



Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü?

Derleme/Review Article

Özalp KILIÇ^{1*} Selçuk İPEK^{2**}

ÖZET

6360 sayılı Kanun ile birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş ve bu sınırlar içinde yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Kırsal alanları yakından ilgilendiren bu düzenleme neticesinde yerel düzeyde merkezîyetçilik artmış ve köy halkının demokratik temsil gücü azalmış, belediyelerin sorumluluk alanları genişlemiş ve hizmet maliyetleri artmış, kentte yaşamının gerektirdiği mali yükümlülükler köyler için de geçerli olmuş ve tarımsal üretim olumsuz yönde etkilenmiştir. 6360 sayılı Kanun’un kırsal alanlarda meydana getirdiği sorunlar, büyükşehirlerde mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu noktada 7254 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir sınırları içinde mahalleye dönüştürülen köylere kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsü verilmesinin önü açılmıştır. Böylece kırsal niteliğini devam ettiren yerlere mali açıdan bazı ayrıcalıkların tanınması ve mevcut sorunların çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir. Ancak kırsal mahalle düzenlemesinin de çeşitli aksak yönleri bulunmakta ve 6360 sayılı Kanun’un yol açmış olduğu pek çok soruna çözüm getirmemektedir.

Anahtar Kelimeler: *Kırsal Mahalle, Kırsal Yerleşik Alan, 6360 sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi.*
JEL Kodları: *H70, R50*

Rural Neighborhood: Does it turn into the Village in Metropolises?

ABSTRACT

With the Law No. 6360, the boundaries of metropolitan municipalities in Turkey were determined as provincial administrative boundary and the villages in the boundaries of metropolitan municipalities were transformed into neighborhood by removing their legal personalities. As a result of this regulation, centralization in local level has increased and the democratic representation power of the village people has decreased, the responsibility areas of municipalities have expanded and the service costs have increased, the fiscal liabilities required to live in the city have been valid for the villages and agricultural production has been adversely affected. The problems caused by the Law No. 6360 in rural areas have made it compulsory to restructure the neighborhoods as rural and urban in metropolitan

1 * Doktora Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Çanakkale, Türkiye. E-mail: ozalpkilic@gmail.com, ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-4546-1735>

2 ** Prof. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Anabilim Dalı, Çanakkale, Türkiye. E-mail: selcukipek@comu.edu.tr, ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0540-793X>

cities. At this point, with the Law No. 7254, the way has been paved to give the status of rural neighborhood or rural settlement area to villages, transformed into neighborhood within the boundaries of the metropolises. Thus, it is aimed to give some fiscal privileges to the places maintaining their rural nature and to solve the existing problems. However, the rural neighborhood regulation also has various shortcomings and it does not provide solutions to many problems caused by the Law No. 6360.

Keywords: *Rural Neighborhood, Rural Settled Area, Law No. 6360, Metropolitan Municipality.*

JEL Codes: *H70, R50*

** Bu çalışma Araştırma ve Yayın Etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.*

GİRİŞ

Mahalli idareler, yerel halkın mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilmek suretiyle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Anayasaya göre, Türkiye’de il, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit mahalli idare bulunmaktadır. Söz konusu idareler arasında en küçük ve en yaygın örgütlenme biçimini ise köyler oluşturmaktadır. Köyler, sosyo-ekonomik özellikleri ile kentlerden ayrılan, düşük nüfus yoğunluğuna sahip olan ve ekonomik olarak genelde tarım ve hayvancılığa dayanan kırsal yerleşim yerleri olarak tanımlanmaktadır (Geray, 1975: 45).

Sahip oldukları mahalli idare kimliği ve kamu tüzel kişiliğine rağmen köyler, Türkiye’de yıllar itibarıyla önemi giderek azalan birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği üzere köyler, 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Yaklaşık bir asırdır yürürlükte bulunan bu kanun, köylerin yönetimi ve kırsal alanlara götürülen hizmetler bakımından önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Ancak, zaman içinde ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısında köklü değişiklikler meydana gelmiş, buna bağlı olarak kırsal alandaki ihtiyaçlar da değişikliğe uğramıştır. Bu noktada köyler, mevcut yapısı ile değişen ve artan ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiş, günün koşullarına ayak uydurma noktasında yetersiz kalmıştır³. Dolayısıyla kalkınma sürecinde köylere atfedilen önem de giderek azalmıştır (Erat, 2016).

