

# Türk Yerel Yönetim Yapısında Kırsal Mahallelerin Sorunları

\*

Ayşe Çolpan Kavuncu<sup>1</sup>  
ORCID: 0000-0002-2201-6594

## Öz

1970'lerden itibaren ortaya çıkan yerleşme bağlamında metropollerdeki yerel yönetim yapısının nasıl olması gerektiği önemli bir tartışma alanı haline gelmiştir. İlk yıllarda, tercihen çok aktörlü/parçalı bir yerel yönetim kademelenmesi öne çıkarken; kısa süre içerisinde yönetişimin bu temel anlayışı yerini tek ya da iki kademeli daha büyük ölçekli yerel yönetim yapısı ortaya koymayı amaçlayan yerel yönetimleri birleştirme/bütünleştirme anlayışına bırakmıştır. Türkiye de 1980'lerin başında ortaya koyduğu ilk büyükşehir belediye kanunundan itibaren tercihini yerel yönetimlerin birleştirilmesi/bütünleştirilmesinden yana kullanmıştır. Aralık 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı kanun ile bir kez daha büyükşehirlerde konsolidasyon gerçekleştirilmiş ve büyükşehirlerde kırsal yerleşim alanları (köy), büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il sınırına kadar genişletilmesiyle kentsel yerleşim alanlarına (mahalle daha sonra kırsal mahalle) dönüştürülmüştür. Bu makalede, Türkiye'de büyükşehirlerdeki kırsal yerleşim alanlarının kentsel alanlarla birleştirilmesi ve bu dönüşümün yarattığı sorunlar tartışılmaktadır. Özellikle kırsal mahallelerin tüzel kişiliklerini kaybetmesi, ekonomik stratejilerin değişmesi ve kamusal hizmetlere ulaşımın zorlaşması gibi sorunlar vurgulanmaktadır. Ayrıca, kırsal alanların tespiti meselesi ve bunun sağlıklı bir şekilde yapılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu süreçte kullanılan Mekânsal Adres Kayıt Sistemi'nin (MAKS) önemi belirtilirken, uluslararası düzeyde karşılaştırmaların yapılabilmesi için standart bir modelin kullanılmasının iç politika yapım sürecinde yetersiz kalabileceği vurgulanmaktadır. Bu nedenle her ülkenin kendi koşullarına uygun ek kriterler kullanması gerektiği ifade edilmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Yerel yönetim konsolidasyonu, kırsal mahalle, kırsal alan, 6360 sayılı kanun, kamu politikası

<sup>1</sup> Doç. Dr. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: akavuncu@gmail.com



# The Problems of Rural Neighborhoods in Turkish Local Government Structure

\*

Ayşe Çolpan Kavuncu<sup>1</sup>  
ORCID: 0000-0002-2201-6594

## Abstract

*Since the 1970s, the issue of decentralization in urbanization has been a subject of debate, particularly in the context of local governance structures within metropolitan areas. Initially, there was a preference for a decentralized multi-actor approach. However, this evolved towards the consolidation and integration of local governments, aiming for larger-scale, single or two-tiered governance structures. Turkey followed this path, starting with its first metropolitan municipality law in the early 1980s. Law No. 6360 in December 2012 further implemented consolidation in Turkish metropolitan areas, transforming rural settlements into urban neighborhoods under the jurisdiction of metropolitan municipalities. This article delves into the merger of rural settlements with urban areas in Turkish metropolitan municipalities and the resulting challenges. It highlights issues such as the loss of legal identity for rural neighborhoods, shifts in economic strategies, and difficulties accessing public services. The article stresses the importance of accurately identifying rural areas and the need for a sound process in doing so. While recognizing the significance of the Spatial Address Registration System used during this transformation, it suggests that a one-size-fits-all international comparison model may be insufficient for domestic policy-making. Thus, it advocates for each country to establish tailored criteria based on its unique circumstances.*

**Keywords:** Local government consolidation, rural neighborhood, rural area, Law No. 6360, public policy

---

<sup>1</sup> Assoc. Prof., Ankara Yildirim Beyazıt University, Faculty of Political Sciences, Department of Political Science and Public Administration, E-mail: akavuncu@gmail.com

## Giriş

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi bağlamında metropol kentlerde gerçekleştirilen yerel yönetimleri güçlendirme amaçlı birleştirme süreci olarak tanımlanan yerel yönetimlerin konsolidasyonu, yerelde ve merkez-yerel arasında politik gücün ve otoritenin sürekli yeniden yapılandırılarak yeniden üretilmesine sebep olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında esasında sadece Türkiye’de değil farklı ülkelerde de son dönemde yoğun bir şekilde gerçekleştirilen konsolidasyonun temel gerekçeleri arasında neoliberal dönemde parçalanmış, dağınık büyük kentlerin, hizmet üretiminde ölçeksizlik, hizmet koordinasyonunda eksiklik, mali eşitsizlik yarattığı ve bu parçalanmış yapının asgari düzeyde bile hesap verebilirliğe engel olduğu gibi iddialar yer almaktadır. Bu gibi gerekçeleri öne süren farklı kentsel kuramlar, ideal bir kentsel rejim yaratmanın yolunun ancak sürekli bir konsolidasyon süreci ile mümkün olabileceğinin (Kavuncu, 2017) altını çizmekte ve metropolitan kentsel alanlarda yerel yönetimlerin tek veya iki kademeli birleşik/bütünleşik bir yönetim yapısına kavuşmalarının önemini vurgulamaktadırlar.

Aralık 2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehirlerde, büyük ölçekli tek/iki kademeli yönetim biçiminin benimsenmesi; diğer bir deyişle bütünleştirme sürecinin yaşanması, Türkiye’de yerel yönetimlerin konsolidasyonu konusunu daha fazla tartışılır hale getirmiştir. 6360 sayılı kanunun en önemli etkilerinden bir tanesi, ülkemizde aslında eskiden beri tartışılmalı fakat şu anda daha da karmaşık bir duruma dönüşen kırsal-kentsel alan ve bunların sınırlarının tespiti sorunudur. İki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.480 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür. Böylece, TÜİK verilerine göre 2012 yılında %77,3 olan Türkiye kentsel nüfus oranı 2013 yılında %91,3’e çıkmıştır (Yoloğlu ve Zorlu, 2020, s. 147).

Büyükşehirlerde, sosyolojik olarak “kırsal” olmaya devam eden birçok yerleşim alanı, kentsel alanlarla aynı idari statüye tabi olarak belediye tarafından kentsel hizmet sunulan alanlara dönüşmüştür. Yaşanan deneyimlerin özellikle kırsal yaşam alanlarında yarattığı sorunlar 10 yıldan daha az bir süre içerisinde görünür hale gelmiştir. Bu sorunları çözebilmek adına Nisan 2021’de gerçekleştirilen düzenlemeyle Türk Kamu Yönetiminde “*kırsal mahalle*” olarak adlandırılan yeni bir birim ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda makalenin amacı, özellikle

6360 sayılı kanun ile başlayan yerel yönetim konsolidasyon (birleştirme) sürecinin ve ardından oluşturulan kırsal mahalle biriminin kırsal yaşam alanlarında yol açtığı sorunlar üzerine bir tartışma yürütmektir.

