



6360 SAYILI KANUN İLE KÖYDEN MAHALLEYE DÖNEN YERLERDEKİ SORUNLAR ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN ASSESSMENT ON THE PROBLEMS RETURNING FROM THE VILLAGE TO THE NEIGHBORHOOD WITH THE LAW NO. 6360

Öz

Geçmişten günümüze kentsel alanda en küçük yönetim birimi mahalle, kırsal alanda en küçük yönetim birimi ise köy kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında herkes ya mahalleli ya da köylüdür. Fakat 2012 yılında Türk kamu yönetiminde merkezileşmenin etkisiyle yapılan reformların bir sonucu olarak ortaya çıkan 6360 sayılı kanun (6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) ile köy ve köylü sayısı büyük oranda azalmış, mahalle ve mahalleli sayısı ise artmıştır. Bu büyük dönüşüm sonucunda da kırsalda pek çok sorunla karşılaşmıştır. Kanun, yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltmış; muhtarların görev alanlarında değişiklikler yapmıştır. Ancak kanun koyucu, yaşanan sorunlara çözüm üretebilmek adına ara bir kademe olarak "kırsal mahalle" adı altında yeni bir birim oluşturmuştur. Bu çalışmada, mahalle ve köy yerleşim birimlerinin tarihsel süreçteki durumları değerlendirilmekte, 6360 sayılı kanun ile yapılan değişimler ve etkileri incelenerek bunun sonucunda çıkan sorunlar ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Köy, Mahalle, Muhtar, 6360 Sayılı Kanun, Kırsal Mahalle.

Abstract

The smallest administrative unit in the urban area from the past to the present is considered to be the neighborhood, and in the rural area to the village. However, with the law numbered 6360 (The Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments at Certain Law and Decree Laws), which emerged as a result of the reforms made with the effect of centralization in Turkish public administration in 2012, the number of village and villagers decreased to a large extent and the number of neighborhood and neighborhood residents increased. This great transformation has caused many problems in the countryside. It has reduced the number of local government units; and made changes in the duties of the headmen. However, the legislator created a new unit under the name of "rural neighborhood" as an intermediate stage in order to find solutions to the problems experienced. In this study, by examining the changes experienced by neighborhood and village units in the historical process; problem areas that emerged with the law numbered 6360 will be examined.

Keywords: Village, Neighborhood, Headmen, Law No.6360, Rural Neighborhood.

Pelin Sultan KARA*

Emre EZİN**

* Araştırma Görevlisi, Yozgat Bozok Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta/E-mail:

p.sultan.kara@yobu.edu.tr

Orcid: 0000-0001-7872-6870

** Araştırma Görevlisi, Yozgat Bozok Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta/E-mail:

emre.ezin@yobu.edu.tr

Orcid: 0000-0003-0416-3491

Başvuru/Submitted: 04.03.2022

Kabul/Accepted : 25.03.2022

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesi gereği mahallî idareler il, belediye ve köy şeklinde üçe ayrılmıştır ve maddenin devam eden üçüncü fırcasında büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri öngörülmüştür. Büyük yerleşim biçimlerinden kasıt büyükşehir belediyeleridir. 1982 Anayasası ile nihai mahallî idareler bu şekilde belirlenmiş olsa da her biri çeşitli değişim ve dönüşüm geçirmiştir ve de hemen hepsinin yasal dayanağı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde yapılan ve büyük bir reform olarak görülen son düzenleme “6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Bu 6360 sayılı kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı kanun sonucunda on dört ilde büyükşehir belediyesi, yirmi yedi ilçe belediyesi kurulmuş; kırsalda, özellikle köy ve belde belediyelerinde önemli değişiklikler olmuştur. Kanun sonucunda büyükşehir belediye sınırlarında bulunan köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

Bu çalışmada, öncelikle köy ve mahallenin kavramsal çerçevesi incelenecektir. 442 sayılı Köy Kanunu köyü, nüfusu iki binden aşağı olan yurtlar olarak tanımlayarak; cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi ortak malları bulunan, dağınık veya toplu evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köyü teşkil ettiğini belirtmektedir (md. 1). Bir başka tanımla köy, “iş bölümünün gelişmediği, ekonomisi tarıma dayanan, geniş aile türünün, yüz yüze komşuluk ilişkilerinin var olduğu, bu açıdan kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların yaşadığı yerleşmeler” (Sezer, 2018:257) şeklinde tanımlanmaktadır. “Köy insanların birlikte yaşama ihtiyacı sonucunda ortaya çıkan en küçük yerleşim birimidir” (Erdoğan, 2015: 137). Türk Dil Kurumu sözlüğü ise köyü “yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yoğunluğu yönünden kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal uğraşında bulunmak gibi işlevlerle ayrımlaşan ve belirlenen, konutları ve öteki yapıları bu yaşamı yansıtan yerleşme birimi” olarak tanımlamıştır.

Osmanlı'dan günümüze miras kalan mahalle tanımlarına bakıldığında; mahalle, Arapça “mahal” kelimesine dayanmaktadır. Arapça bir yere konmak, inmek, yerleşmek anlamına gelen “hall” kökünden türetilmiştir (Kavruk, 2018). Mahallenin herkes tarafından kabul edilen net bir tanımı bulunmamaktadır. Mahalle bir kasaba veya bir kentin sınırlarla ayrılmış, kendi kendine yetebilen, kendi başına yaşayabilen en küçük yerleşim birimi olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile dar alanda çoğunlukla yüz yüze ilişkilerin ağırlıklı olduğu, ilkokul, oyun yeri, bakkal gibi kentsel imkânların yürüme mesafesinde olduğu yerleşim yerleri mahallelerdir (Güneş, 2009). Türk Dil Kurumu sözlüğü ise mahalleyi “bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her biri” şeklinde tanımlamıştır.

Mahalle ve köy gerek tanım gerek tarihsel süreç ve gerekse de hukuki boyutlarıyla birbirlerinden farklıdırlar. Mahalle daha çok kente dair bir yerleşim bölgesini akıllara getirirken; köy, kırsala dayalı bir yönetim birimini akıllara getirmektedir. Hukuki durumlarına da bakıldığında bu göze çarpmaktadır. Köy, Cumhuriyetin başlarında 442 sayılı kanuna dayandırılarak yönetimi sağlanmıştır. Çünkü erken Cumhuriyetin kalkınması köye bağlı görülmekteydi. Mahallenin ise kanunlarda ilk geçtiği yer 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanunun 8. maddesi olmuştur. Lakin 1933'te 2295 sayılı kanunla mahalleler kaldırılmıştır. Mahallelerin kaldırılması büyük bir boşluk oluşturmuştur. 1944 yılında 4541 sayılı kanun ile mahalleler yeniden kurulmuştur (Güneş, 2009).

