise İstanbul (%0,9), Ankara (%4,1) ve Kocaeli (%4,7) olmuştur. Orta yoğun kent olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde ikamet eden nüfus oranının en yüksek olduğu iller sırasıyla ile Artvin (%58,1), Bayburt (%57,9) ve Sinop (%57,3) olmuş; orta yoğun kent olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde ikamet eden nüfus oranının en az olduğu iller ise Kilis (%1,6), İstanbul (%2,7) ve Eskişehir (%6,5) olmuştur.<sup>3</sup>

2 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> Erişim Tarihi: 15.12.2023)

3 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> Erişim Tarihi: 15.12.2023)

## **Kırsal Alanda Mahalle: Köy Mahallesi ve/veya Köye Bağlı Mahalle**

Köy mahallesi (köy bağılı mahalle), kırsal alanda, muhtarlığı bulunmayan bu nedenle en yakın köye bağlanmış köy altı yerleşim yeri, ya da köy idaresi kurabilmek için birleşmiş küçük köylerin her biri anlamındaki mahalledir. Bağlı olduğu köyün muhtarlığı (kamu tüzelkişiliği) vardır, o köye bağı olan daha küçük yerleşim yerleri köyün mahallesi olarak adlandırılmaktadır. Köy mahallesinin ayrı bir muhtarlığı yoktur. Muhtarlığı olsaydı zaten bir köyün mahallesi değil müstakil bir köy muhtarlığı olacaktır.

Köy mahallesi ve köye bağı mahalle, kendi muhtarlığının olmadığı küçük kırsal alan yerleşim yerleridir. Başka bir köyün muhtarlığına bağıdır veya onun sınırları içinde ayrı bir parçasıdır. Genelde, nüfusu 150 kişiyi bulamayan küçük köy yerleşimleri en yakın muhtarlığı olan köye (köy idaresine) bağlanmasıyla veya birkaç köy yerleşiminin aynı nedenle birleşerek bir köy idaresi kurmasıyla birleşenlerin her birinin köyün mahallesi kabul edilmesiyle oluşmaktadır. Köyün mahallesi köy ile bütünleşmiştir. Yerleşim yeri ve sosyal yapı olarak bütünleşme dahi idari olarak bütünlük teşkil eder. Aynı (tek) muhtar için köyün asıl yerleşimi ve mahallelerindeki seçmenler oy kullanır. Burada mahalleler de köy kamu tüzel kişiliğinin parçasıdır, aynı köyün yerleşim yeri olmuştur. Köy mahallesi ayrı bir yönetime ve yönetsel fonksiyonlara sahip değildir.

Nüfusu 150 kişiden daha az bazı küçük yerleşim yerleri ise köy idarelerinden uzak mesafede olduğundan yakın köye mahalle olarak bağlanamaz. Bu tür yerler nüfusun azlığı nedeniyle tek başlarına da köy tüzel kişiliği kazanamadıklarından, mesafeye rağmen en yakın köy ile ilişkilendirilir. İlişkilendirmeyle köy idaresinin bir yerleşim yeri yani mahallesi haline gelmez. Bunlar köy bağılı ya da köy altı yerleşim yeri olarak adlandırılır. Hangi köye bağlanacaklarına ve köy kanununun hangi maddelerinden sorumlu olacaklarına kaymakamlar karar verirler. Bunlara yörelerine göre oba, divan, kom, mahalle, çiftlik, ağıl, dam gibi isimler verilmektedir.

Böylece köy tüzel kişiliğinin bir parçası olarak mahalle olabileceği gibi bazı yörelerde köy bağılı olarak mahalle de olabilmektedir. Her iki

durumda da kırsal alanda mahalle söz konusudur ve bu mahallelerin tek başlarına köy olamayacak kadar nüfusunun az olduğunu söylemek mümkündür (Kavruk, 2018:15). Bu haliyle her iki tip mahalle de kentsel mahallelerden ayrıdır. Bu mahallelerin belediye kanunundaki mahalle tanımıyla ilgisi yoktur.