Türkiye’de uzun yıllardır devam eden kentleşme eğilimi, kırsal alanda yaşayan nüfusun önemli ölçüde azalmasına ve kentlerde çarpık bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Bu durum, kırsal ve kentsel alanlara yönelik sunulacak hizmetlere ilişkin sistem arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Söz konusu arayışlar çerçevesinde 2012 yılında 6360 sayılı Kanun kabul edilmiş ve büyükşehirlerde sunulacak hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ve bu suretle hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir. Bu noktada mahalli idarelerin idari ve mali yapısı ile sorumluluk alanlarına ilişkin önemli ve köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerden birisi de büyükşehir sınırları içinde yer alan köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi

3 Belirtmek gerekir ki Türkiye’de politik tercih bir yerel yönetim birimi olarak köy idaresini güçlendirmek yerine, köylere ilişkin hizmetlerin merkezi idare tarafından üstlenilmesi yönündedir (Nadaroğlu, 1998: 244). Bu sebeple köyler, reform çalışmaları noktasında diğer yerel yönetim birimlerine nazaran ihmal edilmiştir.

olmuştur. Ancak, kırsal alanları yakından ilgilendiren bu düzenleme hukuki, siyasi, idari, mali ve sosyo-ekonomik açıdan önemli birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir.

6360 sayılı Kanun çerçevesinde köylerle ilgili düzenlemelerden kaynaklanan sorunlara çeşitli eleştiriler getirilmiş ve bu sorunlar sıkça tartışılmıştır. Süreç sonunda gelinen nokta, büyükşehir yapısı içinde mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu kapsamda, 2020 yılında 7254 sayılı Kanun⁴ kabul edilmiş ve büyükşehir sınırları içinde yer alan ve kırsal niteliğini devam ettiren yerlere belirli koşullar çerçevesinde kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsü tanımlanmıştır. Böylece, söz konusu yerlere belirli avantajlar sağlamak suretiyle bazı sorunların çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir.

Çalışmada, 6360 sayılı Kanun çerçevesinde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde meydana gelen sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik olarak gerçekleştirilen kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi ele alınmaktadır.

1. 6360 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KÖYLERDE MEYDANA GELEN SORUNLAR

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye'de; büyükşehir sayısı otuza yükselmiş, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmiş, bu sınırlar içinde yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalle olarak ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Ayrıca, tüzel kişiliği sona eren köylerin her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile alacak ve borçları, ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesine, bağlı kuruluşlara veya ilçe belediyelerine devredilmiştir. Ancak, söz konusu düzenleme hukuki, siyasi, idari, mali ve sosyo-ekonomik açıdan önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, öncelikle anayasaya aykırılık iddialarını gündeme getirmiştir. Konuyla ilgili olarak, köylerin tüzel kişiliğinin anayasal temeli olduğu ve bunların anayasa değişikliği yapılmaksızın kanun ile kaldırılamayacağı ifade edilmiştir (Gözler, 2013). Ayrıca, mahalli idare sınırlarında yerel halka danışılmadan değişiklik yapılmasının ve hizmette yerellik (*subsidiarity*) ilkesine aykırı olarak köy halkına ilişkin kararların belediye meclisleri tarafından alınmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmüştür (Günel vd., 2014: 62-63). Söz konusu iddialar Anayasa Mahkemesi⁵ tarafından reddedilmiş ancak konuya ilişkin tartışmalar sona ermemiştir.

Yerel düzeyde halkın kendi kendini yönetebilmesine imkân sağlayan köylerin mahalleye dönüştürülmesi, yerel demokrasi ve katılımcılık açısından olumsuz bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Bilindiği üzere, yerel demokrasinin etkinliği ile mahalli idarelerin ölçeği ters yönlü bir şekilde hareket etmektedir.

4 Ayrıntılı bilgi için bkz. 16 Ekim 2020 Tarihli ve 31276 Sayılı Resmî Gazete 1. Mükerrer

5 Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, (RG:18.09.2014, 29123).

Buna göre mahalli idarelerin sınırları büyüdükçe seçmenler yerel yöneticilerden uzaklaşmakta ve demokratik etkinlik azalmaktadır (Yıldırım vd., 2015: 218). Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ile birlikte yerel halkın demokratik temsili belediye meclisleri tarafından sağlanmaya başlamıştır. Bu noktada yerel düzeyde merkezîyetçilik artmış, halkın müşterek nitelikli ihtiyaçlarını büyükşehir ve ilçe belediyelerine demokratik yollar ile etkin bir şekilde yansıtması güçleşmiş ve temsil gücü azalmıştır (Karaarslan, 2012: 149).