## 1. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Kuramsal ve Yasal Gelişimi

Türkiye’de 1950’lerle başlayan hızlı iç göç, kentleşme düzeyini arttırırken; büyük kentler gerçeğini de doğurmuştur. Büyük kentlerde ortaya çıkan dengesiz ve çarpık kentleşme, göç kaybeden ve göç alan kentler arası dengesizlik, bölgesel eşitsizlik ve kentsel/bölgesel kalkınma gibi birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Türkiye’de refah devleti döneminde, temel olarak merkezi devletin mali ve teknik desteğiyle, merkezi planlama çerçevesinde kentsel ve bölgesel kalkınmaya yönelik adımlar atılmıştır. 1970’lerden sonra ise; refah devleti anlayışının sonunun gelmesi, liberalleşme süreci ve bunun bir uzantısı olarak merkezi yönetimin ağırlığı yerine daha desentralize olmuş bir yönetim sistemi anlayışı ortaya çıkmıştır (Eraydın, 2008, s.33). Böylece yerel aktörlerin merkezi bir rol üstlendiği yeni bir yerel kalkınma paradigmasıyla, kentlerin gerek ülke içinde gerekse de ülke dışında rekabet edebilirliklerini arttırma amaçlanmıştır.

1970’lerle beraber aslında Türkiye’de değil tüm dünyada yaşanan yerleşme ve adem-i merkezîyetçi politikalar, yerel ekonomik kalkınma noktasında yeni bir soruyu beraberinde getirmiştir: *kendi potansiyelleri ve aktörleriyle kalkınmalarını sağlamaya çalışan kentlerin yönetsel yapıları nasıl olmalıydı?* Yanıtlar ise teorik bakış açılarına ve dönemin paradigmasına uygun bir şekilde iki zıt seçenek arasında yoğunlaşmıştır: (a) parçalı ve çok aktörlü yerel yönetim veya; (b) verimlilik ve etkinliği sağlama hedeflenen ve finansal olarak maliyeti düşürmesi olası olan tek veya iki kademeli bir yönetim ölçeği (Amin&Thrift, 1994; Tiebout, 1956). Türkiye, henüz 1980’lerdeki ilk büyükşehir düzenleme çabalarında tercihini birleştirme/bütünleştirme stratejisinden yana yaptığını gösteren kararlar almıştı. 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ve bunun nihai uzantısı olan 6360 sayılı kanun, bu anlamda bu tercihin en son ve somut durumunu ortaya koymuştur. Esasında yerel yönetimleri birleştirme/bütünleştirme süreçlerine dair, uluslararası literatürde hem teorik hem de pratik birçok tartışma ve çalışma söz konusudur. Teorik düzeyde özellikle ölçek ekonomisinin kamu hizmetinde verimliliği sağlama açısından rejim teorisi, yeni bölgeselci anlayış, kurumsalcı anlayış gibi yaklaşımlar (C. Stone, 1989; C. Stone, 1993; Amin, 1999; Amin&Thrift, 1994 (a); Amin&Thrift, 1994 (b); Lightbody, 2009; Raco, 1998;

Raco 1999) konsolidasyonu savunurken; parçalanmış bir yerel yönetim sisteminin demokrasi ve temsiliyeti arttırdığı gerekçesiyle özellikle kamu seçimi teorisi, yönetim (Charles M. Tiebout, 1956; Ostrom, 1975) gibi yaklaşımlar ise konsolidasyon sürecine karşı çıkmaktadırlar (Savitch ve Vogel, 2000; Savitch ve Vogel, 2004; Rogers ve Lipsey, 1974; Miller&Miranda, 1995).

Türkiye’de 1984’ yılında 195 sayılı KHK ve daha sonra 3030 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur (Adıgüzel&Tek, 2014: 75). Ardından, 2000’lerde kamu yönetimi reformunun önemli bir parçası olarak yerel yönetim reformlarıyla, 5393 Sayılı yeni Belediye ve 5216 Sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunları ile belediyelerin özellikle de büyükşehir belediyelerinin yetkileri arttırılmıştır. Böylece Türkiye’deki ilk büyükşehir belediyeleri 1984 yılı Ocak ayında çıkarılan 2972 sayılı kanun ve Mart ayında çıkarılan 195 sayılı kanun hükmünde kararname uyarınca üç büyük kentte kurulmuştur. 1986-1988 döneminde beş büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur (Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri). 1993 yılına gelindiğinde yedi büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur (Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli ve Samsun) (Çınar, Duru, Çiner ve Zengin, 2013). Adapazarının da 593 sayılı KHK ile 2000 yılında büyükşehir olmasıyla (İzci ve Turan, 2013, s. 123) 2000’lerin başına kadar Türkiye’de toplam 16 Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur.

Türkiye’de günümüz Büyükşehir modelinin şekillenmesinde ilk önemli adım ise, 2003’teki 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmesi olmuştur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2023). Ardından 1984 yılından beri geçerli olan 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 Sayılı Kanun, -ilk başta- üçlü kademelenmeye dayalı (büyükşehir belediyesi, BŞB ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi (eski adıyla alt kademe)) büyükşehir belediyesi yönetim sistemini sürdürmeyi öngörmüştür. İlk defa nüfus şartını getiren ilgili Kanuna göre, belediye sınırları içinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir. Son olarak bu kanunla ilk defa İstanbul ve Kocaeli’nde Büyükşehir Belediyesinin idari sınırları il sınırlarına genişletilmiştir (Kara&Ezin, 2022: 143).

Büyükşehir yönetiminden bütünşehir anlayışına doğru gidilen süreçte ikinci önemli düzenleme 22.03.2008 tarihinde 5747 sayılı kanun (Resmi Gazete, 26824, 22 Mart 2008) ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme ile Büyükşehir Belediye Kanununda değişiklik yapılarak büyükşehir belediyelerinde ilk kademe

belediyeleri kaldırılmıştır. Söz konusu ilk kademe belediyeleri, “ya ilçe teşkilatı kurularak ilçe belediyesine dönüştürmüş yahut da mevcut bir ilçe teşkilatının mahallesi halini almıştır. Buna göre, büyükşehirlerdeki toplam 283 ilk kademe belediyesi kaldırılmıştır” (Kılınc, 2010: 74). Diğer bir deyişle 5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme geri dönülmüştür.

Son olarak, 2013 yılında 6360 Sayılı “14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması hakkında düzenlenen kanun” (Resmi Gazete, 28489, 6 Aralık 2012) ile 14 yeni büyükşehir kurulmasına; bütün büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesinin yetki alanının il sınırına kadar genişletilmesine; belirli ilçe ve köylerin kapatılmasına; büyükşehir olma kistası sadece nüfus esasına çekilerek, il sınırları dahilinde toplam 750.000 nüfusa sahip tüm illerde büyükşehir belediyesi kurulmasına karar verilmiştir. Böylece eski 16 büyükşehir belediyesine ek olarak 14 yeni büyükşehir belediyesi (Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Malatya, Trabzon, Ordu) daha kurulmuştur. Kısaca günümüzdeki Büyükşehir Belediye Modeli, 1984, 2003/2004, 2008 ve 2012/2013 olmak üzere dört aşamadan geçerek bugünkü halini almıştır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonucu büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı artık yalnızca kent merkezleri değil tüm il sınırları haline getirilmiştir. Yine ilgili kanun ile Büyükşehir belediyelerindeki ilçelerin mülki sınırları içindeki toplam 16.480 köy ve 1.076 belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüşlerdir. (Üçer, Yenigül, Varol, 2014, s.37). Artık yetki alanı artık büyükşehir belediyeleri ile aynı olan İl Özel İdareleri, 30 Büyükşehir’de kaldırılmıştır. Böylece, büyükşehirlerde kırsal alanlar, uzun zamandır bu alanlara hizmet götüren İl Özel İdareleri yerine Büyükşehir ve İlçe belediyelerinden hizmet almaya başlamışlardır. İl Özel İdareleri yerine valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adıyla yeni bir yapı oluşturulmuştur (Resmi Gazete, 29934, 30 Aralık 2019 2023). Büyükşehir belediye sınırlarının ilin mülki sınırı olmasıyla hizmet sunumunda kır-kent ayrımı ortadan kalkmıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde kalan ve mahalleye dönüştürülen kırsal alanlardaki sakinler için bir kolaylık sağlaması bakımından ilgili Kanun bir geçiş dönemi öngörmüştür. Öncelikle, çeşitli vergi muafiyeti ve tarife indirimi tanınmıştır.

Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen kırsal alanlarla ilgili ikinci önemli düzenleme, Ekim 2020’de resmi gazetede yayımlanan 7254 sayılı “Kamu Malı Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”a (Resmi Gazete, 31276, 16 Ekim 2020) uygun olarak 15

Nisan 2021 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın doğrudan kırsal mahalleleri düzenleyen Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2023, Resmi Gazete, 31455, 15 Nisan 2021) ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerleşim alanları kırsal yerleşim özelliği taşıyorsa, *kırsal mahalle* statüsüne kavuşabilecektir. Yönetmelik, kırsal alanların tespitine dair belirli hususlara dikkat çekmiş; ayrıca, bir yerleşim alanının kırsal mahalle olmasına karar verme yetkisini büyükşehir belediyesine tanımıştır. Ayrıca tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de 10 bin metrekareden az olmamak kaydıyla *kırsal yerleşik alan* belirlenebilmektedir. Yönetmeliğe göre kırsal yerleşik alanlar, bir mahallenin veya birden fazla mahallenin bir kısmını içeren yerlerinde tespit edilebilecektir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerimiz sınırları içerisinde kalan eski haliyle köy bugünkü haliyle "kırsal mahalle"lerde idari ve mali yapıdan, temsil ve katılıma, personel yapısından, hizmet sunumuna, imar ve planlama düzeyine kadar birçok alanda önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişiklikleri ve bunların yarattığı sorunları birkaç başlık altında toplamak mümkündür.

## 2. "Kırsal Alan"ın Tanımına ve Tespitine Yönelik Sorunlar

Türk Dil Kurumu'na göre, köy, belediye teşkilatına sahip olmayan, ortak veya özel malları bulunan, nüfusu 2.000 den aşağı olan, genellikle tarımsal alanda çalışılan yerleşim birimleri olarak tanımlanırken; mahalle ise, bir şehrin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün en az 500 nüfusa sahip parçası olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar buradaki tanımda mahallenin bir köyün parçası olabileceği belirtilmişse de, tarihsel olarak, mahalle kentin bir parçası olagelmiştir (Küçük, 2022, 2166). Dolayısıyla "kırsal mahalle" ifadesi ile biri kırsal alana biri kentsel alana ait iki kavram eklektik bir şekilde birleştirilmiştir. Daha da önemlisi, 6360 sayılı kanun ile mahalleye dönüştürülen köyler kaybettikleri tüzel kişiliklerini "kırsal mahalle" olarak yeniden kazanamamaktadırlar. Dolayısıyla bugün geldiğimiz noktada, Türk idari yapısında, yerel bir birim mi merkezi bir birim mi olduğu belli olmayan mahalle ile bir de kırsal mı kentsel mi olduğu belli olmayan "kırsal mahalle" birimi ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı kanun ile birçok belde belediyesi ve köyün tüzel kişiliği ortadan kaldırılarak bir anda mahalleye dönüştürülmüş ve böylece günümüzde kentte yaşayanların ülke toplam nüfusuna oranı % 93'e ulaşmıştır (TÜİK,

2020). 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ikamet eden nüfusun tamamı (toplam nüfusun %80'i), kent nüfusu kabul edilirken; sadece diğer 51 ilin (toplam nüfusun %20'si) kırsal alanları, idari bakımdan kırsal nüfus oranını temsil etmektedir (Taşkan, Görmüş, 2022, s. 162). Türkiye’de kırsal alanların tespitine dair, 11. Kalkınma Planı’ Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda şu tespit yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 44): “... 6360 sayılı Kanun sonrasında “kırsal alan” tanımına göre toplanan istatistikler konusundaki belirsizlikler artmıştır. Kırsal alan istatistiklerinin üretilmesi konusundaki belirsizliklerin yanı sıra, kırsal kalkınma göstergelerinin tam olarak yer aldığı bir veri tabanının olmaması kırsalla ilgili mevcut durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir”.

Diğer taraftan, kırsal mahalle ile ilgili yönetmelik incelendiğinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak iki yeni statüden bahsedildiğini ve bunların tespitine yönelik yeni birtakım unsurların belirtildiğini söylemek mümkündür. İlgili yönetmeliğin 4. maddesine göre bir yerin kırsal mahalle olarak tespit edilebilmesi için kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi, şehir merkezine olan uzaklık ve ulaştırma durumu, belediyelerin yol, su, atık su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerinden en az birine erişebilme imkânına tam kapasitede ulaşabilip ulaşamaması, mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi, imar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması, sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranının yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olup olmaması hususlarından en az birine sahip olması gerekmektedir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021). Görüldüğü gibi “kırsal”ın niteliğine dair net tanımlar yapılmamış; kriterler muğlak kalmış; bir anlamda takdir yetkisini idari otoriteye bırakmıştır.

Ancak Türkiye’de “kırsal alan”ların tespiti meselesi söz konusu “Kırsal mahalle”ye dair düzenleme ve hatta 6360 öncesinde de önemli bir sorun alanıydı. Türkiye’de kırsal yerleşim alanları tarihsel olarak iki kıstas üzerinden şekillenmiştir: (a) nüfus kriteri; (b) idari statü ölçütü (Yılmaz, 2019). Günümüzde Türkiye’de kırsal politikanın çerçevesini Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) 2007-2013, 2014-2020 ve 2021-2023 belgeleri belirlemektedir. Dolayısıyla kırsal alan tanımı da açık veya dolaylı olarak UKKS belgelerinde ifade edilmektedir. Özellikle 6360 sonrası ortaya çıkan, yukarıda da üzerinde durulduğu gibi, idari birimlerin gerçekliği yansıtmaması ile beraber, Türkiye’de çok hızlı ve yoğun bir şekilde kırsal alan tespitine yönelik çalışmalar



başlamıştır. Nihayetinde İçişleri Bakanlığının oluşturduğu Mekânsal Adres Kayıt Sistemi'ni (MAKS) kullanarak TÜİK tarafından istatistik üretilmesi amacıyla fiili kent-kır yapısını daha doğru yansıtan bir sınıflama yapılmıştır. Yeni kent-kır tanımı mahalle-köy düzeyinde üç sınıftan oluşmaktadır: Yoğun kent; orta yoğun kent; ve kır. Bu yeni sınıflama ile uluslararası standartlara uygun, sürdürülebilir bir yapının geliştirilmesi ve bu düzeyde istatistikler üretilmesi amaçlanmaktadır. Sınıflamada, Avrupa İstatistik Ofisi tarafından geliştirilen "Kentleşme Derecesi (Degree of Urbanisation-DEGURBA)" esas alınmıştır (TÜİK, Mayıs 2023).

Kırsal alan tanımının tek bir faktöre göre şekillendirmek yeterli olmamaktadır. BM Nüfus ve Konut Sayımlarına İlişkin İlkeler ve Tavsiyeler Revizyon 3 (UNSD 2017) kentsel ve kırsal alanlara ilişkin tek bir tanım ve model bulunmadığının altını çizmektedir. Söz konusu rapor, bazı ülkelerin "tarımla uğraşan nüfusun yüzdesi, yaşam alanlarında elektrik veya borulu suyun genel olarak mevcut olması ve tıbbi bakıma, okullara, dinlenme tesislerine ve ulaşım erişim kolaylığı" gibi ek kriterleri, politika yapım sürecinde önemli oldukları için kullanmak isteyebileceğini öne sürmektedir (UN Department of Economic and Social Affairs, 2017). Uluslararası düzeyde karşılaştırma yapabilmeyi sağlamak için standart bir model üzerinden sınıflandırma ve sınır tespiti yapmak anlamlı olmakla birlikte, bu tür bir model, iç politika yapım sürecinde özellikle kırsal kamusal hizmetlerde yerelliklerin özgünlüklerini gözardı etmeye sebep olmaktadır. Bu yüzden, özellikle kırsal kalkınmanın farklı kamu politika alanlarında farklı göstergelere dayanan kırsal alan tespitleri yapmak gerekmektedir.