Örnek: Köy bağılı ile ilgili bir Cumhurbaşkanlığı Kararı

*“Çorum İli, Laçın İlçesi, Gökgözler Köyü, Karaköy Bağılısının aynı İlin Merkez İlçe, Çalyayla Köyüne bağlanmasına, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 2’nci maddesi gereğince karar verilmiştir.”* 11 Aralık 2023 tarih ve 7929 Karar Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı (12 Aralık 2023 tarih ve 32397 sayılı Resmî Gazete)

Örnek: Köy mahallesi ile ilgili bir Bakanlar Kurulu Kararı

*“Adana İli Kozan İlçesine bağlı Çamdere Köyünün Tiznik, Çobancık ve Okçular Mahallelerinde yapıları kaya düşmesi ve heyelan afetlerine maruz kalan ailelerin, ilgili Bakanlıkların yetkili temsilcilerinden kurulu komitece incelenerek uygun görülen ve ekli krokide gösterilen, aynı ilçe merkezinde ve bir kısmı imar plânı içinde bir kısmı imar plânı dışında, Hazineye ait Cumhuriyet - Tufanpaşa Mahallesi mevkiine yerleştirilmeleri; İmar ve İskân Bakanlığının 30/7/1981 tarihli ve 21413 sayılı yazısı üzerine, 7269 sayılı Kanununun 2/7/1968 tarihli ve 1051 sayılı Kanunla değişik 16’ncı maddesine göre, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır.”* (19/8/1981 tarih ve 8/3512 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: 25.11.1981 tarih ve 17525 sayılı Resmî Gazete).

Örnek: Köy mahallesi ile ilgili bir Bakanlar Kurulu Kararı

*“Tunceli İlinin Pülümür İlçesine bağlı Bozağa Karaderbend Köyünün Dört Mezrasında bulunan ve ekli (1) numaralı, 2. Yozgat ilinin Merkez ilçesine bağlı Aydoğan Köyünde bulunan ve ekli (2) numaralı, 3. Eskişehir İlinin Mihaliççik ilçesine bağlı Çalkaya Köyünün Hüseyinler - Cami - Orta - Uzunbaş ve Kıraçlar Mahallelerinde bulunan ve ekli (3) numaralı, krokilerde sınırları belirtilen alanların heyelan olayı sebebiyle “Afete maruz bölge” olarak kabulü; imar ve iskân Bakanlığının 24/7/1981 tarihli ve 20778 sayılı,*

*28/7/1981 tarihli ve 21234, 21235 sayılı yazıları üzerine, 7269 sayılı Kanununun 2/7A968 tarihli ve 1051 sayılı Kanunla değişik 2'nci maddesine göre, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır.” (19/8/1981 tarih ve 8/3466 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: 26.11.1981 tarih ve 17526 sayılı Resmî Gazete).*

### **Kentsel Alanda Mahalle: Belediye Sınırları İçindeki Mahalle (Muhtarlığı Olan Mahalle)**

Kentsel alanda mahalle, kentlerde bir belediye sınırı içindeki mahalledir. Mahalle denilince akla gelen de bu klasik mahalledir. Belediye sınırları içinde kurulan mahallelere genel olarak kentsel alandaki mahalle gözüyle bakılabilir. Ancak belde belediyeleri içinde yani kasabalarda da mahalle kurulu olabilmektedir. Belde belediyelerinin nüfusu TÜİK tarafından kırsal nüfus sayılmaktadır. Kırsal nüfus, belde, köy ve köy bağılı yerleşim yerlerinin nüfusu toplamıdır. Bu nedenle her belediye kurulu yere kent denilmemektedir.

Kentsel alanda mahalle, idari bir birimdir ve muhtarlığı vardır, yoğun bir yerleşim alanıdır, adresleme sisteminin temel birimidir, belediye sınırları içindedir ve ondan ayrı ama onunla çeşitli açılardan ilişkilendirilmiş olan sosyal ve idari bir yapıdır. Genel kural olarak, kentsel alanda birer yerleşim yeri ve buna dayalı muhtarlık ünitesi olarak mahalleyi kurmak, ortadan kaldırmak, bölmek, birleştirmek belediye meclisine ait bir yetkidir. Kentsel alanda mahallenin normal kuruluş yolu belediye meclisinin kararı ve kaymakam görüşü ve vali onayı ile olmaktadır. Belediye Kanunu'na göre 500 kişiden aşağı yeni bir mahalle kurulamaz.

