



# Büyükşehir ve Bütünşehir Tartışmaları Kıskaçında Köylerin Geleceği<sup>1</sup>

Sezgin Sezgin<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-6625-3997

Müslüm Yıldız<sup>3</sup>

ORCID: 0000-0002-5111-4409

## Öz

Türkiye’de 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimlerinin ardından uygulanmaya başlanan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türk yerel yönetim yapısında önemli değişiklikler yaratmıştır. Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısı 16’dan 30’a çıkarılmış, büyükşehirlerin sınırları ilin sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuş, köy ve beldelerin tüzel kişilikleri sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüş, mahalleye dönüşen alanlara içme suyu, emlak gibi çeşitli ilave vergiler getirilmiş, büyükşehirlerde mahalle kurulabilmesi için asgari nüfus 500 olarak belirlenmiştir. Kanun’un uygulanmaya başlanmasının ardından literatürde ve kamuoyunda, mevcut büyükşehir belediye modelinin Türkiye’nin tüm illerine yayılarak bir ‘bütünşehir modeline’ geçilmesi tartışılmaktadır. Çalışmanın amacı; 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de kırsal alanlarda ortaya çıkan dönüşümleri ele almak ve elde edilen deneyimler ışığında bütünşehir modeline geçilmesi halinde karşılaşılabilecek tehditler ve olumlu yönler ışık tutmaktır. Kanun Türk yerel yönetim sistemini farklı yönetsel açılardan etkilese de çalışmanın sınırlılığı gereği, bir kırsal alan yönetim birimi olan köyler üzerinde durulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Köy, büyükşehir, bütünşehir, yerel yönetimler

<sup>1</sup>Bu çalışma 22-24 Kasım 2023 tarihleri arasında düzenlenen 8. Kent Araştırmaları Kongresinde sunulan aynı başlıklı bildirinin genişletilmiş biçimidir.

<sup>2</sup>Dr. Öğr. Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, E-posta: sezgin\_sezgin@hotmail.com

<sup>3</sup>Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, E-posta: yildizmuslum@outlook.com



idealkent ©

ISSN: 1307-9905 E-ISSN: 2602-2133

DOI: 10.31198/idealkent.1416771

Araştırma Makalesi / Research Article

Sayı Issue 46, Cilt Volume 16, Yıl Year 2024-4, 2098-2123

# The Future of Villages in the Grip of Metropolitan and Whole-City Debates

Sezgin Sezgin<sup>4</sup>

ORCID: 0000-0002-6625-3997

Müslüm Yıldız<sup>5</sup>

ORCID: 0000-0002-5111-4409

## Abstract

*The Law No. 6360, which was enacted in 2012 and started to be implemented after the 2014 local elections, brought about significant changes in the Turkish local government structure. The Law increased the number of metropolitan municipalities from 16 to 30, extended the borders of metropolitan municipalities to the borders of the province, abolished special provincial administrations in metropolitan provinces and established the YIKOB, abolished the legal entities of villages and towns and transformed them into neighborhoods, imposed additional taxes such as drinking water and real estate on the areas transformed into neighborhoods, and set the minimum population for the establishment of neighborhoods in metropolitan areas as 500. Following the implementation of the Law, it has been discussed in the public opinion that the current metropolitan municipality model should be extended to all provinces of Turkey and a 'metropolitan model' should be adopted. The aim of this study is to discuss the transformations that have occurred in rural areas in Turkey as a result of the Law No. 6360 and to shed light on the threats and positive aspects that may be encountered in the event of a transition to the metropolitan model in light of the experiences gained.*

**Keywords:** Village, metropolitan, whole-city, local governments

<sup>4</sup> Asst. Prof., Kırklareli University, E-mail: sezgin\_sezgin@hotmail.com

<sup>5</sup> PhD student, İstanbul Medeniyet University, E-mail: yildizmuslum@outlook.com

## Giriş

Kentleşme ile yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatın değiştirilmesi/güncellenmesi arasında çok yakın bir ilişki vardır. Kentleşme düzeyi arttıkça yerel yönetimleri ilgilendiren yasal mevzuatı elden geçirme çabalarının da arttığı bilinmektedir. Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde kentleşme sürecinin hızlı ve düzensiz olmasına bağlı olarak konut, ulaşım, içme suyu, katı ve sıvı atıkların bertarafı, kentsel hizmetlerin halka ulaştırılması gibi çok sayıda sorun alanı, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin çözmesi gereken problemler olarak sıkça karşısına çıkmaktadır. Kentleşmenin hızlı arttığı dönemlerde kentsel hizmetlerin niteliği ve niceliğinin değişimine ve dönemin sosyo-kültürel şartlarına da bağlı olarak değişen talepleri karşılayabilmek için devletler, yerel yönetim mevzuatını yenilemek zorunda kalmaktadır (Adıgüzel, 2012, s.154).