Fiziki yapısında herhangi bir değişiklik meydana gelmeksizin hukuki statüsü değişen ve mahalleye dönüştürülen köyler, kırsal istatistiklerin üretilmesinde birtakım aksaklıklar meydana getirmiş ve bunun neticesinde kırsal kalkınma politikalarının hazırlanması güçleşmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 44-45). Bilindiği üzere, Türkiye’de mekânsal istatistiklerin üretilmesinde nüfus kriteri dikkate alınmakta ve toplam nüfusu 20.000 altında olan yerler kırsal yerleşim olarak kabul edilmektedir. Ancak, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte nüfus büyüklüğü üzerinden kırsal alanların tespit edilmesi güçleşmiş ve büyükşehir sınırları içinde yer alan tüm alanın kent olarak değerlendirilmesine yol açmıştır. Bu durum bir taraftan kırsal istatistiklerin oluşturulmasını ve buna yönelik politikaların hazırlanmasını güçleştirmiş diğer taraftan da kırsal kalkınmayı destekleyen fonların dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir (Gökyurt vd., 2015: 22-23).

Köylerin mahalleye dönüşmesi ile birlikte belediyelerin sorumluluk alanları genişlemiş, bu alanlara hizmet götürebilmek için yeni birimlere ihtiyaç duyulmuş, buna bağlı olarak da hizmet maliyetleri artmış ve kamusal hizmetlerde aksaklıklar meydana gelmiştir (Öner ve Şahnagil, 2020: 661). Bilindiği üzere 6360 sayılı Kanun’un temel gerekçesi, belirli bir coğrafi alanda birden fazla yerel yönetimin yetkili olması sebebiyle hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden yeterince yararlanılamaması ve bu sebeple kaynak israfına sebebiyet verilmesidir (TBMM, 2012). Bu noktada hizmetlerin ideal ölçekteki bir merkez tarafından sunulması hedeflenmiş ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır⁶. Dolayısıyla başta tarım ve hayvancılığın desteklenmesi olmak üzere kırsal alanlara yönelik birçok hizmette büyükşehir ve ilçe belediyeleri yetkili kılınmıştır. Ancak pek çok bölgede köyler ile merkez arasındaki mesafenin fazla olması ve coğrafi engellerin bulunması, hizmetten faydalanan halk ile kararların alındığı merkez arasındaki bürokratik mesafenin artması, belediyelerin organizasyon yapısının ve mali kaynaklarının yetersiz olması hizmet sunum maliyetlerinin artmasına ve hizmetlerin aynı standartlarda sunulmamasına sebebiyet vermiştir (Tekçe ve Genç, 2019: 14).

6360 sayılı Kanun ile birlikte mahalleye dönüştürülen köylere birtakım mali yükümlülükler getirilmiş ve kentte yaşamının gerektirdiği sorumluluklar köy halkı için de geçerli olmuştur (Dik, 2014: 22).

6 Yerel düzeydeki hizmetlerin merkezi bir yapı tarafından sunulması, toplum tercihlerinin farklılaşmasına sebebiyet vermektedir. Bu noktada hizmet maliyetleri artmakta ve kaynakların etkin kullanımından uzaklaşmaktadır (Çetinkaya, 2020: 14-16).

Bilindiği üzere, yapılan düzenleme ile birlikte köylere tanınan bazı hak ve menfaatler kaldırılmış, mahalleye dönüştürülen köylerin 1319 sayılı Kanun gereğince emlak vergisini ve 2464 sayılı Kanun gereğince belediye vergi, harç ve katılma paylarını ödemesi zorunlu hale getirilmiştir. Bunun yanı sıra, köylerde faaliyet gösteren ticaret, sanat ve serbest meslek erbapları ile ücretlilerin 193 sayılı Kanun gereğince sağlanan muafiyet ve istisnalardan yararlanma olanağı da ortadan kaldırılmıştır⁷. Ayrıca, bu yerlerde su kullanımını da ücretli hale getirilmiştir. Ancak, yapılan bu mali düzenlemeler hemen yürürlüğe girmemiş, bir geçiş süreci öngörülmüş ve bu değişikliklerin beş yıl süreyle uygulanmayacağı, su ücretlerinin ise en düşük tarifenin %25'ini geçmeyeceği ifade edilmiştir. Kanunun öngördüğü bu süre, 2018 yılında kabul edilen 7159 sayılı Kanun⁸ ile 31/12/2022 olarak belirlenmiştir. Bu sürenin sonunda sosyo-ekonomik açıdan farklı koşullara sahip olan köylerin kentler ile aynı mali yükümlülüklerle tabi kılınması toplumsal ve ekonomik yapıda önemli sorunları meydana getirebilecek niteliktedir.