### 3. Köy Tüzel Kişiliğinin Ortadan Kalkmasının İdari ve Temsili Sonuçları

Türkiye'de özellikle 1980'lerden sonra üstlendikleri sorumlulukları yerine getiremeyen birçok küçük yerel yönetim birimi kurulmuştur (Çınar, Duru, Çiner, Zengin, 2013, s. 81). Bunların tüzel kişiliklerine son verilmesi Türkiye'de eskiden beri farklı uzman ve akademisyenler tarafından öne sürülmüştür. Fakat 6360 sayılı Kanun'un bazı gerekçelere dayanarak birçok köy ve belediyenin tüzel kişiliğine son verme düzenlemesi birçok açıdan özellikle temsiliyet açısından sorunludur.

İlk olarak, köy tüzel kişiliklerinin, referandum benzeri bir süreçle halka danışılmadan doğrudan belediye meclisleri tarafından alınan kararlarla son verilmesinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da aykırıdır (Günel, Avtur, Dernek, 2014, s. 62-63). Yine 2021 tarihli Kırsal Mahalle Yönetmeliği

ile ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç 90 gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelere, *kırsal mahalle* statüsü verilmesi de aynı ilkeyi zedelemektedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nun ilgili yönetmeliğe dair açıklaması (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Nisan 2021) incelendiğinde, büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddedebilme hakkı tanındığı belirtilmektedir. Son karar, büyükşehir belediyesindedir. Dolayısıyla mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerine ve yönetim birimlerine bu süreçte söz hakkı tanınmamıştır.

Temsiliyet açısından en önemli sorunların başında, tüzel kişiliğe sahip köylerin tüzel kişiliğe sahip olmayan mahalleleri dönüştürülmesi gelmektedir. 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 7. Maddesi Köy yönetimlerimizi 'Bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilebilen işleri yapan başlı başına bir varlık' olarak belirtmektedir. Yani köy, tüzel kişiliğe sahip bir mahalli birim olarak yer alırken mahalleler yasa ile kurulmamaları, kamu tüzel kişiliklerinin olmayışı, kendilerine özgü bütçe ve personel bulunmayışı gibi özellikler ile köylerden ayrılmaktadır (Görgün, Yörür, 2017). Diğer bir deyişle binlerce belediyenin ve köyün mahalle yapılması sonucunda, o belde sakinlerinin doğrudan kendilerinin oluşumuna karar verdikleri meclisleri/karar organları kapatılmıştır (Ekinci, 2020: 780).

Ayrıca, 6360 sayılı kanun ile 2014 yılından beri Türkiye'de 30 büyükşehirde, yerel yönetim olarak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin olması ve diğer elli bir ilde ise yerel yönetim olarak il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin Türk yerel yönetim yapısında ikili sistem yaratmıştır. Bunun ve köyler ile il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması öncelikle anayasaya aykırılık iddialarını gündeme getirmiştir (Görgün, Yörür, 2017, s.16). Yeni düzenlemenin temsiliyet açısından yarattığı bir diğer durum ise, kent merkezinden uzakta yaşayan, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinlerinin, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunu ve temsiliyetini belirlemede olmasıdır (Akıllı, Özasan, 2015, s. 167).

Bu sorunların tamamı, esasında içeriği belirsiz olan kırsal mahalle düzenlemesi ile de devam etmektedir. Nitekim, kırsal mahallenin bir yönetim birimi olarak mahalleden herhangi bir farkı yoktur. Sonuçta, 6360 sayılı kanun ile başlayan büyükşehirlerde kırsal alanın tüzel kişilik açısından siyasal ve yönetsel temsil gücünün zayıflaması gerçeği, 2021'deki kırsal mahalle düzenlemesi ile azalmamış; aynen devam etmiştir.

#### 4. Ekonomi Açısından: Kentsel Vergiler ve Geçinme Stratejisi ile Kentsel Rantlar

Büyükşehirlerde önce mahalleye daha sonra kırsal mahalleye dönüşen yerleşim alanlarının sakinleri, söz konusu düzenlemelerin belki de en fazla ekonomik sonuçlarından etkilenmektedirler. İlk olarak, büyükşehirlerde birçok yeni vergi, harç ve mükellefiyetle karşı karşıya kalarak mali gücünün üzerinde bir hizmet bedeli ödemekle yükümlü hale gelen bu gruplar, aynı zamanda köy tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması yüzünden ortak mal getirilerini de kaybetmişlerdir (Görgün, Yörür, 2017). Bununla beraber, istisnai durumlar, geçiş döneminde köylülerin zorlanmaması için ortaya konmuştur (Adıgüzel ve Tek, 2014). Bu istisnai muafiyetler ilk başta 5 yıl süre ile tanınırken, kırsal mahalle düzenlemesini ortaya koyan Nisan 2021 tarihli yönetmelik ile muafiyet ve istisnaların son durumuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu doğrultusunda alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin, beş yıl süreyle en düşük tarifinin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi hükme bağlanmıştır (Yılmaz, Berber, 2020, s. 686; Çetin, Yılmaz, Eldem, 2016, s. 185; Kara, Ezin, 2022, s. 145; Erat, 2016, s. 95). Bununla birlikte, İstanbul ve Kocaeli BŞB dışında, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az %10'u, on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayrılacak ve kullanılacaktır.

Kırsal alanda yaşayanların fiziksel mekan kullanım biçimleri ekonomik geçim kaynakları ile doğrudan ilişkilidir. 6360 ile kentsel mekana dönüşen kırsal alanlardaki hanehalkının geçim kaynaklarını doğrudan ya da dolaylı olarak olumsuz etkileyecek yeni durumlar ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz durumların neredeyse tamamı, 2021 sonrası söz konusu mahalleler "kırsal mahallelere" dönüştükten sonra da, ilgili konularla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmadığı için devam etmektedir. Yine, bu alanlarda rant ekonomisi yüzünden özellikle kent merkezlerine yakın ve tarımsal faaliyetlerin söz konusu olduğu kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüşme ihtimali ve tehlikesi oldukça yüksektir. Ayrıca, kırsal mahallelerin sınırlarında kalan orman alanları ve arazilerinin koruması otomatik olarak ortadan kalkmaktadır. Yine ilgili kanunda yer alan tip proje uygulamalarının ise kentlerde rastlanan özensiz ve tek tip yapılaşmanın kırsal alanlarda da yöresel özellikler gözetilmeden yapılaşmaya gidebileceğine dair endişeler bulunmaktadır (Görür ve Yörür,

2017, s. 18). Her ne kadar büyükşehir ve ilçe belediyelerinin, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği hükmü 5216 sayılı Kanun'a eklenmiş olsa da bu genel ifade söz konusu olumsuzlukları ortadan kaldıracak nitelikte değildir.