Bu çalışma ile tarihsel süreçte var oluşları birbirinden farklı olan bu iki yerleşim biriminin – ki köy bir yerel yönetim birimidir- bir kanun ile nasıl tek tipleşip hepsinin mahalle olduğu ve bunun sonucunda çıkan sorunlar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Öncelikle köyün ve mahallenin

kısa tarihçesine değinilecek, daha sonra yaşanan değışimler ve bu değışimin etkileri ve ortaya çıkan sorun alanları değerdendirilecektir.

1. Tarihsel Süreçte Köy

Köylerin tarihi M.Ö. 5000'lere dayanmaktadır. İnsanların bir arada yaşama güdülerinin, birlikte bir toplum oluşturma isteğinin ve gerekliliklerinin sonucunda sosyolojik bir olgu olarak ortaya çıkmışlardır. Köyler tarihsel süreçte kendiliğinden oluşmuştur. Topluluklar, yaşamak için belli bir yerde yerleşim birimi haline gelmişlerdir. Zaman içerisinde yerel demokrasinin önemli bir parçası haline gelen yönetim birimlerine dönüşmüşlerdir. Bugünün kentlerinin ortaya çıkmasında köyün rolü büyüktür (Sezer, 2018).

Anadolu'da köylerin kuruluşu çok eskilere dayanmaktadır. Köyler, Türk yerel yönetimleri arasında Tanzimat'tan önce ortaya çıkan ilk mahallî idare birimleridir. Osmanlı Devleti kurulmasından itibaren topluca yaşama bilincinin sonucunda görülmeye başlamış ve zamanla kurumsallaşmıştır. Osmanlı'da klasik dönemden beri şehirlerde mahalle, kırsalda köy toplulukları varlıklarını sürdürmüştür. Osmanlı'da köyler, uygulanan toprak rejiminden dolayı hazineye gelir ve orduya asker sağlamaktadır. Halk, toprağın sahibi değil kiracısıdır. Sistemin bozulmasıyla 1857 yılında çıkarılan Arazi Kanunnamesi ile bataklık, harman yeri, mera, yaylak ve kışlak gibi taşınmazlar köyün malı olarak kabul edilmiştir (Yaylı, 2018; Sezer, 2018; Kavruk, 2004).

Osmanlı'dan günümüze kadar köy için çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. 1829 yılından itibaren köy ve mahallelerde muhtarlık kurumu oluşturulmuştur. 1839 Tanzimat Fermanı ile toprak yönetim şekli değışmiş, iltizam usulü kaldırılmıştır. 1857 Arazi Kanunnamesi ile köy taşınmazları belirlenmiştir. Bu dönemde çıkarılan Mecelle ile muhtara köyün ortak menfaatleri için davacı olabilme hakkı verilmiştir. 1858 tarihli bir talimat ile devlet; "eyalet, liva, kaza ve karye (köy ve mahalle)" şeklinde mülki idarelere bölünmüştür (Sezer, 2018). Köylere ilişkin ilk resmi düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Bu nizamname ile ülke; "vilayet, sancak, kaza ve karye" şeklinde bölümlenmiştir. Bu nizamname ile her elli hane bir mahalle olarak kabul edilmiştir. Her köy ve mahallede ikişer muhtar seçilmesine karar verilmiştir. Seçilen muhtarlar kazaya bildirilip kaymakam onayı ile göreve başlamaktadır (Erdoğan, 2015). Bu nizamname ile her köyün organları da belirlenmiş ve ihtiyar meclisi seçilmesine karar verilmiştir. Muhtar ve ihtiyar heyetinin görevi; vergi tarh ve tahsili, köyün temizlik ve düzeni, tarım işlerinin idaresiydi (Sezer, 2018).

Köyü de dâhil eden bir diğer düzenleme 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesidir. Nizamname idari bölümlenmede değışiklik getirmiş ve "vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere" bölünmüştür (Erdoğan, 2015). Bu nizamname ile köylere temizlik, tarım, ticaret, köy yolları, çeşme, su yollarının onarımı, köprü yapımı gibi yeni görevler getirilmiştir. 1871 tarihli nizamname ile muhtarın görevleri hükümetten aldığı emirleri halka iletme, köylüden vergi toplamak ve nüfus değışikliklerini nahiye müdürüne iletme (Sezer, 2018).

Her iki nizamname de köyler hakkında düzenleme getirirse de köylere tüzel kişilik tanımamıştır. Bunun en önemli sebebi Osmanlı'nın merkezîyetçi bir yapıyı haiz olmasıdır. 1913 yılında 1864 ve 1871 tarihli nizamnameler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu sebeple köy 1924, mahalle ise 1944 yılına kadar hukuki dayanağı olmadan varlığını sürdürmüştür (Erdoğan, 2015).

Cumhuriyetin ilanı sonrası yapılan ilk ve köklü kanunlardan biri 1924'te kabul edilen ve günümüzde hâlâ yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Bu kanun ile köylere tüzel kişilik verilmiş ve köyler yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Kanun, köyü nüfus bazlı ele almış ve nüfusu 2000'den az olan yurtları köy olarak kabul etmiştir. Fakat 150 nüfusu alt sınır olarak kabul etmiştir. Nüfusu 150'nin altında olan yerler orada yaşayanların seçimine sunularak bir saatlik mesafedeki köylere bağlanabilmektedir (Kavruk, 2004). Köyleri içeren bir sonraki

düzenleme 1924 Anayasası ile olmuştur. 1924 Anayasasının 89. maddesinde “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküp eder.” hükmü yer almaktadır. 1924 anayasasının ilerleyen maddeleri illere, şehirlere, kasabalara ve köylere tüzel kişilik vermiştir. 1924 Anayasası ile köylerin tüzel kişiliği ilk defa anayasal güvence altına alınmıştır. Köylerle ilgili hüküm getiren bir başka düzenleme 1961 Anayasası olmuştur. 1961 Anayasasının 116. Maddesinde;

“Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü yer almıştır.