Kırsal yapının temel geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılık da köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte olumsuz yönde etkilenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 83-84). Bilindiği üzere, mahalleye dönüştürülen köylerin tarım arazileri ile mera, yaylak ve otlak gibi ortak kullanım alanları bağlandıkları belediyelere devredilmiş ve bu alanlarda belediyelere imar uygulaması yapma hakkı tanınmıştır. Bu düzenleme neticesinde bazı mera ve tarım arazileri imar değişikliği ile amaç dışı kullanıma açılmış, bazıları ise belediyeler tarafından satılmıştır (Yıldırım, 2021; Tuncer ve Bakırcı, 2020). Ayrıca, mahalleye dönüştürülen köylerde tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve işletmelerin ruhsatlandırılması zorunlu kılınmış ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu çerçevesinde köylülerin ihtiyaç duydukları ahır ve benzeri yapıların inşası da zorlaşmıştır. Bütün bunlar neticesinde, mahalleye dönüştürülen köylerde tarım ve hayvancılık ile uğraşılması güçleşmiştir.

2. MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KÖYLERE YENİ STATÜ: KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN

6360 sayılı Kanun çerçevesinde mahalleye dönüştürülen ancak sosyo-ekonomik açıdan kırsal yerleşme niteliğini sürdüren yerlerde meydana gelen sorunlar, büyükşehir sınırları içinde idari ve mali açıdan farklılaşmayı gözetken bir mahalle sistemi kurulmasını zorunlu kılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018b: 148). Bu kapsamda, 2020 yılında kabul edilen 7254 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanuna ek bir madde eklenmiş ve büyükşehir sınırları içinde mahalleye dönüştürülen köylere, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsü verilmesinin önü açılmıştır. Bu noktada, büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen ancak beklenen gelişimi sağlayamayan yerlerde kırsal alanların oluşturulması ve bu

7 6360 sayılı Kanun ile birlikte kırsal alanda basit usulde vergilendirilen esnaf ve sanatkârların 95/6430 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince artık basit usulden yararlanamayacağı ifade edilmiştir (Öz ve Yolcu, 2011: 3-4). Ancak, 2013/5080 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birlikte söz konusu mağduriyet giderilmiştir.

8 Ayrıntılı bilgi için bkz. 28 Aralık 2018 Tarihli ve 30639 Sayılı Resmî Gazete

alanlarda yaşayan vatandaşlara çeşitli avantajların sağlanması amaçlanmıştır. Böylece, zaman içinde gelişimini tamamlayan yerlerin sorunsuz bir şekilde büyükşehir belediye sistemine tam entegrasyonunun sağlanması hedeflenmiştir (TBMM, 2020: 16).

Söz konusu düzenleme çerçevesinde, büyükşehir sınırları içinde yer alan ancak sosyo-ekonomik yapısı, kent merkezine olan uzaklığı, mevcut yapılaşma durumu ve belediye hizmetlerine erişebilirliği gibi hususlar çerçevesinde kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle olarak tanımlanmaktadır. Bir yerin kırsal mahalle statüsü kazanabilmesi için öncelikle büyükşehir sınırları içinde yer alması ve özellikle 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülmüş olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra söz konusu yerin belirli kriterler karşısındaki durumu araştırılmaktadır. Bu kriterler; şehir merkezine olan uzaklık durumu, belediye hizmetlerinin (yol, su, kanalizasyon veya toplu ulaşım gibi) en az birine tam kapasitede erişebilme olanağı, imar mevzuatı karşısındaki durumu (mevcut yapılaşmanın kırsal niteliğini devam ettirip ettirmediği ve gelişme alanları içinde yer alıp almadığı) ve sosyo-ekonomik açıdan kırsal yerleşim özelliğinin (kırsal nüfusun yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmının tarım ve hayvancılığa elverişli arazilerden oluşması ve başlıca geçim kaynağının tarım ve hayvancılık olması) görülmesidir⁹ (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021). Daha sonrasında ise ilgililerin başvurusu üzerine¹⁰ mahallenin bağlı bulunduğu ilçe belediye meclisi tarafından karar alınması ve alınan bu kararın en geç doksan gün içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu noktada büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek¹¹ kabul edebilme ya da doğrudan reddedebilme olanağına sahiptir.

Tamamı kırsal mahalle niteliği taşımayan mahallelerde, on bin metrekareden az olmamak koşuluyla, kırsal yerleşik alanların tespit edilmesi de mümkündür. Bütün bu tespitlerin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanların tespitinden sonra bu alanlara ilişkin uygulamalar, büyükşehir belediye meclis kararının verildiği yılı takip eden takvim yılının başından itibaren başlamaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021). Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanların zaman içinde bu vasfını kaybetmesi de muhtemeldir. Bu durumda sahip olunan statü, yine kanunun belirlemiş olduğu usul çerçevesinde kaldırılmaktadır. Bu noktada söz konusu alanlara ilişkin uygulamalar da büyükşehir belediye meclis kararının verildiği yılın sonunda sona ermektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021).

9 Söz konusu kriterler araştırılırken, belediye sınırları içinde benzer durumda olan yerler bakımından adalet, eşitlik ve genellik prensiplerinin dikkate alınması gerekmektedir.