**Tablo 3:** İstanbul, Ankara ve İzmir'de Mahalle Sayısı ve Ortalama Mahalle Nüfusları (Aralık 2023)

	İlin Nüfusu	Mahalle Sayısı	Ortalama Mahalle Nüfusu
Ankara	5.782.285	1.425	4.058
İstanbul	15.907.951	964	16.502
İzmir	4.462.056	1.295	3.446

**Kaynak:** <https://www.nufusune.com/> verilerinden tablolaştırılmıştır.

Kentsel ortamda kurulu bulunan ve bir belediye sınırı içinde yer alan mahalleleri, kurulmadan önceki mekânsal durumu ve ilk kuruluş şekillerine bakılarak şöyle sınıflandırılabilir (Kavruk, 2018:16).

- Eski mahalleler (Osmanlı mirası geleneksel mahalle),
- Merkezi İdarenin müdahalesi ile kurulan (dönüştürülen) mahalleler,
- Kente yakın küçük belediye ve köylerin kentle birleşmeleriyle oluşan mahalleler,
- Yeni büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesiyle oluşan mahalleler (mahalleye dönüşen belde ve köyler),
- Belediyelerin kurduğu mahalleler (normal kuruluş).

İlk belediyenin kurulduğu 1854 yılından günümüze kadar, Mahalleler nasıl kurulursa kurulsun, kural olarak kurulduklarında bir belediyenin sınırları içinde bulunurlar ve artık kentin idari bir parçasıdır. Mahalle kentin bir parçası olduğundan yerel hizmetleri belediye tarafından yürütülmektedir.

2004 yerel yönetim reformu sürecinde mahalle muhtarlıkları temsil açısından ve muhtarlık bürosunun ihtiyaçları açısından Belediye yönetimleri ile ilişkilendirilmiştir. Bu ilişki hiyerarşik bir ilişki değildir. Mahallenin işlevsiz yapısının bir ölçüde canlandırılması istenmiştir. Yetersiz de olsa mahallenin belediye ile ilişkilendirilmesi olumlu olmuştur.

Mahalle muhtarlığının sınırları, belediyenin doğal hizmet alanıdır zaten. Belediye yönetiminin mahalle muhtarlığı ile siyasi ve üst ast ilişkileri yoktur. İkisi ayrı varlıklardır. Belediye kamu tüzel kişiliği olan, organları yerel seçimlerde oluşturulan siyasi ve idari bir örgüttür. Mahalle, belediye hizmet alanı (coğrafyası) içinde yerleşime dayalı bir parçadır. Tüzel kişiliği yoktur, siyasetten arındırılmıştır, organları yerel seçimlerde mahalle seçmenince oluşturulmaktadır. Yereldir ama yerel yönetim birimi değildir. Yereldedir ancak daha çok yerelde merkezin işlerini görmektedir (Kavruk, 2018:17-19).

### **Büyükşehir Alanında Köyden Dönüşmüş Mahalle: Kırsal Mahalle**

Büyükşehir belediyeleri il mülki sınırlarına, içindeki ilçe belediyeler de ilçe mülki sınırlarına kadar genişletilince, buradaki mevcut belde belediyelerinin, köy idarelerinin ve kamu tüzelkişilikleri kaldırıldı ve mahalle statüsüne dönüştürüldü. Bu otuz ildeki belde belediyeleri mahalle muhtarlığı haline geldi, köy muhtarlıkları ise mahalle muhtarlıklarına dönüştürüldü. Büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen birimlerin çok büyük kısmı köy idaresi idi. Bu nedenle köylerin mahalleye dönüştürülmesi olarak isimlendirildi. Büyükşehirlerdeki köyden dönüştürülerek yeni mahalleler olarak kurulan mahalle muhtarlıklarına, büyükşehirlerdeki diğer klasik mahallelerden farklı yapıları nedeniyle, 2021 yılında çıkarılan bir yönetmelikle<sup>4</sup> ve yine mahalle muhtarlığı statüsü korunarak, kırsal mahalleler ismi verilmiştir.