1961 Anayasasının bu maddesi ile köy de dahil tüm mahallî idarelerin ne gibi özelliklere sahip olması gerektiği, seçimleri, gelirleri, güvenliği vs. belirlenmiştir. Köy ile ilgili başka bir hukuki düzenleme 1982 Anayasası’dır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” hükmü yer almaktadır. Köyler Cumhuriyet sonrasında Osmanlı’dakinden farklı bir şekle bürünmüştür. Köylerden kentlere aşırı göçler yaşanmış ve köy nüfusu ciddi miktarda azalmıştır. 60. Hükümet programında bunlar göz önünde bulundurularak yeni Köy Kanunu hazırlamak için çalışmalar yapılmıştır. Taslak bir Köy Kanunu oluşturulmuştur. Fakat yürürlüğe girmemiştir (Erdoğan, 2015). Köylerle ilgili önemli hüküm getiren bir başka yasal düzenleme 6360 sayılı kanun olmuştur. 6360 sayılı kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasında büyükşehir dönüşen yerlerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

Osmanlıdan günümüze kadar köylerle ilgili pek çok düzenleme yapılmıştır. Fakat 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu günümüzde köyleri kapsayan tek kanundur. Köylerin tanımı, sınırları, köye ait işler, muhtar, ihtiyar heyeti, bunların seçimleri ve görevleri, köyle ilgili davalarda ne yapılacağı, köy korucuları, köy personeli, köyün organları ile ilgili durumlarda hâlâ 442 sayılı Köy Kanunu’na başvurulmaktadır.

2. Tarihsel Süreçte Mahalle

“Bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her biri” (Kavruk , 2004:107) olan mahalle; belediye sınırları içerisinde yaşayan hemşehrilere belirli birtakım hizmetleri sunmakla görevli, organları da mahalle içerisindeki seçmenler tarafından seçilen, kentsel anlamda en küçük idari birimlerdir (Kalkışım ve Yılmaz, 2017; Palabıyık ve Atak, 2002). Kavruk (2018), mahalleyi kırsal alanda mahalle ve kentsel alanda mahalle olarak iki şekilde incelemiştir. Kırsal alanda mahalle, köy mahallesi veya köye bağlı mahalle şeklindedir. Bir köyün parçasıdır ve o köyün muhtarlığına bağlıdır. Kentsel anlamda ise mahalle, kendine has bir muhtar olan idari birimdir ve belediye sınırlarına dahildir.

Anadolu-Türk kentinde on birinci ve on ikinci yüzyıllardan beri etnik kökenlere ve dinî inanışlara bağlı mahalleler görülmeye başlamıştır. Selçuklu döneminde ve sonrasında Osmanlı döneminde, mahalle önemli bir yerleşim birimi olmuştur. On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar imamlar, mahallelerde dinî ve din dışı işlerin görülmesinde görev sahibi olmuşlardır. Anadolu-Türk kentinde mahalle sosyal dayanışmanın merkezidir. Ayrıca mahalle, cemaat kavramının da göstergesidir. İçe kapalı yapısı vardır. Her mahallenin merkezinde, o mahallede

yaşayan nüfusun dinini yaşayabileceği bir ibadethane vardır. Müslüman mahallelerinde bir namazgâh yapılır ve bunun çevresine mektep, çeşme, imarethane gibi yapılar konulurdu (Kuban, 1968). Mahallenin tarihi Osmanlı öncesine dayansa da mahalle, daha çok Osmanlı'dan miras kalan, ve Osmanlı'daki Ahilik kültürünün çıktısı olan bir yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Osmanlı'da köyler ve mahalleler benzerlik gösterirler. İkisi de homojen nüfusa sahiptir ve dinle adlandırılırlar. Tanzimat'la birtakım değişiklikler yaşanmış olsa da genel olarak Müslüman mahallelerinde idareden sorumlu imamlar, gayrimüslim mahallelerde ise kocabaşlar bulunmaktadır. Muhtarlık kurumu kurulana kadar böyle devam etmiştir. Mahallenin bu ikili ayrımı Cumhuriyete kadar devam etmiştir. Mahallelerin eksikleri ve hizmetleri vakıflar eliyle gördürülmüştür (Şahin ve Işık, 2011; Kalkışım ve Yılmaz, 2017). Mahalle, komşuluk ilişkisinin öne çıktığı, ortak bir tarihsel geçmişe ve ortak çıkarlara sahip insanların oluşturduğu bir topluluk olarak ortaya çıkmıştır (Alada, 2008).

Osmanlı'da mahalle ile ilgili değişim ve dönüşümlerin ilk adımı 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın lağvedilmesinin ardından yönetsel ve hizmet alanlarında oluşan boşluklara dayalıdır. İmamlar her işe yetişemez olmuştur. Bu sebeple hem hizmet hem de güvenlik gibi ihtiyaçlardan dolayı Üsküdar, Eyüp ve Galata kadıliklarına bağlı olarak ilk muhtarlar atanmaya başlamıştır. Muhtarlığın kurulmasının ekonomik, sosyal sebepleri olmakla birlikte temel amaçlarından biri de İstanbul'a olan engellenemez göçü önlemektir. İstanbul'da olan bu muhtarlık uygulamasının Anadolu'da ilk örneği Kastamonu Taşköprü'de 1933'te seçimle muhtar belirlenmesi şeklinde uygulanmıştır. Muhtarlığın kuruluş amaçlarında biri de merkezî devlet yapısını sağlamlaştırarak köy gibi yönetsel bir birim oluşturmaktır. Köy hep bir yönetim birimi olarak kabul edilirken mahalle her zaman kentin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Amaç, mahalleyi de köy gibi yönetsel bir birim haline getirmektir (Çılgın & Yirmibeşoğlu, 2019).