Şüphesiz, büyükşehirlerde mahallelere daha sonra da kırsal mahallelere dönüşmekten dolayı bu kırsal alanlarda yaşayan hane halklarının yüz yüze kaldığı bu problemler beraberinde, söz konusu alanlarda kırsal kalkınma politikalarını daha hayati hale getirmektedir. Oysa bu alanlar "kent" sınırına dahil olduklarından beri, kırsal kalkınma uygulamalarından da yoksun hale gelmişlerdir. Örneğin, bu yerleşmeler KÖYDES kapsamından çıkmıştır. Aynı durum, Tarım ve Kırsal Kalkınma Destekleri ile AB fonlarının kullanım alanlarının belirlenmesi sürecinde de etkili olmuştur. (Gökyurt, Kindap, Sarı, 2015, s.23). Yine Türkiye'de kırsal alanlara içme suyu, kanalizasyon gibi kamusal altyapı hizmetleri 2005 yılından önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlükleri tarafından sunuluyordu. Bu kurum 13.05.2005 tarih ve 5286 sayılı Kanun ile kaldırılmış (İstanbul ve Kocaeli hariç) ve görev ve yetkileri, İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin de kaldırılmasıyla geleneksel olarak Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından sunulan hizmetlerden kırsal alanlar mahrum kalmıştır (Ekinci, 2020, s.778).

Dolayısıyla, kırsal mahalleler ve daha genel haliyle kırsal alanlar için sağlıklı ve yerinde kamu siyasaları üretebilmek için kırsal alan tespitinin ve bu tespit için kullanılması gereken ölçütlerin bir kez daha hayati olduğunu belirtmek gerekmektedir. Uluslararası düzeyde karşılaştırma yapabilmeyi sağlamak için DEGURBA gibi standart bir model üzerinden sınıflandırma yapan TÜİK'in oluşturduğu yoğun kent; orta yoğun kent; ve kır sınıflandırması anlamlı olmakla birlikte, bu tür bir model, iç politika yapım sürecinde özellikle kırsal kamusal hizmetlerde yerelliklerin özgünlüklerini gözardı etmeye sebep olmaktadır. Bundan dolayı, her ülkenin ek kriter kullanmasının siyasa yapım süreci için daha anlamlı olduğu literatürde sıkça belirtilmektedir. Örneğin, Henriques ve diğerleri (2020), Portekiz'in kentsel yerleşim alanlarının tipolojilerini ortaya koymaya dair gerçekleştirdikleri çalışmada Portekiz'de DEGURBA'ya göre nüfus ve nüfus yoğunluğu eşiklerine göre kentsel olarak sınıflandırılan birçok mahallenin farklı kamu kurumları tarafından siyasa üretilirken kırsal olarak kabul edildiğini ve bunun gerekli olduğunu tespit etmişlerdir ve çalışmalarının sonunda şunu belirtmişlerdir: "Bu çalışma, bir kentin "haritasının", bu bilgiyi sağlayan farklı resmi kurumlara bağlı olarak önemli ölçüde farklılaştığını ve farklılaşması gerektiğini göstermiştir.

## 5. Kamu Hizmetleri Açısından Kırsal Mahallelerin Sorunları

6360 sayılı yasanın büyükşehirlerde belediye sınırları ile il sınırlarını eşitlemesinin en büyük gerekçesi “etkin hizmet” sunumudur. Gerçekten de literatür incelendiğinde hizmet sunma ile hizmetin sunulduğu alanın büyüklüğü yani ölçeği arasında önemli ilişkilerin olduğuna dair tespitler göz çarpmaktadır. Buna göre, küçük ölçeğin bir yönetim birimi için temsiliyeti ve demokratik değerleri güçlendirdiği, büyük ölçeğin ise hizmet sunumunun daha az maliyetli, daha etkin ve verimli gerçekleştiği tespit edilmiştir. Ancak büyük ölçek ile hizmet sunumunun etkinliği arasındaki doğru orantılı ilişki hiçbir zaman da bilimsel olarak tespit edilememiştir. Hatta son dönem önemli bir kuram haline dönüşen (aslında 1960'lara dayanan) “kamu seçimi teorisi” parçalı ve küçük birimlerin aralarındaki rekabetten dolayı daha etkin hizmet sunacağını iddia etmektedir. Bu anlamda geleneksel yerel yönetim reformlarında birleştirmelerin/bütünleştirmelerin eşitliği ve hizmet sunumunda etkinliği arttırdığı anlayışı genel bir kabul olmasına rağmen, Birleşik Devletler Hükümetler arası İlişkiler Danışma Komisyonu (ACIR) tarafından gerçekleştirilen araştırmanın sonuçlarına göre parçalanmış sistemlerde: (a) kentlerin kendi kaderini tayin etme potansiyeli artmaktadır; (b) vatandaşın tercih seçenekleri artmaktadır; (c) kentsel rejimin rekabet gücü artmaktadır; (d) mali denklik daha kolay sağlanmaktadır; (e) yerel yönetimlerin hesap verebilirliği sağlanmaktadır (Miller ve Miranda, 1995: 19). Kısaca kentsel hizmetlerin türleri ve nitelikleri üzerinden konsolidasyon ile ilgili bir değerlendirme yapmak gerekirse; kentsel hizmetlerin konsolidasyon ile daha verimli olacağı kanıtlanmış bir ifade değildir. Araştırmalar göstermiştir ki, sermaye yoğun kamu mallarında -su hizmeti gibi- konsolidasyon, verimliliği arttırırken; işgücü yoğun hizmetlerde ise, konsolidasyondan elde edilecek verimlilik oldukça küçüktür. Kısaca, her kentsel hizmet için ölçek (scale) ekonomisi anlamlı olmayabilir (Miller ve arkadaşları, 1995: 21).

Bu tartışmalar bir tarafa bırakılırsa, ilk olarak büyükşehir belediyelerinin birçoğunun il merkezinden uzak kırsal alanlara hizmet sunmaya başlaması önemli sorunlar yaratmıştır. Örneğin turizm öncelikli Muğla, Aydın gibi büyükşehir belediyesi olan illerde, il merkezine uzak olan ve belediye statüsüne son verilen beldelerde yazın temizlik, aydınlatma, çöplerin toplanması gibi hizmetlerde aksama yaşanmaktadır (Zengin, 2014, s. 348). Dolayısıyla İstanbul, Kocaeli gibi nüfusu fazla ve yüzölçümü küçük olan kentlerde hizmet sunumu açısından düzenleme verimli sonuçlar doğurabilirken nüfusu az,

yüzölçümü büyük olan (Mersin, Muğla gibi) illerde ise hizmet sunumunda aksamalara sebep olmaktadır.

İkinci olarak düzenleme, kentsel hizmet sunan belediyelerin kırsal kamu hizmeti sunmasını zorunlu hale getirmiştir. Halbuki başta tarım ve hayvancılığın desteklenmesi olmak üzere kırsal alanlara yönelik birçok hizmette büyükşehir ve ilçe belediyeleri deneyimden yoksundur (Tekçe ve Genç, 2019: 14; akt. Kılıç ve İpek, 2022, s. 4). Türkiye’de belediyelerin tarihçesine bakıldığında belediye yönetimlerinin kentsel yerleşimlerin yönetimi olduğu ve kırsal alanlara hizmet vermelerinin uygun olmadığı görülür.

Üçüncü bir sorun, Türk yerel yönetim yapısında kurulduğu günden itibaren, Büyükşehir Belediyelerinin ilçe belediyelerine göre daha güçlü olması ile ilgilidir. Zaman içerisinde de bu yetki ve güçleri artmıştır. 6360 sayılı kanun da büyükşehir belediyelerinin güçlerini kendinden önceki döneme göre aynı şekilde arttırmaya devam etmiştir. Bugün neredeyse tüm önemli yetkilerin ilçe belediyelerinden çok büyükşehir belediyesinde toplanmasından dolayı en ufak bir bürokratik işlemde bile halkın merkeze ulaşımı bir maliyet oluşturmaktadır (Çavuşoğlu, Lamba, 2020, s. 130; Gözler, 2013, s. 60).