Bilindiği üzere, hâlihazırda 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerlerde 31 Aralık 2022 tarihine kadar belediyelerce alınan vergiler, harçlar, harcamalara katılma payı ile su (içme ve kullanma) ücretlerinde kolaylıklar bulunmaktadır. Ancak belirli süre için öngörülen bu kolaylıkların kalıcı hale getirilmesi, sosyo-ekonomik açıdan köy yaşantısının sürdüğü büyükşehirlerin içindeki bu yerleşim alanlarını, büyükşehirin kla-

4 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ek 3. maddesi hükümleri çerçevesinde hazırlanan "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" (15.04.2021 tarihli ve 31455 sayılı Resmî Gazete).



sik mahalleleriyle aynı statüde görmek sorunlara yol açabilmektedir (Kılıç ve İpek, 2022:5; Yıkıcı ve Çolak, 2023:103).

**Tablo 4:** Yerel Seçim Tarihlerine Göre Türkiye’de Mahalle ve Köy Muhtarlığı Sayısı

	18 Nisan 1999	28 Mart 2004	29 Mart 2009	30 Mart 2014	31 Mart 2019	15 Aralık 2023
Mahalle Muhtarlığı	15.353	17.182	18.460	31.622	32.105	32.240
Köy Muhtarlığı	35.190	35.185	34.305	18.155	18.306	18.265
Toplam	50.543	52.367	52.765	49.777	50.411	50.494

**Kaynak:** Kavruk, 2021:40 tablodan ve 2023 yılı için Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim tarihi: 15.12.2023)

Söz konusu Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliğine göre 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ek 3. maddesi hükmü gereği büyükşehirlerde sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususları dikkate alınarak kırsallık özelliği gösteren yerler için kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan belirlenebilmektedir.

Yönetmelik bir yerleşim yerini kırsal mahalle olarak tespit edilebilmesinin kriterlerini şöyle belirlemiştir:

- 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşmüş olmak üzere,
- 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 ulaşımın sağlanması,

- d) Mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi,
- e) İmar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması,
- f) Kırsal mahallenin sosyo-ekonomik olarak kırsal nüfus oranının yüksek olması,
- g) Yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olmaması

Bu gibi hususlardan bir veya daha fazlası esas alınarak tespit yapılabilecektir. Ayrıca, tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilemeye uygun olmayan mahallelerde, 10 bin metrekareden az olmayacak şekilde bir veya birden fazla mahallenin bir kısmını içerecek şekilde kırsal yerleşik alan tespit edilebilecektir.

Yönetmeliğe göre belediyelerin kırsal alan tespit usulü ve aşamaları şöyle sıralanmıştır:

Tespit ile ilgili öncelikle ilçe belediye meclisince karar alınacak, teklifi içeren bu karar, büyükşehir belediyesine gönderilecektir. Büyükşehir belediye meclisi, en geç 90 gün içinde karar verecektir. Büyükşehir belediyesi meclisi, ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul ya da reddedebilecektir.

Büyükşehir belediyesi meclisi; bir mahalle içindeki kırsal yerleşik alanla ilgili teklifi, mahalle sınırlarına kadar genişletme, kırsal mahalle ile ilgili teklifi ise mahallenin bitişiğindeki diğer mahalleler ile ekonomik ve sosyal bütünlüğün gerektirmesi halinde komşu mahallelerde kırsal yerleşik alan belirlemek suretiyle genişletme veya daraltma yapabilecektir. Ancak büyükşehir belediye meclisi kendisine gelen teklifi, ilçe belediyesi sınırlarını kapsayacak veya aşacak şekilde değiştiremeyecektir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanın ilanı sonrasında bunlarla ilgili uygulamalar, ilgili büyükşehir belediye meclisi kararının verildiği yılı takip eden takvim yılının başından itibaren başlayacaktır.

Yönetmelik kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlarda uygulanacak muafiyet ve indirimleri düzenlemiştir. Böylece 6360 sayılı Kanun'un geçici maddelerinde belirtilen ve 31 Aralık 2022 tarihine kadar uygulanması öngörülen indirim veya muafiyetler sona ermiştir. Yönetmeliğin düzenlediği muafiyet ve indirimler şöyledir:

Emlak vergisinden muafiyet:

Çilingir, hamal, yorgancı gibi gelir vergisinden muaf esnaf tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler,

Kendi işinde bilfiil çalışmak ya da bulunmak durumundaki terzi, ebe, sünnetçi vs. çok küçük ölçekli işletmeler gibi basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler,

Evler, konut vs. gibi mesken amaçlı kullanılan binalar, ahır, samanlık, yemlik, tarla vs. gibi zirai üretimde kullanılan bina, arsa ve araziler,

emlak vergisinden muafır.