Osmanlı'da her alanda büyük dönüşümlerin yaşandığı Tanzimat döneminde mahalle de payına düşeni almıştır. 1864'e kadar yapılan düzenlemelerde mahalleye dair yeterli değişim görülmezken 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile "...her elli hane bir mahalle oluşturur ve mahalleler karye niteliğindedir" hükmü bulunmaktadır. Bu madde ile mahallenin de köy gibi bir yerel yönetim birimi oluşturulması amaçlanmaktadır (Çılgın ve Yirmibeşoğlu, 2019). Bu nizamname ile her köy ve mahalle için muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sâni olarak iki muhtar seçilmesi kararlaştırılmış ve muhtarlara imamların kefil olması zorunluluğu getirilmiştir. Muhtarların yanında en az üç en çok on kişiden kurulan ihtiyar meclislerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Muhtarlar asayiş sağlama ve vergi toplama ile görevlendirilmiştir (Şahin ve Işık, 2011; Eryılmaz, 1998). 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile muhtar ve ihtiyar meclislerine yeni görevler yüklenmiştir. Bu görevler (Güneş, 2009);

- Kanun, tüzük ve hükümet emirlerini ilan etmek,
- Hükümet marifetiyle celp ve ihzar olunacak kimseler hakkındaki celp pusulalarını tebliğ etmek, hangi gün hükümette bulunacaklarını duyurmak, kefile bağlamak, sevk etmek,
- Geçiş tezkeresi isteyecek olanlara usulüne göre ilmühaber vermek,
- Yaralama ve öldürme olaylarını hükümete bildirmek, bu suçu işleyenlerin teslimine yardımcı olmak,
- Mahallî doğum ve ölüm olaylarını belirli günlerde hükümete bildirmek,
- Ruhsatsız inşaatları haber vermektir.

Bunlar dışında 1913 yılına kadar mahalle ve muhtarla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 1913 yılına gelindiğinde ise 1864 ve 1871 nizamnameleri yürürlükten kaldırılmıştır. Mahalle ve köy kanuni dayanağı olmadan varlıklarını sürdürmüşlerdir. Cumhuriyetin ilanından sonra mahalleyi kısmi de olsa içeren ilk kanuni düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasanın 8. maddesi olmuştur. Bu maddede "Bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleri ile hudutlarının değiştirilmesi belediye

meclisinin ve mahallî idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir” hükmü bulunmaktadır. Bu madde ile mahallenin nasıl kurulacağı ortaya konmuştur. Fakat belediye kanunundan üç yıl sonra çıkarılan 2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkındaki Kanun ile mahalleler lağvedilmiştir. Bu kanun esas alınarak çıkarılan tüzükle mahalleye verilen görevlerin bazıları zabıtaya, bazıları belediye ve devlet dairelerine bazıları da belediyeler tarafından seçilen birkaç kişiye verilmiştir. Fakat bu şekilde hizmetlerin yürütmesinde aksaklıklar ortaya çıkmıştır. İçişleri Bakanlığı’nın incelemeleri sonucu 1944 yılında 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair kanun ile mahalleler yeniden kurulmuştur. Bu kanun, üzerinde bazı düzenlemeler yapılmasına rağmen hâlâ yürürlüktedir. Bu kanuna dayanarak 1945 yılında Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları tüzüğü çıkarılmıştır (Güneş, 2009). Tüzüğün 1. maddesi, “Şehir ve kasabalarda mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının ne yolda seçileceği ve görevlerini nasıl yapacakları aşağıdaki maddelerde gösterilmiştir.” hükmü ile tüzüğün genel içeriğini açıklamıştır.

Mahalleye dair düzenleme içeren bir başka kanun 1984 tarihli 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’dur. Kanun’un altıncı bölümü Köy ve Mahalle Muhtarları, Köy İhtiyar Meclisi ve Mahalle İhtiyar Heyeti üyeliği Seçimleri başlığı altında adaylıktan seçimlerin sonucuna kadar tüm süreci açıklamaktadır. Mahalleleri bağlayan bir başka hukuki düzenleme 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı kanundur. Kanun’un 9. maddesi mahalleye dair açıklamalar getirmiştir:

Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. **(Ek cümle: 12/11/2012-6360/15 md.)** Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.

Aynı kanunun 24. maddesi muhtarın görevlerine yeni bir görev ekleyerek “Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.” hükmünü getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. Maddesi de “Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar” hükmü ile mahalle muhtarlarına kent konseylerinin faaliyetlerine destek görevi verilmiştir. Mahallelerle ilgili hüküm getiren son kanun 6360 sayılı kanun olmuştur. Bu kanun ile büyükşehirlerdeki köyler ve tüm belde belediyeleri mahalleye dönüşmüştür.

Mahallenin tarihi çok eskilere dayanmaktadır ve tarihsel süreçte görüldüğü üzere pek çok değişikliğe maruz kalmıştır. Fakat geçirdiği bu dönüşümlerde mahalle hiçbir zaman tüzel kişiliğe sahip olmamıştır. Hiçbir zaman bir yerel yönetim birimi halini almamıştır. Kısa bir süre kaldırılmış, mahalle olmadan devam edilmek istenmiş fakat eksiklik ve aksamalar sebebiyle yeniden kurulmuştur. Mahallenin eksikliğinin hissedilmesi ve yeniden kurulması ancak kendisine tüzel bir kişilik verilmemesi veya statüsünün tam anlamıyla belirlenmemesi Türk idare tarihinin en eski birimlerinden birisi olan mahalleyi dezavantajlı bir duruma sokmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9. maddesi ile belediyelerin mahalle muhtarlıklarına yardım yapabileceği

belirtmiş ancak bu bir yasal zorunluluk olarak değil isteğe bağlı bir durum olarak kanunda yer almıştır. Ömürgönülşen ve Sadioğlu (2014), kanunda belirtilen bu durumun bir diğer sorun alanı olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin kaynaklarının yeterli olmadığı ve bu durumda büyükşehir belediyesinin sorumluluğunun daha da artacağını belirtmişlerdir.

3. 6360 ve 6447 Sayılı Kanunlar ile Gelen Değişimler ve Sorunlar

3.1. Kanunlarla Gelen Değişimler ve Kanunların Değerlendirilmesi

Türkiye’de, dünya genelinde yaşanan reformlara paralel olarak 2004 yılından beri yerel yönetimlerde reformlar yapılmaktadır. Avrupa’ya ve küreselleşmeye entegre olmak amacıyla 5216 ve 5393 sayılı kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak yapıldığı için yerelleşmeyi destekleyen hükümler ihtiva etmektedir. 2012 tarihli 6360 ve daha sonrasında 6360’ta değişiklik getiren 6447 sayılı kanunlar, önceki kanunlara karşın daha geniş çaplı alanı kapsayan düzenlemeler ortaya koymuştur (Günel, Atvur ve Okudan Dernek, 2014). Kanunun gerekçeleri olarak; daha büyük ölçekte hizmet sunmak (optimal ölçek), daha güçlü, daha büyük ve daha merkezîyetçi yerel yönetim, etkinlik, verimlilik, eşgüdüm, hızlı ve kaliteli bütüncül hizmet sunmak gösterilmektedir (Kut Görün ve Yörür, 2017; Barbak, 2017). Büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli, daha fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin birleştirilerek büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasının temel dayanağı olmuştur. Belli bir coğrafi alanda birden çok belediyenin olması planlama ve koordinasyon kurmada aksamalara neden olmaktadır. Ayrıca küçük belediyeler mali sebepler, personel eksiklikleri, teknik imkân yetersizlikleri gibi sorunlarla etkili hizmet vermede yetersiz kalabilmektedir. Bu gibi sebeplerle bütüncül hizmet sunumunu sağlayıp büyükşehir belediyesinin sınırını il mülki sınırı yapan, ilçe belediyesinin sınırını ilçe mülki sınırı yapan 6360 sayılı kanun kabul edilmiştir (Göküş ve Alptürker, 2016; Yıldırım, Gül ve Akın, 2015). 6360 sayılı kanun ile “idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafyada, temsil ve katılımda, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde” (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015) ciddi anlamda değişiklikler olmuştur. 6360 sayılı kanun ile gelen değişikler aşağıda belirtilmiştir (Tekin, 2018; Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014):