Türkiye'de de kırdan kente göçün etkilerinin yoğun bir şekilde görülmeye başlandığı 1970'li yıllarla birlikte büyük yerleşim alanlarının nasıl daha farklı modellerle yönetilebileceği konusu tartışılmaya başlanmıştır. 1980 askeri darbesinin ardından hazırlanan 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, anayasal olarak ilk kez büyük yerleşim yerlerine ilişkin özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğine hükmetmiştir. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile Türkiye'de ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'e yönelik özel bir yönetim biçimi olan "büyükşehir belediyesi" statüsü tanınmıştır. Kentlerin büyümesi ile artan büyükşehir sayısı, 2000'li yıllarda 16'ya yükselmiştir. 2000'li yıllardan itibaren yapılmak istenen yerel yönetim reformu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'u, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Ardından 2012 yılında çıkarılan ve çalışmanın da temel konusunu oluşturan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile mevcut büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir.

6360 sayılı Kanun; hizmet sunumu açısından etkinlik ve verimlilik ile demokratik yaşantıya katılımın artırılacağı gerekçeleri ile ortaya çıkmış ve çok sayıda değişikliği de beraberinde getirmiştir. Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a çıkarılmış, büyükşehirlerin sınırları ilin sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılı-

larak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuş, köy ve bel-  
delerin tüzel kişilikleri sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüş, ma-  
halleye dönüşen alanlara içme suyu, emlak gibi çeşitli ilave vergiler geti-  
rilmiş, büyükşehirlerde mahalle kurulabilmesi için asgari nüfus 500 ola-  
rak belirlenmiştir.

Söz konusu değişikliklerin rakamsal karşılığına bakıldığında; illerde  
30 il özel idaresi, 1.358 belde belediyesi ve 16.561 köyün tüzel kişilikleri-  
nin kaldırıldığı görülmektedir. Aynı zamanda 25 yeni ilçe kurulmuştur.  
Kanun öncesinde 11.943 mahalle varken 6360 sayılı Kanun yürürlüğe  
girdikten sonra mahalle sayısı 29.862'ye yükselmiş, 2023 yılı itibariyle de  
32.202'ye ulaşmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2023). Söz konusu tüm yö-  
netsel değişikliklerin hem kentsel hem de kırsal alanlarda önemli etkileri  
olmuştur.

Bu çalışmada ilk olarak bütüncül yönetim sisteminin<sup>6</sup> kırsal alanlar  
üzerinde nasıl etkileri olduğunu görebilmek için köylerin yasal statüsü  
ve 442 sayılı Köy Kanunu üzerinde durulmuş ve 6360 sayılı Kanun'un  
Türk yerel yönetim sisteminde ortaya çıkardığı değişiklikler ele alınmış-  
tır. Daha sonra 6360 sayılı Kanun'un tüm Türkiye'ye yaygınlaştırılması  
anlamına gelen bütüncül model ile kırsal alanları nelerin beklediği  
literatürdeki teorik çalışmalardan ve saha çalışmalarından yola çıkılarak  
değerlendirilmiştir.

### **Geçmişten Günümüze Köylerin Statüsü ve 442 Sayılı Köy Kanunu**

Bir yerel yönetim birimi olarak köyler, geçmişi çok eskilere dayanan  
en eski yerel yönetim birimleridir. Köylerin yasal dayanağa kavuşturula-  
rak bir yerel yönetim olarak örgütlenmesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne  
dayanır. 1864'te bir yerel yönetim olarak örgütlenmesine rağmen tüzel  
kişiliğinin varlığından bahsetmek mümkün değildir. 1870 yılındaki bir  
Nizamname ile ilk defa köy organlarından söz edilse de köylerin tüzel  
kişiliği yine tanınmamıştır (Keleş, 1994, s.113). Cumhuriyetin ilanından  
sonra 1924'te kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu ile köyler ilk kez tüzel  
kişiliğe kavuşturulmuştur.