Harçlardan Muafiyet:

2464 sayılı Kanuna göre alınan bina inşaatı (yapı ruhsatı) harcı ile imarla ilgili harçlardan (parselasyon harcı, ifraz ve tevhit harcı, plan ve proje tasdik harcı, zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı ve yapı kullanma izni (iskân) harcı) muaf olunacaktır.

İndirimler:

Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan (gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefleri aşan ancak bilanço esasına göre defter tutmayan mükellefler, diğer bir ifadeyle işletme hesabı ile defter tutan mükelleflerin kullandığı) bina, arsa ve araziler için emlak vergisi ile 2464 sayılı Kanun uyarınca alınan vergi, harç ve harcamalara katılım payları %50 indirimli uygulanacaktır.

Su ücretleri tarifesi; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.

Bilanço esasına göre defter tutan mükellefler (bunlar 1. sınıf tüccarlar olup Vergi Usul Kanunu'nun 177. maddesinde düzenlenmiştir) için belirlenen muafiyet ve indirimler uygulanmaz.

Anlaşılabacağı üzere kırsal mahalle düzenlemesi ekonomik yaklaşımlıdır. Kırsal mahalle idari açıdan kentin diğer mahallelerinden farklı değildir. O da bir mahalle muhtarlığıdır. Mekân kent alanındadır, bu nedenle mahalle muhtarlığı olarak düzenlenmiştir, ancak yaşantı kırsaldır ki bu nedenle de kırsal mahalle hüviyetiyle muafiyet ve indirimler oluşturulmuştur.

İç göçlerin yönü büyükşehirler doğru olmaya devam ettikçe ve kentsel alanlar da giderek genişledikçe, köy, köy mahallesi ve köy bağılısı sayısında azalış, kentlerdeki klasik mahallelerin sayısında ve büyükşehirlerdeki kırsal mahallelerin sayısında artış olmaktadır:

## **Sonuç**

Yerleşim yerlerinin kırsal veya kentsel yapılarına göre sınıflandırma yaparken en çok başvurulan kriter idari statü ve nüfus büyüklüğüdür. Nüfus hesaplanması en kolay kriterlerden biridir. Kent eşiği olarak alınan nüfus büyüklüğü, ülkelere, kullanılacağı faaliyet ve amaca göre değişebilmektedir. Bir yerleşim yerinin kent olarak görülebilmesi için genelde 20 bin nüfus beklendiğini nerede, hangi faaliyet veya amaç için belirlendiğinin de izah edilmesi gerekecektir. Çünkü farklı kültür ve ekonomik koşullar altında birbirine yakın ülkelerin kent kriterleri farklı olabilmektedir. Örneğin İzlanda'da tarımsal imkanlarının az olması sebebiyle, 300 veya biraz daha fazla nüfuslu bir yerleşim yerine kentsel fonksiyonlar yüklenebilirken örneğin İspanya'nın güneyinde ya da İtalya'da 8.000-10.000 nüfuslu köy olarak nitelendirilen kırsal yerleşmelerin olduğu belirtilmektedir (Avcı, 2012:15-16).

Bazen köy ve kırsal alan ifadeleri birbirinin yerine kullanılabilir. Köy, yeri, sınırları, nüfusu, toplumu, yaşantısı belirli bir yerleşim yerini ve yönetim birimini ifade etmektedir. Köy, muhtarlığı var ise köy idaresidir, yoksa da köy altı yerleşim yeridir, yani bir köy idaresine bağlı mahalledir.