1. On dört il belediyesi büyükşehir belediyesi olmuştur ve toplam büyükşehir sayısı otuza yükselmiştir.
2. Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarına eşitlenmiştir.
3. Büyükşehir olmayan illerde nüfusu 2000’in altında olan 526 belediye köye dönüştürülmüştür.
4. 5747 sayılı kanun’dan itibaren iki kademeli (büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1076 belde belediyesi ile 16500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür.
5. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır.
6. Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519’a yükselmiş Zonguldak’ta ilçe kurulması dahil edilerek kurulan ilçe sayısı 27 olmuştur.
7. Büyükşehirde yeni ilçe kurulabilmesi için nüfus ölçütü 50000’den 20000’e çekilmiştir. Mahalle kurulabilmesi için sayı 500 olarak belirlenmiştir.
8. Otuz ilde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idareleri kaldırılan yerlerde valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.
9. Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar değiştirilmiştir.
10. Kapatılan köy ve belde belediyelerinin personeli, mali varlıkları, alacak hak ve borçları ile iştirakleri tasfiye edilmiştir.
11. Orman köylüsü ile mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin 4342 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanması kararlaştırılmıştır.

Kanun bütünlük sağlamış ve sadelik getirmiştir. Köyden mahalleye dönüşen yerlerin alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesi için 10 yıl süreyle belediyelerin bütçelerinden %10'unu bu yerlere ayırması kararlaştırılmıştır. Ölçek optimizasyonu ile tüm büyük şehirde uzmanlar tarafından hizmet gördürülecektir. Büyükşehirin sahip olduğu teknik personel, araç vs. tüm mülki sınırlarda kullanılabilir. Kaynaklar daha verimli ve etkili bir şekilde kullanılabilir. 6360 sayılı kanun “pergel yasasından” daha anlamlı bir hizmet alanı sunmaktadır. Büyükşehirin sunacağı büyük ölçekli spor imkânları sayesinde daha fazla sporcu yetiştirilmesinin önü açılacaktır (Tekçe, 2018).

6360 sayılı kanun bu derece köklü değişiklikler getirmesi sebebiyle çeşitli eleştirilere de maruz kalmıştır. Yasaya yapılan eleştirilerin başında Gözler'in ortaya attığı anayasaya aykırılık vardır. Köyler ve il kavramı ile kastedilen özel idareleri, anayasada belirtilen yerel yönetim birimleridir. Kanun ile bunların tüzel kişiliklerinin kaldırılması anayasaya aykırı görülmüştür. Köylerin ve beldelerin kapatılması yerel yönetim kültürünü yok etmekte ve yerel demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi, güçlü bir yerel yönetim birimini niteliksiz hale getirmektedir. Köylere ve kentlere sunulacak hizmetler göz önünde bulundurulduğunda, kente sunulacak hizmetlere öncelik tanınması durumu ortaya çıkabilmektedir. Kanun yapılırken fizibilite ve ön hazırlık çalışmaları yapılmadığı için bilimsel hazırlıktan yoksun olduğu düşünülmektedir. Yasa yapılırken kamuoyu bilgilendirilmemiş, özellikle de köy halkı ve belde halklarına mahalleye dönüşme konusunda fikirleri sorulmamıştır. Yerellikten ziyade daha merkezileşmeyi getirdiği gerekçesiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da ters düşmektedir. İl özel idaresi olan ve olmayan iller şeklinde ikili yapı ortaya çıkmıştır. Sosyolojik ve psikolojik açıdan köy halkı aidiyet sorunu yaşamaktadır (Tekçe, 2018).

3.2. Köylerin Durumu ve Sorunları

Köylerin mahalleye dönüşümü basit bir değişiklik olarak görülmemelidir. Köy yönetimleri tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birimleridir. Belli bir tarihsel sürecin ve geleneğin birikimini barındırmaktadırlar. Köy, tüzel kişiliğe sahip olduğu için mal alabilir, borçlanabilir, harcama yapabilir, personel bulundurabilir (Olgun Susta ve Gülçubuk, 2016). Kanun değişimi ile köyler statülerini kaybetmiş ve itibarsızlaşmıştır. Mahallelerin tüzel kişiliği olmadığı için tüzel kişilikten doğan yeteneklerini kaybetmişlerdir. Ayrıca köyleri mahalle gibi tek bir bütün olarak düşünmek de aksamalara neden olmaktadır. Köylerin birden fazla mahallesi, sezonluk yerleşmeleri ve köy bağluları bulunmaktadır (Kut Görün ve Yörür, 2017).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile mevcut köy sayısı 34.283'ten 18.333'e düşmüştür. Yasadan sonra %22 olan köy nüfusu %8,2 ye düşmüş, kent nüfusu %91,8 olmuştur. Tüzel kişiliğin kaldırılmasıyla beraber mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasında da birtakım değişiklikler olmuştur. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri büyükşehirlerde kaldırılmış ve köyler büyükşehir belediyelerinden ve büyükşehir ilçe belediyelerinden hizmet bekler duruma gelmiştir. Ayrıca köylerin tüzel kişilikleri kalktığı için kendisini ilgilendiren konularla alakalı davalı veya davacı olabilme yetkilerini de kaybetmişlerdir. Kendilerini ilgilendiren sorunlar, mahalle olmaları sebebiyle çözümsüz hale gelmiştir. Ayrıca büyükşehirle bağlı mahalleler olmaları sebebiyle büyükşehirin sorumlu olduğu vergilerden de yükümlü olmaları gerekmektedir. Köyde yaşamaya devam eden insanlar yasaya göre kentli sayılmışlardır (Sezer, 2018; Olgun Susta ve Gülçubuk, 2016). Kanunla gelen bu değişiklik köyleri hukuksal, sosyo-kültürel, fiziksel ve ekonomik açılardan etkilemektedir. Büyükşehir belediyeleri de kırsal yabancılaşmışlardır. Daha önce kırsala hizmet götürmedikleri için kırsalın sorunlarına hakim değillerdir ve bu alanda uzman personel sıkıntısı yaşamaktadırlar (Kut Görün ve Yörür, 2017).