Kanunu hazırlayan iradeye göre, ilgili kanun, “küreselleşen dünyada kamu yönetiminde etkinliği-verimliliği artırmak; vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak; parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak; ve yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek” (Aksu, 2012) amacıyla oluşturulmuştur. Bu gerekçeler, aslında oldukça muğlak ve iyi niyet temennilerinin ötesine geçemeyecek niteliktedirler. Esasında, kanun, yerel yönetim sistemini daha iyi bir duruma getirmeyi amaçlamaktan ziyade, seçim hesaplarıyla seçim çevrelerinde değişiklik yapma ve büyük kentlerde “kentsel rantın” önünü açma amacıyla gerçekleştirilmiştir.

## Sonuç

9 Temmuz 1984 tarihli 3030 Sayılı Yasa ile Türk Yerel Yönetim sistemine giren Büyükşehir Belediye Yönetim anlayışı, parçalı, küçük yönetim birimleri yerine büyük ölçekli yönetim anlayışının verimliliği esasına dayanan yerel yönetim konsolidasyon anlayışı doğrultusunda ortaya konmuştur. Süreç içerisinde, özellikle 2000’lerden sonra aşamalı bir şekilde bu konsolidasyon süreci tamamlanmıştır. Buna göre, ilk olarak 2003’te 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin

Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Ardından büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerini, çalışma usullerini düzenleyen ve 1984 yılından beri geçerli olan 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra, 22.03.2008 tarihinde 5747 sayılı kanun ile Büyükşehir Belediye Kanununda değişiklik yapılarak büyükşehir belediyelerinde ilk kademe belediyelerinin kaldırılmış ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme dönmüştür. Son olarak, 2013 yılında 6360 Sayılı “14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması hakkında düzenlenen kanun” ile 14 yeni büyükşehir kurulmasına; bütün büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesinin yetki alanının il sınırına kadar genişletilmesine; karar verilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin yetki alanının tüm il sınırına genişletilmesiyle birlikte, büyükşehirlerdeki tüm kırsal alanlar kent alanları içine dahil edilmiş ve böylece Türk İdari yapısı açısından oldukça sorunlu bir durum ortaya çıkmıştır. Sosyolojik olarak kırsal alan olan birçok yerleşim birimi idari olarak kentsel alan olarak kabul edilmiş ve Türkiye’de böylece kentsel nüfus %90'lara ulaşmıştır. Büyükşehirlerde, sosyolojik ve ekonomik olarak “kırsal” olmaya devam eden birçok yerleşim alanı, kentsel alanlarla aynı statüye tabii olarak belediye tarafından kentsel hizmet sunulan alanlara dönüşmüştür. Yaşanan deneyimlerin özellikle kırsal yaşam alanlarında yarattığı sorunlar 10 yıldan daha az bir süre içerisinde görünür hale gelmiştir. Büyükşehirlerde kentsel alanın parçası haline gelen kırsal yaşam alanlarında ortaya çıkan sorunları çözebilmek adına Nisan 2021’de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği düzenlenmiştir.

Yaşanan bu süreçte, büyükşehir sınırlarına dahil olan kırsal alanlar gerek mahalle/gerekse de kırsal mahalle statüsünde olsunlar birçok farklı sorunla yüz yüze kalmışlardır. Bunların başında ve en önemlisi, köy tüzelkişiliklerini ve buna bağlı olarak birçok haklarını kaybetmeleri gelmektedir. 6360 ile başlayan büyükşehirlerde kırsal alanın tüzel kişilik açısından siyasal ve yönetsel temsil gücünün zayıflaması gerçeği, 2021’de kırsal mahalle düzenlemesi ile azalmamış; aynen devam etmiştir. Bununla birlikte, ekonomik ve sosyal anlamda kentsel yaşam stratejilerinden farklı geçim stratejilerine sahip olan kırsal alanda yaşayanlar, tarım ve hayvancılık için gerekli olan birçok mekânsal avantajı kaybetmekle yüz yüze kalmışlardır. Yine, özellikle kent merkezlerine yakın ve tarımsal faaliyetlerin söz konusu olduğu kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüşme ihtimali ve tehlikesi oldukça yüksektir. Ayrıca, kırsal mahallelerin sınırlarında kalan orman alanları ve arazilerinin korunması otomatik olarak

ortadan kalkmaktadır. Bununla birlikte, kırsal alanda yaşayan vatandaşlar, yeni durumda, eskiden yükümlü olmadıkları birçok yeni vergi, harç ve mükellefiyetle karşı karşıya kalmışlardır. Kamu iradesi bu mağduriyetleri önlemek için geçici muafiyet düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Bu düzenlemeler, “kırsal mahalle” statüsünden sonra da bazı değişikliklerle devam etmiştir. Yeni haliyle kırsal mahalle sakinlerinin belki de yüz yüze kaldığı en önemli sorun, kamu hizmetlerine yeterli şekilde ulaşabilme olmuştur. İlk olarak büyükşehir belediyelerinin birçoğu il merkezinden uzak kırsal ve izole bir mahallesinde yaşayan halka hizmet sunmada zorlanmıştır. Ayrıca bugün neredeyse tüm önemli yetkilerin ilçe belediyelerinden çok büyükşehir belediyesinde toplanmasından dolayı en ufak bir bürokratik işlemde bile halkın merkeze ulaşımı bir maliyet oluşturmaktadır. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunla subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesi de zedelenmektedir. Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan halkımızın kamusal hizmetlerden yararlanma noktasında yüz yüze kaldığı en olumsuz durumlardan bir tanesi ise, eskiden kendilerine hizmet sunan kamusal kurumların varlığının da son bulmuş olmasıdır. Tüm bunlar, söz konusu alanlarda yaşayan halkın köy tüzelkişiliklerini kaybetmeden dolayı eskiden ulaşabildikleri birçok hizmetten de mahrum kalmalarıyla birlikte düşünüldüğünde, ivedi bir şekilde sağlıklı kırsal kalkınma politikalarının ve programlarının hayata geçirilmesi gerektirir.

Söz konusu kırsal kalkınma politikalarının ilk basamağı ise, şüphesiz, bugün Türkiye’de kırsal alanlarla ilgili en sorunlu konu olan “kırsal alanların tespiti” meselesidir. 6360 sayılı kanun ve sonrasındaki düzenlemelerle daha da karmaşık hale gelen “kırsal alan” tanımının sağlıklı yapılabilmesi, söz konusu alanlarda sunulacak kamu politikalarının ilk ve en önemli adımıdır. Bugüne kadar, bu anlamda kırsal alan tespiti için birçok farklı çaba farklı kamu otoriteleri tarafından ortaya konmuştur. Bununla beraber, Mayıs 2023 tarihinde daha önce belirtildiği gibi İçişleri Bakanlığının oluşturduğu Mekânsal Adres Kayıt Sistemi’ni (MAKS) kullanarak TÜİK tarafından istatistik üretilmesi amacıyla fiili kent-kır yapısını yansıtan bir sınıflama yapılmıştır. Yeni kent-kır tanımı mahalle-köy düzeyinde üç sınıftan oluşmaktadır: Yoğun kent; orta yoğun kent; ve kır. Ancak unutmamak gerekir ki, uluslararası düzeyde karşılaştırma yapabilmeyi sağlamak için standart bir model üzerinden sınıflandırma ve sınır tespiti yapmak anlamlı olmakla birlikte, bu tür bir model, iç politika yapım sürecinde özellikle kırsal kamusal hizmetlerde yerelîklerin özgünlüklerini gözardı etmeye sebep olmaktadır. Bundan dolayı, her ülkenin, kendi yerel özgünlüklerini ve kamu politikası ihtiyaçlarını gözeterek uygun kriterler kullanmasının siyasa yapım süreci ve uygulaması bakımından daha olumlu sonuçlar doğuracağı açıktır.