Kırsal alan, sadece köy diye ifade edilecek olsaydı: Köye bir yönetsel birim (muhtarlık) olarak bakıldığında, güncel verilerle (2023 yılı sonu itibarıyla), 18.265 köy idaresi (köy kamu tüzelkişiliği), köye yerleşim yeri olarak yaklaşıldığında ise 23.805 adet köy bağluları da ekleneceğinden) 42.070 adet köy yerleşimi bulunmaktadır. Köy ve köy altı yerleşim yerleri (köy mahallesi) kırsal alanın içinde o alanın bir parçasıdır. Ancak kırsal alana belde belediyelerinin kurulu olduğu yerleşim yerleri (kasabalar) da dahildir. 390 adet belde belediyesi yerleşim yerleri toplamı 42.460 adet kırsal yerleşim yeri bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle kırsal alan yerleşimleri, kentler dışındaki tüm yerleşim yerleri olarak görüldüğünde belde belediyeleri de kapsama dâhil olacaktır. Böyle yaklaşıldığında, kırsal alan içerisinde hem köy kamu tüzel kişilikleri hem köyaltı yerleşim yerleri (köy bağluları/köy mahalleleri) ve hem de belde belediyeleri dikkate alınmış olmaktadır. Böyle yapmakla, konuya kent dışındaki her yerin, ya da büyükşehir belediye alanları ile il ve ilçe merkezleri belediye sahaları dışındaki tüm yerleşim yerlerinin kırsal alan olarak değerlendirilmesi imkânı elde edilmiş olmaktadır.

30 büyük şehir içerisinde köy yerleşimlerinin idaresi yani köy kamu tüzel kişilikleri feshedilerek mahalle muhtarlığı haline dönüştürülmüştür. Sonradan bu durumda olanlar Kırsal Mahalle olarak adlandırılmıştır. Yani köyden mahalleye dönüştürülen yerlerin, köy statüsünde iken sahip olduğu indirim ve muafiyetleri yeniden oluşturabilmek bunun için de kentin diğer klasik mahallelerinden ayırıştırabilmek için kırsal mahalle ve kırsal yerleşim yeri kavramları oluşturulmuş ve düzenlenmiştir.

Köy ile mahalle yönetiminin sorunları birbirinden farklıdır. Köy yönetimi mali ve ekonomik imkânlara kavuşmak peşinde, mahalle yönetimi ise tanınma ve statü derindedir. Mahallenin yönetsel ve buna bağlı olarak sosyal kimlik arayışı vardır. Köylerin ise statülerinde iyileştirme ve imkân sorunları ön plandadır. Ancak 6360 sayılı yasanın uygulamaları nedeniyle, köyler idari kimliklerini kaybetmiş olup, artık sosyo-kültürel ve ekonomik açıdan varlık mücadelesi de yapar durumdadırlar.

Köy ve mahallelerde halen sosyal bütünlük varken bu özellikleri korunmalıdır. Köyün yerleşik kültürünü ve ilişkilerini değiştirecek düzeyde el değiştirmesinin ve yabancılaşmasının (yabancı yoğunluklu el değiştirme-

sinin) önlenmesi için tedbirler geliştirilebilmelidir. Köylerin terk edilmesi veya boşalması riskine karşı tedbir alınmalıdır. Aksi takdirde köylerin terk edilmesi nüfusunun göç olarak kentlere aktarılması demektir. Kentlerde yoğun göçe maruz kalmak kültür değişimi demektir, gecekondu sorunu demektir.

Mahallenin yerleşim ve yönetim sorunu vardır. Mahalle yönetiminin merkezi ve yerel idarelere yardımcı olan, idari özerkliği, bütçesi ve personeli olan bir yapıya kavuşturulması gereklidir. Mahalle “kurulma kurallarının” ve “mahalle ölçeğinin” gerçekçi kriterlere dayandırılması gerekmektedir.

Belirli ortak standartları olan ama diğer özelliklerine göre “farklılaştırılmış mahalle yönetimleri” oluşturulabilir. Örneğin TÜİK’in 2022’den itibaren kırsal ve kentsel alan ayrımını dayandığı kentleşme derecesi sistemi mahallelerin yapısı için de kullanılabilir. Yani “yoğun kentsel mahalle”, “orta yoğun kentsel mahalle ve “kırsal mahalle” sınıflandırması yapma imkânı vardır. Bu oranlar belirlenirken uygulanacak ekonomik işlev kriterlerini daha detaylı kodlanabilir.

En yaygın yerleşim birimi olarak mahallenin “katılım ve dayanışma imkânı” değerlendirilebilmelidir. Bu açıdan mahalle, belediyeye ve büyükşehir belediye sistemine uyarlanabilmelidir. Köy muhtarlığında olduğu gibi, mahalledeki okul, cami, karakol, dernek temsilcileri mahalle yönetimini takviye edebilme imkânı değerlendirilebilmelidir. O kentteki mahalle muhtarlarının dönüşümlü olarak belediye meclisinde üye olmalarının faydalı olacağı tartışılıp düzenlenebilmelidir.