Dönüşümün sosyo-kültürel etkilerine bakıldığında, yerel varlığın kaybı gibi bir sorunla karşı karşıya kalındığı görülmektedir. Köyler ve mahalleler birbirinden farklıdır ve köy bir yerel yönetim birimini temsil eder. Köyün mahalleye dönüşmesi ve tüzel kişiliğini kaybetmesi bir

temsil kaybı sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Köyün pek çok taşınır ve taşınmazları bulunmaktaydı. Mahalle olmasıyla birlikte bunlara sahipliğin ve köy olmaktan kaynaklı bütün ayrıcalıklarını kaybetmiş ve belediyenin bir parçası haline gelmiştir (Kut Görün ve Yörür, 2017).

Köyden mahalleye dönüşümün ekonomik alanda doğurduğu çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Dönüşüm ile kırsal alanlara kentsel yükümlülükler ve vergiler getirilmektedir. Kırsala çevre temizlik vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, iş yeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, işgal harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, yangın sigortası vergisi, emlak vergisi gibi vergi külfetleri yüklenmektedir. Bu vergiler için ilk beş yıl muafiyet getirilmiştir (Kut Görün ve Yörür, 2017; Tekçe, 2018). Beş yılın yeterli olamayacağı anlaşılıp öncelikle altı yıla çıkarılmış, 2018 yılında ise 7159 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un altıncı maddesinin getirdiği hükme dayanarak bu vergiler hakkındaki muafiyet 31.12.2022 tarihine kadar ertelenmiştir. Ayrıca köylerin imece, salma gibi çeşitli gelir elde etme yolları vardı. Fakat mahallede, muhtarlık adına para toplama yetkisi yoktur. Bu sebeple harcama da yapamamaktadırlar (Acar ve Koç, 2017).

Ortaya çıkan sorunlardan bir diğeri ise sunulacak olan hizmetlerdir. Öncelikle hizmetler konusunda büyük bir eleştiri bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesi önem arz etmektedir. Fakat dönüşen büyükşehir yasası ile hizmet sunan, halka en yakın köy yerel yönetimi yerine büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olmuştur. Bu durum da sunulacak hizmeti halktan uzaklaştırarak bu ilkeye ters düşmüştür. Hizmet sunumu ile ilgili bir diğer sorun alanı ise, büyükşehir olan yerlerde Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin kaldırılmış olmasıdır. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yol, su, kanalizasyon ve benzeri alt yapı tesisleri ve köye yönelik hizmetlerin gördürülmesinde önemli bir konumdaydı (Türkiye Belediyeler Birliği, 2020). Fakat köyler kanun üzerinde mahalleye döndüğü için bu birlikler kaldırılmıştır. Birliklerin görevleri belediyelere bırakılmıştır. Fakat Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin görev alanı doğrudan köy olduğu için daha etkin hizmet sunuyordu. Birliklerin sunduğu hizmetlerin aktarılmasıyla hizmetlerde aksaklıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu hizmetler belediyenin çeşitli birimlerine dağıtılmıştır. Kurumlar bu hizmetlere yabancı olduğu için hizmetlerde aksaklıklar çıkabilmektedir (Acar ve Koç, 2017).

Dönüşümden etkilenen bir başka alan ise muhtarlık kurumu olmuştur. Köy muhtarı mahalle muhtarına dönüşmüş ve birçok görevi ortadan kalkmıştır. Köy muhtarı, bir yerel yönetim birimini temsil etmekteydi. Mahalle muhtarı olmasıyla temsil yetkisi ortadan kalkmıştır. Ayrıca köy muhtarı, köyün tüzel kişilik olmasından dolayı köy için para toplayıp harcama yapabilirken, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile bu yetkisini kaybetmiştir. (Acar ve Koç, 2017; Demirkaya ve Koç, 2017). Bir yerel yönetim birimi iken statüsü dahi net olmayan bir kuruma dönüşen köylerde mahalle muhtarlarının ve muhtarlıkların statüsü de ayrı bir sorun noktası oluşturmaktadır. Muhtarın seçimi kaybettikleri zaman muhtarlıkta bulunan bilgi ve belgeleri alıp gitmelerinde bir engel olmadığını dilen getiren Fethi Aykaç, muhtarlıkların belediyeye bağlı bir birim olarak bürolaşmasının bu sorunları ortadan kaldırarak, işlerde sürekliliğin sağlanmasının da önünü açacağı görüşünü belirtmiştir (Avaner, 2009).

Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerlerde hizmet sunumunu belediyeler sağlayacaktır. Bu ise belediyeler ve köyler arasında siyasi ayrılıklar sonucunda çeşitli hizmet aksamalarına neden olmaktadır. Mersin Silifke köylerinde yapılan alan araştırması kapsamında muhtarlar yapılan mülakatlarda, muhtarlar bu durumu; "Belediyelere hizmet talebiyle gittiğimizde bizim partimize sizin köylerinizden yeterince oy çıkmadı denilerek işler ötelenmektedir" ifadeleriyle açıklamışlardır. Ayrıca yine aynı çalışmada muhtarlar, ilçe belediyeleriyle iletişimde kopukluklar yaşadıklarını da dile getirmişlerdir (Göküş ve Alptürker, 2016). Fethi Aykaç bu durumla ilgili olarak mahallenin, belediye başkanlarının gözünde belediyeye yardımcı kuruluşlar olarak görüldüğünü, ancak mahalle ile belediye arasında siyasi çatışmaların da yaşandığını; belediyenin siyasi yakınlığı bulunan mahallelere daha fazla ilgi gösterdiğini de belirtmektedir

(Avaner, 2009). Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun (2014) çalışmasında alan araştırması kapsamında görüşülen mahalle muhtarlarının aynı sorunu dile getirdiği görülmüştür; muhtarlar ofis, kırtasiye vb. harcamalar için belediyelerden yeterli desteği alamamaktan yakınmaktadır.