## **Extended Abstract**

### **The Problems of Rural Neighborhoods in Turkish Local Government Structure**

This article examines the consolidation of local governments in Turkey, focusing on the merger process aimed at strengthening local governance in metropolitan areas. The article primarily discusses the effects of Law No. 6360 and highlights the challenges in determining rural-urban boundaries. It also addresses the concept of "rural neighborhood" and its criteria that emerged as a result of this process. The goal of the article is to discuss the implications of the reforms carried out to restructure local governments and enhance service coordination in metropolitan areas from the perspective of rural areas.

Metropolitan governance in Turkey emerged in the 1950s due to rapid internal migration and urbanization. However, this process led to issues such as unbalanced urbanization, regional disparities, and development problems. Initially, efforts were made for urban and regional development within the framework of central planning, supported by the financial and technical assistance of the central government. Nevertheless, starting from the 1970s, decentralization and non-centralized policies increased the role of local actors, aiming to address urban issues through local governments. Structural changes were made in the governance of metropolitan areas from the 1980s onwards, with the establishment of metropolitan municipalities and the expansion of their powers. This process continued with local government reforms in the 2000s, expanding the boundaries of metropolitan municipalities and changing the administrative system. Metropolitan municipalities transitioned into a two-tier structure, with the closure of the first-tier municipalities, which were transformed into neighborhoods. Finally, in 2013, Law No. 6360 was enacted, leading to the establishment of 14 new metropolitan municipalities, expanding the jurisdiction of metropolitan municipalities to the provincial borders, closing some districts and villages, and abolishing the legal personality of Provincial Special Administrations. In this way, the metropolitan municipality model in Turkey took its current form through a three-stage process.

With Law No. 6360, rural villages and municipalities within metropolitan areas lost their legal personalities and were transformed into neighborhoods, as the boundaries of metropolitan municipalities were extended to the provincial borders. These changes created significant challenges in rural areas.

However, during the transition period, facilities such as tax exemptions and tariff reductions were provided. As a result of the problems faced by rural areas within metropolitan municipalities, the Ministry of Environment, Urbanization, and Climate Change prepared a regulation on April 15, 2021, to establish the statuses of "rural neighborhoods" and "rural settlements." The relevant regulation left the decision to grant the status of "rural neighborhood" to neighborhoods to the discretion of metropolitan municipalities. However, in terms of local autonomy, this status determination should have been made at the neighborhood level. The term "rural neighborhood" was formed by combining urban neighborhoods and rural areas, indicating a complex structure, and in this form, former villages could not regain their legal personality. The regulation foresees an incomplete and complex structure in the determination of rural areas.

Firstly, the transformation of villages into rural neighborhoods following Law No. 6360 and subsequent regulations has brought about significant changes in the administrative structure of Turkey. However, it is observed that this transformation has caused serious problems in population statistics and the definition of rural areas. These changes have led to the inclusion of rural areas within metropolitan areas in administrative terms, resulting in Turkey's urban population rate reaching disproportionately high levels, around 90%, making it difficult to update statistics. The lack of a clear definition of rural areas complicates the preparation of rural development policies. Additionally, the ambiguity of the criteria for identifying rural neighborhoods and leaving it to the discretion of the administration leads to differences in implementation.

The definition of rural areas in Turkey has changed throughout history based on population size and administrative status. However, there is no complete consensus among these definitions. Recently, efforts to develop a rural area definition in line with international standards have increased. These definitions generally rely on criteria such as population density and distance from urban centers. In these efforts, changing threshold values and indicators have been proposed, and international methods have been adopted. As a result, a new urban-rural classification was made by TURKSTAT using the MAKES system of the Ministry of Interior: dense urban, moderately dense urban, and rural. The DEGURBA method of the European Statistical Office was used, and classification was made based on population density through grids. This aims to produce sustainable statistics in line with international standards. In summary, adopting an internationally standardized definition is a positive outcome; however, different definitions of rural areas based on different indicators

may be necessary for different policy areas. This could help in preparing and implementing rural development policies more effectively by taking into account local characteristics.

Secondly, the abolition of the legal personalities of village municipalities in Turkey has led to administrative and representational issues. Firstly, these changes have negatively affected local political participation and reduced the representation authority of villagers. Additionally, this article argues that the process in question has created a situation where villages have been deprived of legal, financial, and administrative rights following their transformation into neighborhoods. The motivations of local elites and interest groups to either support or oppose the consolidation process are also discussed in the article. Consequently, the article examines the administrative and representational consequences of the abolition of village legal personalities in Turkey, exploring how this process has affected the structure of local governments and its impact on local participation.

Thirdly, this article addresses the economic challenges faced by rural neighborhoods. Following Law No. 6360, the transformation of villages into rural neighborhoods increased the tax burden on residents while causing them to lose shared municipal revenues. The livelihoods of those living in rural areas were adversely affected, especially with restrictions on livestock and agricultural activities. The threat of the conversion of agricultural land into urban areas and weakened forest protection also affected rural areas. The article emphasizes that rural development policies have become more important in light of these transformations. However, these areas have remained devoid of rural development practices. The article highlights the importance of correctly defining rural areas and considering local characteristics. In conclusion, it is recommended that alternative policies and programs for rural development be integrated with demographic, economic, and social characteristics.

Lastly, this article argues that the equalization of metropolitan municipalities with provincial borders through Law No. 6360 negatively affected service delivery in rural areas. Firstly, it highlights the challenges in providing services to remote rural neighborhoods, leading to disruptions. The fact that metropolitan municipalities have authority over the entire province creates different problems considering the geographical and population differences among provinces. Secondly, it points out that services provided in rural areas fundamentally differ from urban services. Therefore, municipalities providing urban services lack experience in providing services in rural areas. As a result, the article suggests that the needs and demands in rural areas are different, and the

delivery of new public services may be challenging. Lastly, the article states that the new regulations have a centralizing tendency in the structure of metropolitan municipalities, undermining the principle of localism.

### Kaynakça/References

- Adıgüzel, Ş. ve Tek, M. (2014). 6360 Sayılı yasa ve Türkiye'nin büyükşehir belediyesi sisteminde değişim: Hatay örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 23 Sayı 3 Temmuz 2014*, s. 73-102.
- Akıllı, H. ve Özasan, R. K. (2015). 6360 Sayılı Kanun'a ilişkin literatür taraması. *Akdeniz İ.T.B.F. Dergisi (30) 2015*, s. 155-184.
- Aksu, İ. F. (2012). *On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılmasına dair kanun*. Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi-TASAV, Bilgi Notu No. 1 // Aralık 2012.
- Amin A. (1999). An institutional perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research, Vol: 32*, s. 356-378
- Amin A. ve Thrift N. (1994). Globalization, institutional thickness and the local economy. Healey, Cameron, Davoudi, Graham and Madanipour (Der.), *Managing Cities: The New Urban Context içinde (ss.91-108)*. NY: John Wiley&Sons Ltd.
- Amin, A. ve Thrift N. (1994). Living in the global. Amin and Thrift (Der.), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe içinde (ss.1-22)*. Oxford: Oxford University Press.
- Boudreau, J., Keil, R. ve Young, D. (2009). *Changing Toronto: Governing urban neoliberalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Caputo, D. ve Cole, R. (1972). Dimensions of elite opposition to metropolitan consolidation. *Publius, Vol. 2, No. 2 (Autumn, 1972)*, s. 107-118.
- Carr, J. B. ve Sneed, B. G. (2004). The politics of city-county consolidation. Carr, J.&Feiock, R., M.E. Sharpe (Der.), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape içinde (s. 183-219)*. London.
- Çavuşoğlu, A. ve Lamba, M. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un mahalleye dönüşen birimler Üzerine etkisi: Antalya ili örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11 (21)*, s. 123-147.
- Çetin, Z. Ö., Yılmaz, N. ve Eldem, H. (2016). Büyükşehir belediyeleri mali sisteminin gelişimi ve 6360 sayılı yasanın gelişime etkileri: TR32 illeri örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi / Journal of Management and Economics Research, Cilt/Volume: 14 Sayı/Issue: 4*, ss. 168-197. Doi: <http://dx.doi.org/10.11611/yead.282160>
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2013). *Belediyenin sınırları*. Ankara: TODAİE.
- Ekinci, E. (2020). Güncel gelişmeler ışığında Türkiye'de yeni büyükşehir modelinde kırsal mahallelerin değerlendirilmesi. *Kent Akademisi, Volume, 13, Issue 4*, s. 771-784
- Erat, V. (2016). Mahalli idare birimi olarak köyler ve 6360 sayılı yasanın etkileri. *BEU Akademik İzdüşümü/Academic Projection Cilt 1. Sayı 1. Eylül 2016*, s. 87-98.
- Eraydın, A. (2008). *Bölgesel kalkınmanın yönetim çerçevesinde kurumlaşması: Kalkınma /Şansları*, Ankara: Günaydın Ofset.