Özellikle büyükşehirlerde il düzeyinde merkezileşme karşısında mahalle esasında yerellik desteklenmelidir. Büyükşehirlerde köyden dönüştürülen kırsal mahalle adı verilen kırsal ağırlıklı sosyoekonomik yaşantısının büyükşehir yerleşim ve yönetimi içindeki kozmopolit kültüre intibaka zorlanmamalı, değerlerinin kentleşme sürecinde korunabilmesine gayret gösterilmelidir. Her mahalle kendine yeter birimler olabilmeli, bu açıdan mahalleliye yeterli kamusal alanlar sağlanmalıdır. Tüm bunlar için de mahallenin temel kanunu olan 4541 sayılı Kanun’un yenilenmeye ihtiyacı bulunmaktadır.

## Kaynakça

Avcı, Sedat (2012) “Şehirselsel Yerleşmelerin Belirlenmesinde Kullanılan Kriterler ve Türkiye Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi**, Yıl 2004, Cilt 3, Sayı 9, s.9-28

Cloke, P. J. (2006) “Conceptualizing Rurality” in **Handbook of Rural Studies** (Eds. P. Cloke, T. Marsden and P. Mooney), (pp. 18–29), Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.

Erdem, Tefvik (2020) **Sosyoloji Notları**, 5. Baskı, Otorite Yayınları: Ankara.

Frey, W.H. and Zimmer, Z. (2001) “Defining the City” in **Handbook of Urban Studies** (Ed. R. Paddison), SAGE Publications Ltd.: London.

Kalabalık, Halil (2007) “Türk Hukukunda Kırsal Alanlarla İlgili Yapı ve Faaliyet Yasakları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XI, S.1-2, s.837-886.

Kavruk, Hikmet (2021) **Yerel ve Bölgesel Yönetimler: Yerel Yönetimler, Birlikler, Ajanslar Özel Alan Yönetimleri**, Nobel Yayınları: Ankara.

Kavruk, Hikmet (2018) **Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi**, Nobel Yayınları: Ankara.

Kavruk, Hikmet, Tefvik Erdem, Nail Öztaş, İhsan Keleş, Yusuf Pustu, Banu Aktürk (2012): **Türkiye’de Köy Yerleşimi ve Yönetimi: Köy Sorunları Araştırması**, TODAİE Yayını: Ankara.

Kılıç, Özalp ve İpek, Selçuk (2022) “Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü” **Troy academy International Journal of Social Sciences**, Cilt 7, Sayı 1, s.1-16.

**Sekizinci Kalkınma Planı** (2001-2005) Ön İhtisas Komisyonu Raporu; Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2007-2013.

Sezer, Özcan (2018) “Kırsal Alan Yönetimi ve Kırsal Kalkınma Politikaları” **Türkiye’de Kentsel Alan ve Çevre Politikası Analizleri** (Editörler: Elvettin Akman ve Cenay Babaoğlu) Ekin Basım Yayın Dağıtım: Bursa.

Tümertekin, Erol ve Özgüç, Nazmiye (2010) **Beşerî Coğrafya, İnsan Kültür Mekân**, Çantay Kitabevi: İstanbul.

Yıkıcı, Abdulgazi ve Çolak, Çağrı (2023) “Büyükşehirlerdeki Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanların Tespiti Sürecine Yönelik Bir Araştırma: Trabzon Örneği”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)**, Cilt 9, Sayı 2-1, KAYFOR23 Özel Sayı, s.100-111.

<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> (Erişim tarihi: 15.12.2023).

<https://www.nufusune.com/> (Erişim tarihi: 15.12.2023).

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim tarihi: 15.12.2023).



## **Extended Summary**

This study focuses on the concept of neighborhood. There are three types of neighborhood applications in Türkiye. Neighborhoods within some villages in rural areas, neighborhoods established by municipalities in cities and towns, called rural neighborhoods in metropolitan cities, settlements with a rural character that were formerly village or town municipalities and have been converted into neighborhoods. In this study, an attempt is made to explain the three different neighborhood types mentioned.