Köylerin mahalleye dönüşümüne katılım ve yerel demokrasi açısından bakıldığında, bu dönüşüm ile köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması, katılımı ve yerel demokrasiyi artırmak yerine azaltmıştır (Demirkaya ve Koç, 2017). Katılma ve dayanışmanın en güzel örneği imecedir. Köye dair her türlü işte tüm köylü katılım göstererek bu işi yapmaktadırlar. Fakat köyün ortadan kalkması ile imece de ortadan kalkmış ve katılım azalmıştır (Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014). Büyükşehirlerde ve büyükşehir ilçe belediyelerinde katılımın en etkili yolu meclis toplantılarına katılım ve kent konseyleridir. Fakat köylerin şehir merkezine olan uzaklıkları, köylülerin bu meclis toplantılarına katılmalarına engel teşkil etmektedir.

Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerlerdeki bir önemli sorun alanı ise güvenlidir. Türkiye'de iç güvenlik; İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı aracılığıyla kontrol edilmektedir. Bunlara ilave kentsel alanda bekçiler kırsalda ise köy korucuları bulunmaktadır. Köy korucuları köylerin bağlı olduğu Jandarma teşkilatının emrindedir. Emniyet ve Jandarma il ve ilçelerde görevlidirler. Emniyetin görev alanı kentsel alanlar, jandarmanın ise kırsaldır. Köy koruculuğu ise köylerde örgütlenmiş iç güvenlik yapısının parçalarıdır. 6360 sayılı kanun ile köylerin kaldırılıp mahalle olmasıyla köy korucuları boşta kalmış ve köyler jandarmanın görev alanından çıkıp polislin görev alanına girmiştir. Jandarmanın görev alanı daralırken, emniyet teşkilatının görev alanı genişlemiştir (Barbak, 2017).

3.3. Kırsal Mahalle

6360 sayılı kanun ile mahalleye dönüştürülen köylerle ilgili sorunların ortaya çıkması ve bu sorunların çözümünde büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yetersiz kalması sebebiyle 16 Ekim 2020 tarihinde 7254 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na ek madde eklenmiş ve bu maddede;

"Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir."

ibareleri yer almıştır. Görüldüğü üzere kanun koyucu, mahalleye dönüştürülen köylerde yaşanan sorunları görmüş ve bu sorunlara çözüm üretebilmek için ara bir kademe getirmiştir. İlçe belediyesinin teklifi üzerine büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen kırsal mahallenin amacı, bu yerleşim yerlerine özel belirli muafiyetler getirmektir. 5216 sayılı Kanununun ek 3. maddesinde bu muafiyetler açıkça belirtilmiştir:

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde

belirlenir. 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için bu fıkrada belirtilen muafiyet ve indirimler uygulanmaz.

Görüldüğü üzere kanun, kırsal mahalle olarak belirlenen yerleri emlak vergisinden muaf tutmuş, ticari amaçla kullanılan yerlerin emlak vergisini ve belediye tarafından alınan harçları ise %50 indirim tabii tutmuştur. Yapılan bu kanun değişikliğinden 6 ay sonra 15 Nisan 2021 tarihli Resmi Gazete’de “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” çıkarılmış ve bu yönetmelikte kırsal mahalle ve kırsal yerleşim yeri belirlenmesinin ayrıntıları yer almıştır. Yönetmeliğin 4. maddesinde bir yerleşim yerinin kırsal mahalle veya kırsal yerleşim yeri ilan edilebilmesi için 6360 sayılı kanun ile mahalleye dönüştürülmüş olma şartı getirilmiş, ayrıca yerleşim yerinin hâlâ kırsal yerleşim özelliğinin devam etmesi zorunluluğu da eklenmiştir. Yönetmeliğe göre bir yerleşim yerinin kırsal mahalle olarak tespit edilebilmesi için:

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

Bu madde ile kırsal olma özelliğini yitirmemiş, belediye tarafından sunulan hizmetlere erişim sorunu yaşayan yerleşim yerleri ara bir kademe birim olarak kırsal mahalleye çevrilmekte ve belirli muafiyetlere sahip olmaktadır.

Sonuç

Köy ve mahalle, kökleri çok eskilere dayanan en küçük yönetim parçalarıdır. Geçmişten beri mahalle daha çok kentsel alandaki en küçük yönetsel parça olarak kabul edilirken köy daha daha çok kırsalla özdeşleştirilmiştir. Bu iki yönetim birimi de Osmanlı’dan günümüze kadar çeşitli nizamname, talimat, kanun, anayasa ile değişikliklere uğramıştır. Fakat tarih boyunca mahalle hiçbir zaman bir yerel yönetim birimi olmamış ve tüzel kişilik verilmemiştir. Hatta erken Cumhuriyet döneminde, mahalle yönetimi belirli bir süre kaldırılmıştır. Ancak köye Cumhuriyet ile tüzel kişilik verilmiş ve anayasada yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Geçmişte mahalle muhtarı olarak görev yapan imamın kadı'nın temsilcisi olması güçlü merkezî idarenin bir tecellisi olarak belirlemiştir. Günümüzde Türk kamu yönetiminde gerçekleşen değişim ve gelişmeler, merkezî yönetimin daha etkin olmasını sağlamıştır. Bu durumda en küçük birim olan mahallenin de merkezî idareye bağlanması, hem mahalleye bir statü kazandıracak hem de hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasının önündeki engel kalkacaktır.