10 Uygulamada mahalle muhtarları ilgili mahallenin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsüne sahip olabilmesi için bağlı oldukları ilçe belediyesine dilekçe ile başvuruda bulunmakta ve ilçe belediyesi bu dilekçeye istinaden gerekli tahkikatları gerçekleştirmektedir (Keleş, 2021).

11 Büyükşehir belediye meclisi, ekonomik ve sosyal bütünlüğü sağlamak amacıyla kırsal mahalle ile ilgili teklifi komşu mahallelerde kırsal yerleşik alanlar belirlemek suretiyle genişletebilir. Benzer şekilde kırsal yerleşik alan ile ilgili teklifi de ilgili mahalle sınırlarına kadar genişletebilir. Ancak gelen teklifleri söz konusu ilçe belediyesinin sınırlarını aşacak şekilde değiştiremez (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021).

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilen yerlere ilgili kanun çerçevesinde birtakım ayrıcalıklar tanınmaktadır:

- Bu ayrıcalıklardan birincisi, 1319 sayılı Kanun gereğince alınması gereken emlak vergisine ilişkindir. Buna göre, söz konusu yerlerde faaliyet gösteren gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi olan mükellefler tarafından işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden muaf tutulmaktadır. Ayrıca mesken amaçlı olarak kullanılan binalar ile zirai üretimde kullanılan bina, arsa ve araziler de muafiyet kapsamında değerlendirilmektedir. Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve arazilere ilişkin emlak vergisi ise %50 indirimli olarak uygulanmaktadır.
- İkincisi, 2464 sayılı Kanun gereğince alınması gereken belediye vergi, harç ve katılma payları ile su kullanım ücretlerine ilişkindir. Buna göre, söz konusu yerlerde mükelleflerden bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmamaktadır. Ayrıca kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve katılma payları ise %50 indirimli olarak uygulanmaktadır. Son olarak, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret, en düşük tarifenin belirli bir oranını geçmeyecek şekilde belirlenmektedir. Bu oran işyerleri için %50, konutlar için %25 olarak uygulanmaktadır.

Kanun, tanınan ayrıcalıklardan yararlanabilmek için birtakım sınırlamalar da getirmektedir:

- Buna göre, 213 sayılı Kanun çerçevesinde bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin söz konusu muafiyet ve indirimlerden yararlanma olanağı bulunmamaktadır.
- Ayrıca, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilen yerler hakkında 6360 sayılı Kanun çerçevesinde vergi, harç ve katılma payları ile su ücretlerine ilişkin 31/12/2022 tarihine kadar tanınan muafiyet ve indirimler de kaldırılmaktadır.
- Son olarak, 6831 sayılı Orman Kanunu çerçevesinde orman köylerine tanınan hak ve imtiyazlardan yararlanan yerlerin aynı zamanda kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilmesi durumunda, muafiyet ve indirimlere ilişkin meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda, kırsal mahalle düzenlemesiyle ilgili hükümlerin geçerli olacağı ifade edilmektedir.

3. KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN DÜZENLEMESİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Büyükşehir sınırları içinde tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen köylerde meydana gelen sorunların çözüme kavuşturulabilmesi amacıyla, 7254 sayılı Kanun çerçevesinde kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsüne yer verilmiştir. Böylece kırsal niteliğini devam ettiren yerlere belirli avantajların sağlanması suretiyle sorunların çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir. Ancak bu düzenlemenin de çeşitli sorunlara sebebiyet verebilecek birtakım hususları bulunmaktadır:

- Öncelikle kanun kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanların tespiti ile bu vasıfların yitirilmesi noktasında dikkat edilecek kriterleri somut ve anlaşılır bir şekilde ortaya koymamakta, kararı ida-

renin takdir yetkisine bırakmaktadır. Bu noktada uygulamada farklılıkların meydana gelmesi, belediyelerin gelirlerini artırmak amacıyla kırsal mahalle sayısını sınırlı tutması ya da siyasi amaçlar çerçevesinde kırsal mahalle sayısının artırılması muhtemeldir. Bu gibi sorunların önlenmesi adına kırsal mahalleyi tanımlayacak kriterlerin somut olarak belirlenmesi veya kırsal mahallenin tespitinde ilgili bakanlıklardan oluşan bir komisyonun görev alması tavsiye edilmektedir (TBMM, 2020: 91).