In order to handle the subject more effectively, the distinction between rural and urban areas and their criteria are first examined. Then, the reasons and legal regulations of the three types of neighborhood practices and their differences from each other are tried to be explained. In the conclusion, the problems of village and neighborhood settlements and administrative units in rural and urban areas, as the smallest settlements, are mentioned and suggestions are made. The study is processed in accordance with the relevant literature information and the provisions of the relevant legal regulations, and is concluded with the evaluation, analysis and comparison of the applications.

Looking at the administrative status or population of the settlement is one of the most commonly used easy ways to classify settlements according to their rural or urban nature. If the status of a settlement is village or smaller, it is rural. Or, if it is a town even though it has a municipality, it can be thought of as rural. In Türkiye, when calculating the rural population of the country, TÜİK takes villages, towns and sub-village settlements (such as oba, kom, hamlet, divan) as basis on the scale of settlements. If we express these settlements by the name of their administrative sciences, they are village administrations, village affiliates and town municipalities. The population of these units constitutes the rural population.

One of the most commonly used ways to classify settlements as rural or urban areas is population size. In countries such as Türkiye, which are similar in terms of population and geographical area, urbanization level and development level, a minimum population of 20 thousand is expected for a settlement to be considered a city.

Population size is a measure, but it cannot always be sufficient to measure urban and rural character. Along with population size, population density is also used as a criterion. In European Union countries, with the degree of urbanization (DEGURBA) system, the rural and urban character of the geography is coded into three classes: Densely populated areas, medium densely populated areas and low populated areas. Rural urban character can be revealed by using population size in each population density area.

Türkiye uses administrative status and population size to distinguish rural and urban areas in line with various administrative practices and legal regulations. The Village Law defines the city criterion as a population over 20 thousand, and a population of 20 thousand or 25 thousand can be used in applications such as loans, exemptions and support for development purposes in various projects. According to administrative status, metropolitan areas, provincial centers and district centers are considered cities. TÜİK calculates the urban population based on the people residing in these settlements. It defines the rural area as villages, towns and sub-village settlements and calculates the rural population.

TURKSTAT has started to implement the DEGURBA statistical system, which has been implemented in the European Union, in Türkiye since 2022. Taking into account the population size and distinct socio-economic function of each 1 km<sup>2</sup> area of the geography on the basis of villages and neighborhoods, it is coded as dense urban area, medium dense urban area and rural area in these 1 km<sup>2</sup> plates.

Since TÜİK's new rural-urban area classification is made at the village and neighborhood level, it allows the administrative status of that settlement to be determined more effectively. Because in each 1 km<sup>2</sup> plate of a village or neighborhood, in which plate the population is concentrated and in which economic function more than 50% of the population is concentrated in each plate will reveal the urban or rural character of those settlements. It will allow to determine more accurately whether the settlement is a village, a neighborhood or a rural neighborhood, on the basis of 1 km<sup>2</sup> geographical plates, by considering the population size, population density and economic function criteria together.

In Türkiye, the neighborhood is the smallest settlement unit of the urban area. It is also the administrative unit of this settlement area. The smallest settlement unit of the rural area is the village. Due to developments such as internal migration, urbanization process, and interventions made in the administrative system at various times, even if the settlements remain in the same place, their place in the administrative system may change.

As a result of the provisions of Law No. 6360, which was enacted in 2012 and whose regulations regarding administrative grading came into force with the March 2014 local elections, the administrative structure and status of the smallest settlements have changed a lot. In 30 metropolitan provinces, the public legal entities of town municipalities and villages have been abolished, and almost all headmanships and municipal administrations have been transformed into neighborhood headmanship units. However, although its socio-economic character is rural, the status of the place where it exists has now become a big city. Rural neighborhood status was developed to solve the problems caused by this situation.

Rural neighborhoods have the same administrative status as other neighborhoods established in the city. What distinguishes the rural neighborhood from other neighborhoods of the city are the exemptions and discounts granted to the rural neighborhood. In other words, rural neighborhood regulation is an economic and financial support arrangement for those residing in settlements that have transformed from villages to neighborhoods.

This study covers the systems and criteria applied in rural and urban area distinction and classification, the settlements within the borders of metropolitan cities that were previously converted into village status neighborhoods, the neighborhoods established in cities and towns, and the processing of neighborhoods within village legal entities in rural areas. The key concepts are neighbourhood, rural neighbourhood, village neighbourhood, rural and urban area.