- Gökyurt, F., Kindap, A. ve Sarı, V.İ. (2015). Türkiye için yeni bir şehir tanımı gerekli mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 24 Sayı 1 Ocak 2015, s.1-32.
- Görgün, E. K. ve Yörür, N. (2017). 6360 sayılı büyükşehir kanunu sonrası kırsal alanları yeniden düşünmek - İzmir örneği. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi Cilt.2 Sayı.1*.
- Gözler, K. (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler: Yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesi Anayasamıza uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s.37-82.
- Günel, A., Avtur, S. ve Dernek, K.O. (2014). 6360 sayılı yasanın yerelleşme bağlamında değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, c.19, S.3, s.55-70.
- Henriques, C., Domingues, A. ve Pereira, M. (2020). What is urban after all? A critical review of measuring and mapping urban typologies in Portugal. *International Journal of Geo-Information*, 9, 630; s. 1-27 doi:10.3390/ijgi9110630
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18, S.1, s.117-152.
- Kara, P. S. ve Ezin, E. (2022). 6360 Sayılı kanun ile köyden mahalleye dönen yerlerdeki sorunlar üzerine bir değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, Cilt 5 Sayı 1 / Volume 5 Number 1, s. 137-150.
- Kavuncu, A. Ç. (2017). Metropolitan kent yönetimi ve yeniden ölçeklendirme süreci. Birol Akgün, Yusuf Tekin (Der), *Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Yerel Yönetim içinde*. Ankara: ŞAR Yayınları.
- Kılıç, Ö. ve İpek, S. (2022). Kırsal mahalle: büyükşehirlerde tekrar köye dönüş mü? *Troyacademy* 7 (1), s.1-16. DOI: <https://doi.org/10.31454/troyacademy.901752>
- Kılınç, G. (2010). Çeyrek asırlık bir tecrübe: Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yapılması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19 (1), s. 67-89.
- Küçük, Ü. (2022). Yerel idari vesayet ilişkisinin yeni bir uygulaması olarak oksimoronik bir kavram: Kırsal mahalle. *SÜHFD.*, C. 30, S. 4, 2022, s. 2163-2199.
- Lightbody, J. (2009). Defining a Canadian approach to municipal consolidation in major city-regions. *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 3. s. 8-30.
- Miller, D., Miranda, R., Roque, R. ve Wilf, C. (1995). The fiscal organization of metropolitan areas: The allegheny county case reconsidered. *Publius*, Vol. 25, No. 4 (Autumn, 1995), s. 19-35.
- Raco, M. (1998). Assessing institutional thickness in the local context: A comparison of Cardiff and Sheffield. *Environment and Planning A*, Vol:30, s. 975-996.
- Raco, M. (1999). Competition, collaboration and the new industrial districts: Examining the institutional turn in local economic development. *Urban Studies*, Vol: 36, s. 951-968.
- Rogers, B. D. ve Lipsey, C. M. (1974). Metropolitan reform: Citizen evaluations of performances in Nashville-Davidson County, Tennessee. *Publius*, 4 (Fall), s. 19-34.
- Savitch, H. V. ve Vogel, R. K. (2000). Metropolitan consolidation versus metropolitan governance in Louisville. *State and Local Government Review*, vol. 32, no. 3 (Fall 2000). s. 198-212.
- Savitch, H. V. ve Vogel, R. K. (2004). Suburbs without a city: Power and city-county consolidation. *Urban Affairs Review*, vol. 39, no. 6, July 2004, s. 758-790.

- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1–28.
- Taşkan, G. ve Görmüş, S. (2022). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın kırsal alan üzerindeki etkilerinin okunması. *TUICAUM 2022 Uluslararası Coğrafya Sempozyumu 12-14 Ekim 2022 /12-14 October 2022*, s. 159-171.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), s. 416-424.
- Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı (2018). *On Birinci Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtias Raporu (2019-2023)*. Ankara.
- Üçer, A., Yenigül, S. B. ve Varol, Ç. (2014). Büyükşehir'den 'bütünşehir'e: Yerel yönetim politikalarındaki değişimin kırsal alana etkileri. *İdealkent, Cilt: 5 Sayı: 12*, s. 26 – 59.
- Ostrom, V. (1975). Public choice theory: A new approach to institutional economics. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 57. No. 5 proceedings issue, s. 844-850.
- Yılmaz, C. (2019). Türkiye kırsal yerleşme coğrafyası literatürü. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt 17, Sayı 34, s.519-560.
- Yılmaz, N. ve Berber, S. (2020). 6360 Sayılı Kanun ile faydalanma ilkesi ve belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:13, Sayı: 36, s.671-704
- Yoloğlu, A. C. ve Zorlu, F. (2020). Türkiye'de kırsallığın ve kırsal alanların tanımlanması: Bir yöntem denemesi. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi*, Cilt: 3 Sayı: 2, s. 145-176.
- Zengin, G. (2014). Etkinlik ve demokrasi açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi yerleşme anlayışının, yerel özerklik üzerine etkileri. *Kayfor 12 Kamu Yönetimi Forumu: Kamu Yönetiminde Değişim, Fatma Neval Genç (Der.), Bildiriler Kitabı İçinde (s. 337-354)*.

### İnternet Kaynakları

- Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı (2021). Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliği. 27.06.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=38529&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5> adresinden erişildi.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2021). Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliğine ilişkin açıklamalar. 27.08.2023 tarihinde <https://Yerelyonetimler.Csb.Gov.Tr/Kırsal-Mahalle-Ve-Kırsal-Yerlesik-Alan-Yonetmeliğine-İliskin-Aciklamalar-Haber-260479> adresinden erişildi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, TBMM Kanunlar, 2003'te 5019 sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanun hükmünde kararnameyi değiştirilerek kabulü hakkında kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun. 29.08.2023 tarihinde <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5019.html> adresinden erişildi.
- TÜİK, Nüfus İstatistikleri (2022). 02.09.2023 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022->



*Sciences at Gazi University. Afterward, they completed their doctoral thesis on the transformation of neighborhoods in Uzbekistan, a socio-spatial unit, at the Middle East Technical University in the Department of Urban Policy Planning and Local Governments in 2012. The author, who has worked as an academician in institutions such as Inonu University and the Police Academy, currently serves as an Associate Professor in the Department of Political Science and Public Administration at Ankara Yıldırım Beyazıt University Faculty of Political Sciences. Their main areas of interest include local politics, urban theories, local governments, environmental policies, transformation in Central Asia, and local governments in Uzbekistan.*

**E-posta:** akavuncu@gmail.com