- Bir yerin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilebilmesi için öncelikle ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi, sonrasında ise büyükşehir belediye meclisinin onayı gerekmektedir. Burada nihai karar mercii büyükşehir belediye meclisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin bu konuda resen hareket edebilme yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum özellikle farklı partilerin çoğunlukta olduğu büyükşehirlerde idari çatışmalara sebebiyet verebilecek niteliktedir. Bu noktada büyükşehir belediye başkanlığına da kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanların tespiti konusunda resen hareket edebilme yetkisinin tanınması tavsiye edilmektedir (TBMM, 2020: 91).
- Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilen yerlerde vergi, harç ve katılma payları ile su kullanım ücretlerine ilişkin birtakım muafiyet ve indirimlere yer verilmektedir. Ancak bu noktada 6360 sayılı Kanun öncesinde köylerde faaliyet gösteren ticaret, sanat ve serbest meslek erbabları ile ücretlilerin 193 sayılı Kanun çerçevesinde sahip oldukları muafiyet ve istisnalar dikkate alınmamaktadır. Bu durum, söz konusu kazanç sahiplerinin mali durumlarını olumsuz yönde etkileyebilecek niteliktedir. Bu gibi sorunların önlenmesi adına 193 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23. maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi ve 66. maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümlerinin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilen yerler hakkında uygulanmaya devam edeceği hüküm altına alınmalıdır.
- Türkiye'de belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunların başında gelir kaynaklarının yetersizliği gelmektedir. Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi de dâhil olmak üzere günlük yaşamın işleyişini doğrudan etkileyen pek çok görev ve sorumluluğu üstlenmiş olan belediyelerin, bu sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şarttır. Ancak, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanlara getirilen muafiyet ve istisnalar, belediye gelirlerini olumsuz yönde etkileyebilecek niteliktedir (TBMM, 2020: 115). Bu gibi sorunların önlenmesi adına belediyelerin gelir kaynaklarını iyileştirecek ve mali özerkliğini güvence altına alacak yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsünü düzenleyen 7254 sayılı Kanun'un hareket noktası, 6360 sayılı Kanun hükümlerinin yol açtığı bazı sakıncaların giderilmesi olmuştur. Bu noktada aslında gelecek dönemde ortaya çıkması muhtemel olan mali yükümlülüklerin yaratmış olduğu belirsizliklerin giderilmesi ve geçiş sürecinde sağlanan bazı mali ayrıcalıkların kalıcı hale

getirilmesi hedeflenmiştir. Ancak burada köy halkının demokratik temsil sorunu, tarım arazilerinin imara açılması veya satılması sorunu, tarım ve hayvancılıkta meydana gelen çeşitli sorunlar ile hizmet maliyetlerinin artması, kamusal hizmetlerin aksaması ve mahalleler arasında farklılaşması gibi önemli sorunlar çözüme kavuşturulmamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Önemli tartışmalar çerçevesinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile birlikte Türkiye’de büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür. Bunun neticesinde, yönetsel açıdan kırsal ve kentsel alan ayrımı ortadan kalkmış ve büyükşehir sınırları içinde tüm yerleşimler kentsel alan olarak nitelendirilmiştir. Ancak, kırsal bir yerleşimin kente dönüşmesi uzun bir zaman ve çeşitli koşullar gerektirmektedir. Ayrıca, Türkiye’de pek çok ilde kırsal ve kentsel alanlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda önemli sorunların meydana gelmesi kaçınılmaz olmuştur.

6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte belediyelerin sorumluluk alanları genişlemiş, yerel düzeyde merkezîyetçilik artmış ve karar alma mekanizmaları köy halkından uzaklaşmıştır. Buna bağlı olarak bir taraftan hizmet sunum maliyetleri artmış ve hizmetlerde aksamalar meydana gelmiş diğer taraftan da yerel demokraside etkinlik azalmıştır. Ayrıca, köy tüzel kişiliğine ait tarım ve hayvancılığa elverişli araziler belediyelere devredilmiş, tarımsal işletmelerin ruhsatlandırılması zorunlu kılınmış ve hayvancılıkla ilgili yapıların inşası zorlaşmıştır. Bunun neticesinde tarım ve hayvancılık da olumsuz yönde etkilenmiştir.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte bu alanlara tanınan çeşitli muafiyet ve indirimler kaldırılmış; bireylerin bazı vergi, harç ve katılma paylarını ödemesi zorunlu kılınmıştır. Bunun neticesinde köy halkının mali yükü artmış ve kırsalda yaşamının çekici gücü azalmıştır. Ancak kanun, söz konusu yükümlülüklerle ilişkin bir geçiş süreci öngörmüş ve 31/12/2021 tarihine kadar emlak vergisi ile belediye vergi, harç ve katılma paylarının alınmayacağını, su tüketimi için alınacak ücretlerin ise belirlenen oranı geçmeyeceğini ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun’un özellikle kırsal alanlarda meydana getirdiği sorunlar, büyükşehirlerde mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Bu noktada 7254 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen köylere kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsü verilmesinin önü açılmıştır. Böylece söz konusu alanlara vergi, harç ve katılma payları ile su kullanım ücretlerine ilişkin belirli ayrıcalıkların tanınması suretiyle mevcut sorunların çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir. Ancak ilgili düzenleme kapsamında kırsal mahalleyi tanımlayacak kriterlerin somut ve anlaşılır bir biçimde ortaya konulmaması, kırsal alanların tespitinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki aşamalı bir sürecin öngörülmesi ve idarenin bu konuda geniş bir takdir yetkisine sahip olması uygulamada farklı sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilecek niteliktedir.