İki yerleşim biriminin hukuki durumlarının farklılıkları nedeniyle, bunların yöneticilerinin de yetki ve görevleri farklılaşmıştır. Köy muhtarı bir yerel yönetim birimini temsil eden yönetici konumundayken; mahalle muhtarı daha çok merkezî idarenin mahalledeki memuru konumunda kalmıştır. 6360 sayılı yasa ile bu durum değişiklik göstermiştir. Optimum ölçekte etkili ve verimli hizmet sunumunu sağlama gerekçesiyle büyükşehir belediyesinin sınırı il mülki sınırına, büyükşehir ilçe belediyesinin sınırı ilçe mülki sınırına genişletilmiş ve köyler kaldırılmıştır. Kanun sonucu mahalleye dönüşen köylerin ve köy muhtarlarının hukuki durumu da değişmiştir. Bu köklü değişiklik ile çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Hizmet sunumu, katılım, yerel demokrasi, güvenlik, ekonomi gibi çeşitli alanlarda değişiklikler yapılması sebebiyle, köy halkı ve muhtarlar birtakım sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Köyler mevcut statülerini kaybetmiş, köy halkı ise kentli olma sürecinde adaptasyon sorunu yaşamıştır.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile yaşanan sorunlar 10 yıl boyunca devam etmiş ancak 10 yılın sonunda kanun koyucu, yaşanan sorunlara çözüm sunabilmek adına; ara bir kademe olarak kırsal mahalleyi oluşturmuş ve böylece hâlâ kırsallığını kaybetmeyen, belediyeler tarafından sunulan hizmetlere erişim sorunu yaşayan mahalleye dönüşen köyler, kırsal mahalleye dönüştürülmüş ve bu yerlere vergi muafiyetleri sağlanmıştır. 6360 sayılı kanunun hazırlanma aşamasında bu tarz sorunların çıkabileceği göz ardı edilmiş ancak süreç içerisinde yaşanan sorunların görülmesiyle merkezî idare çözüm olarak kırsal mahalleyi kullanmıştır. Bu çözüm belirli sorunları ortadan kaldırırsa da hâlâ mahalle yönetiminin net olmayan statü sorunu varlığını korumaktadır. Mahalle muhtarlarının yürütmekle yükümlü olduğu görevlerin büyük çoğunluğu, bilgi iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde de etkin bir şekilde kullanılmaya başlanması ile e-devlete aktarılmış, bu sebeple mahalle muhtarlarının ve mahalle yönetiminin varlığı tekrar tartışmaya açılmıştır. Mahalle muhtarlarının yapmakla yükümlü olduğu görevlere bakıldığında, bu görevlerin merkezî idarenin görev alanına girdiği görülmektedir. Bu görev tanımlarıyla mahalle yönetiminin bir yerel yönetim birimi olması imkânsız hale gelse de statüsünün netleştirilmesi de zaruriyetini korumaktadır. Bu sebeple, mahalle yönetiminin merkezî idarenin bir parçası haline getirilerek statüsünün netleştirilmesi, mahalle yönetimi ile belediyeler arasında yaşanan sorunlara da çözüm niteliğinde olacaktır.

Kaynakça

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu. RG: 3/4/1930 Sayı:1471 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- 442 Sayılı Köy Kanunu. RG:7/4/1924 Sayı:68. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. RG: 23/7/2004 Sayı:25531. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. RG: 13/7/2005 Sayı:25874. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). T.C. Resmî Gazete, 28489, 12 Kasım 2012.
- 7159 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. RG: 28/12/2018 Sayı:30639. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181228-2.htm> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- 7254 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. RG: 16/10/2020 Sayı:31276 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm> (Erişim Tarihi: 22.05.2020).
- Acar, O. K. ve Koç, M. (2017). 6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme. *D. E. Üniversitesi Kaysem 10 Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, s.177-191.
- Alada, A. B. (2008). Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle. Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, Dosya-08: *Yerel Yönetimlere Katılım* (Bülten 64), 66-70.
- Avaner, T. (2009). Sayın Fethi Aytaç'la "Geçmişten Geleceğe Köy ve Mahalle Yönetimi Üzerine" Söyleşi. *Memleket Mevzuat*, 5(52), 52-61.
- Barbak, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve İllerde İç Güvenlik Yönetiminde Değişim. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 231-253.
- Çılgın, K. ve Yirmibeşoğlu, F. (2019). Yerel Demokrasi Arayışında Mahalle Yönetimi. *Planlama*, 102-114.
- Çukurçayır, M. A., Negiz, N. ve Yemen, A. (2014). 6360 Sayılı Kanun'un Uygulamasında Köy(lü) Mü Mahalle(li) Mi? Katıl(a)mayanlar Açısından Bir Değerlendirme. *Uluslararası XI. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı: Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*. Ankara: TODAİE.
- Demirkaya, Y. ve Koç, M. (2017). 6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin KAtılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe Ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 124-149.
- Erdoğan, M. (2015). Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi Ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetimsel Boyutu Üzerine Değerlendirmeler. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Ed.). *İdari Ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 135-156). Antalya: Bekad.
- Eryılmaz, B. (1998). Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 378, 465-476.
- Göküş, M. ve Alptürker, H. (2016). 6360 Sayılı Yasa İle Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Mersin Silifke Köyleri Örneği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (11), 67-86.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Güneş, Y. (2009). Mahalle Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, (465), 113-131.
- Kalkışım, H. M. ve Yılmaz, N. (2017). Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Profili: Trabzon Ortahisar Örneği. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 6(12), 110-126.
- Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*. Ankara: Odak.

- Kavruk, H. (2018). *Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi*. Ankara: Nobel.
- Kuban, D. (1968). Anadolu-Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziksel Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler. *Vakıflar Dergisi*, (7), 53-73.
- Kut Görün, E. ve Yörür, N. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek-İzmir Örneği. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 11-27.
- Olgun Susta, G. ve Gülçubuk, B. (2016). Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi. *S. D. Üniversitesi XII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi*.
- Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (2014). Mahalle Yönetiminin Dönüşümü ve Bütünşehir Modelinde Yeniden Yorumlanması. *Kayfor 12 Bildiriler Kitabı*, s. 293-301.
- Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2002). Türkiye’de Mahalle Yönetimi. İçinde B. Parlak ve H. Özgür (Ed.). *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 331-371). Alfa Yayınları.
- Şahin, M. ve Işık, E. (2011). Osmanlıdan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (30), 221-230.
- Sezer, Ö. (2018). Köy Yönetimi. K. Görmez ve H. Yaylı (Ed.). *Yerel Yönetimler* (s. 257-292). Ankara: Orion.
- Tekçe, Y. (2018). *6360 Sayılı Kanun’un Kapatılan Köylere/ Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği*. [Yayınlanmış yüksek lisans tezi]. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Tekin, Ö. F. (2018). Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55), 84-105.
- Türk Dil Kurumu (t.y.). Köy. *Türk Dil Kurumu Sözlüğü*. <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 20.05.2020)
- Türk Dil Kurumu (t.y.). Mahalle. *Türk Dil Kurumu Sözlüğü*. <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 20.05.2020)
- Türkiye Belediyeler Birliği (2020). <https://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/koylere-hizmet-goturme-birlikleri> (Erişim Tarihi: 27.05.2020).
- Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası.
- Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası.
- Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası.
- Yaylı, H. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi. K. Görmez, & H. Yaylı içinde, *Yerel Yönetimler* (s. 59-119). Ankara: Orion.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205-229.