Son olarak, 7254 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan düzenlemesi, 6360 sayılı Kanun'un yol açmış olduğu pek çok sorunu çözüme kavuşturmamaktadır. Bu kapsamda yerel halkın demokratik temsil sorunu, tarım ve hayvancılıkta meydana gelen çeşitli sorunlar ile hizmet sunum maliyetlerinin artması ve kamusal hizmetlerin mahalleler arasında farklılaşması gibi bazı sorunlar hâlen varlığını sürdürmektedir. Bu noktada, söz konusu sorunlara yönelik şu önerilerde bulunulabilir:

- Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanlara götürülecek hizmetler konusunda ilgili belediye bünyesinde uzman personele ve teknik donanıma sahip ayrı bir birimin oluşturulması ve bu birimin kararlarına kırsal alanda yaşayan bireylerin aktif bir şekilde katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi düşünülebilir.
- Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilen yerlerde, mevcut mahalle yönetimine tüzel kişilik kazandırmak suretiyle kurumsal yapının güçlendirilmesi ve yerel hizmetlerin sunumunda sorumluluklarının artırılması söz konusu olabilir.
- Belediyelere devredilen tarım arazileri ile mera, yaylak ve otlak gibi hayvancılığa elverişli arazilerin satışı veya imara açılması konusunda kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanda ikamet eden kimselerin oylama yoluyla görüşlerine başvurulması düşünülebilir.
- Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak tespit edilecek yerlerde hayvancılığın güvence altına alınabilmesi amacıyla, söz konusu yerlerde 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 246. maddesinin uygulanmayacağı hüküm altına alınabilir.
- Belediyelerin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanlarda ekonomik faaliyetleri çeşitlendirebilmek amacıyla tarım ürünlerinin işlenmesine ve kentin çeşitli noktalarında pazarlanmasına yönelik girişimlerde bulunması, tarımsal kooperatifler kurması veya mevcut kooperatifleri desteklemesi söz konusu olabilir.

Rural Neighborhood: Does it turn into the Village in Metropolises?

EXTENDED SUMMARY

With the Law No. 6360, the borders of the metropolitan municipalities in Turkey were determined as the provincial administrative borders, and the legal personality of the villages within these borders was abolished and transformed into neighborhoods. As a result of this, the distinction between rural and urban areas in terms of administration has disappeared and all settlements within the boundaries of the metropolitan area have been described as urban areas. However, the transformation of a rural settlement into a city requires a long time and various conditions. In addition, there are significant differences between rural and urban areas in many provinces in Turkey. Therefore, this regulation has brought some problems with it, especially in terms of legal, political, administrative, financial and socioeconomic aspects.

With the Law No. 6360, the abolition of the legal personality of the villages and their transformation into neighborhoods brought up the discussions about the violation of the constitution and international law. In addition, with the enactment of the law, the responsibility areas of the municipalities have expanded, centralism has increased at the local level and the decision-making mechanisms have moved away from the villagers. Accordingly, on the one hand, service delivery costs have increased and disruptions have occurred in services, and on the other hand, efficiency has decreased in local democracy. In addition, the lands suitable for agriculture and animal husbandry belonging to the legal personality of the village were transferred to the municipalities, the licensing of agricultural enterprises was obligatory and the construction of structures related to animal husbandry became difficult. As a result, agriculture and animal husbandry were also adversely affected. Finally, along with the transformation of villages into neighborhoods, various exemptions and discounts granted to these areas were abolished; individuals were required to pay some taxes, fees and participation shares. Therefore, the financial burden of the village people has increased and the attractiveness of living in the countryside has decreased.

The problems caused by the Law No. 6360 in rural areas necessitated the restructuring of neighborhoods as rural and urban in metropolitan areas. At this point, the Law No. 7254 was accepted and paved the way for granting the status of rural neighborhood or rural settled area to the villages that were converted into neighborhoods within the boundaries of the metropolitan area. Within the framework of the relevant regulation, the neighborhoods that are located within the borders of the metropolitan city but which are determined to have rural settlement characteristics within the framework of issues

such as their socio-economic structure, distance from the city center, current housing situation and accessibility to municipal services are defined as rural neighborhoods. Some financial privileges have been granted to people residing in places with this status. In this framework, buildings, plots and lands used as workplaces by some taxpayers are exempted from real estate tax. In addition, buildings used for residential purposes and buildings, plots and lands used in agricultural production are also considered within the scope of exemption. In addition, exemptions and discounts regarding taxes, fees, participation fees and water charges are included in some municipalities.

With the Law No. 7254, it was aimed to create rural areas in metropolitan areas that were transformed into neighborhoods but could not achieve the expected development, and to provide various advantages to the citizens living in these areas. Thus, it is aimed to ensure the full integration of the places that have completed their development over time into the metropolitan municipality system without any problems. However, this second law did not solve various problems caused by Law No. 6360. In this context, some problems such as the problem of democratic representation of the local people, various problems in agriculture and animal husbandry, the increase in service delivery costs and the differentiation of public services between neighborhoods still exist. In addition, there are also many problems caused by Law No. 7254. In the study, these problems were discussed in a comprehensive way and solution suggestions for them were included.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi. (tarih yok). 02 2021 tarihinde Kararlar Bilgi Bankası: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-100-nrm.pdf> adresinden alındı.
- Çetinkaya, Ö. (2020). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2021). *Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği*. 04 2021 tarihinde Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210415-2.htm> adresinden alındı.
- Dik, E. (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.
- Erat, V. (2016). Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 1(1), 87-98.
- Geray, C. (1975). Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy Kent Yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 30(1), 45-66. doi:10.1501/SBFder_0000000919
- Gökyurt, F.; Kındap, A. ve Sarı, V. İ. (2015). Türkiye için Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24(1), 1-32.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel Ödareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Günel, A.; Avtur, S. ve Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018a). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018b). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Karaarslan, M. (2012). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26-27-28-29), 123-162.

- Keleş, A. (2021). *Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği*. 05 2021 tarihinde Türkiye Belediyeler Birliği Belediye Akademisi: <https://www.youtube.com/watch?v=KXcQWK5dKuU> adresinden alındı.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Öner, Ş. ve Şahnagil, S. (2020). 6360 Sayılı Kanunun Yönetmelik Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(4), 648-664. doi:10.25287/ohuibf.702314
- Öz, E. ve Yolcu, M. (2011). Büyükşehir Belediyesi Kurulan İllerde Vergisel Yönden Ortaya Çıkan Değişiklikler. *Yaklaşım Dergisi*, 1-8.
- Sarı, Ö. (2019). Effect of The Law No. 6360 Related To Local Governments On Rural Areas. *Kesit Akademi Dergisi*, 5(21), 316-324.
- TBMM. (2012). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*. 02 2021 tarihinde Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf> adresinden alındı.
- TBMM. (2020). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2/3113) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*. 02 2021 tarihinde Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss228.pdf> adresinden alındı.
- T.C. Resmî Gazete. (tarih yok). 02 2020 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Tekçe, Y. ve Genç, F. N. (2019). 6360 Sayılı Kanunun Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20(44), 1-16.
- Tuncer, B. ve Bakırcı, M. (2020). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Türkiye'nin Kırsal Yerleşim Düzenine Mevcut ve Muhtemel Etkileri: Konya Örneği. *Türk Coğrafya Dergisi*(74), 75-85. doi:10.17211/tcd.678626
- Yıldırım, A. E. (2021). *Kırsal Mahalle Hakkında Merak Edilen Sorular ve Yanıtları*. 05 2021 tarihinde Dünya Gazetesi: <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kirsal-mahalle-hakkinda-merak-edilen-sorular-ve-yanitlari/611910> adresinden alındı.

Yıldırım, U.; Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 205-229

KATKI ORANI / CONTRIBUTION RATE	AÇIKLAMA / EXPLANATION	KATKIDA BULUNANLAR / CONTRIBUTORS
Fikir veya Kavram / <i>Idea or Notion</i>	Araştırma hipotezini veya fikrini oluşturmak / <i>Form the research hypothesis or idea</i>	Selçuk İPEK Özalp KILIÇ
Tasarım / <i>Design</i>	Yöntemi, ölçeği ve deseni tasarlamak / <i>Designing method, scale and pattern</i>	Özalp KILIÇ Selçuk İPEK
Veri Toplama ve İşleme / <i>Data Collecting and Processing</i>	Verileri toplamak, düzenlemek ve raporlamak / <i>Collecting, organizing and reporting data</i>	Özalp KILIÇ Selçuk İPEK
Tartışma ve Yorum / <i>Discussion and Interpretation</i>	Bulguların değerlendirilmesinde ve sonuçlandırılmasında sorumluluk almak / <i>Taking responsibility in evaluating and finalizing the findings</i>	Selçuk İPEK Özalp KILIÇ
Literatür Taraması / <i>Literature Review</i>	Çalışma için gerekli literatürü taramak / <i>Review the literature required for the study</i>	Özalp KILIÇ Selçuk İPEK