<sup>6</sup> Türkiye'nin mevcut yönetim sistemi içerisinde "bütüncül yönetim sistemi" adlı bir sistem bulunmamaktadır. Söz konusu kavram; politikacılar tarafından kullanılmakta olup hazırlanmakta olan yasa tasarılarına da bakıldığında adının "Bütüncül Yasası" olarak tarif edildiği görülmektedir. Yasa ile amaçlanan kısaca; büyükşehir olmayan illerin de tıpkı büyükşehir belediyesi yönetim modeli gibi yönetilmesidir (Bknz: Cumhuriyet, 2023). Dolayısıyla bu çalışmada kamuoyunda tartışıldığı hali ile bütüncül yönetim sistemi kavramı kullanılmıştır.

442 sayılı Kanun; köy yönetim birimini oldukça detaylı bir şekilde düzenlemektedir. Kanun'un yasalaştığı yıllarda kırsal nüfusun %75'lerde olması, okur-yazarlığın çok düşük olması aslında cumhuriyeti kuran kadroların Köy Kanunu ile 'ideal' bir köy yaşantısını tasavvur ettikleri anlamı çıkarılabilir. Yalnızca köy organlarının görev ve yetkilerinin düzenlenmesiyle yetinilmemiş, köyde yaşayan her bir vatandaşın da köydeki görev ve sorumlulukları detaylı bir biçimde anlatılmıştır.

Kanun, nüfusu 2.000'den aşağı olan yurtları 'köy' olarak tanımlamıştır (md. 1). Kanun'un maddelerine bakıldığında dönemin şartlarını yansıttığı açıkça görülmektedir. Köye ait işler; mecburi olan işler ve köylünün isteğine bağlı işler olarak ikiye ayrılmıştır (md. 12). Kanun, Cumhuriyet dönemi şartlarında (1924) çıkarılmıştır, üzerinden yaklaşık 100 yıl geçtiği düşünülürse kendi döneminin ruhuna uygundur. Ancak içerisinde bulunduğumuz 21. yüzyılda Kanun'da yer alan pek çok ifade dönemin ruhunu yansıtmamaktadır.

Kanun'un 13. maddesi köylünün mecburi işlerini, 14. maddesi ise isteğe bağlı işlerini sıralamaktadır. Köylünün mecburi işleri arasında sayılan; "Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkanları yaptırmak", "Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak", "Bir hayvana götürmeyecek kadar yük yüklettirmemek" gibi maddeler cumhuriyet döneminin sosyo-ekonomik yapısı içerisinde çok anlamlı olsa da 21. yüzyıl köy sosyolojisi için uygulama ve denetim açısından pek anlam ifade etmemektedir. Yine köylünün isteğe bağlı işleri arasında sayılan; "Köyde bir hamam yapmak", "Köylüden berber yetiştirmek", "Köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak" gibi maddeler de bugün için anlamını ve işlevini yitirmiştir.

Köy Kanunu'nun cumhuriyetin ikinci yüzyılının sosyo-ekonomik şartlarını yansıtmadığı, yalnızca köylüye ait işlerde değil başka birçok maddede de kendisini göstermektedir. Örneğin köy ihtiyar meclisinin dava görme yetkisi, idare mahkemeleri ve bölge idare mahkemelerinin Türkiye'ye yayılmasıyla birlikte işlevini kaybetmiştir (Arsoy, 2021, s.23). İhtiyar meclisinin "köylünün kaçır gün çalışacağını kestirmesi" ve muhtarın "köylüyü işe çağırarak" görevlerinin de artık geçerliliğinin kalmadığı ifade edilebilir.

Köy Kanunu'nun nüfusun  $\frac{3}{4}$ 'ünün kırsal alanda yaşadığı cumhuriyet dönemi ruhunu taşıdığı, ancak günümüzde nüfusun  $\frac{3}{4}$ 'ünden fazlasının kentsel alanlarda yaşadığı bir çağda eski ruhunu koruyamadığı görülmektedir. Bilim ve teknolojide yaşanan ilerlemeler ile yerel hizmetlerin

pek çoğu kırsal alana da götürülebilmektedir. Köy yollarının yapımı ile köy-kent arası geçişkenlik artmıştır. Kentlerin çeperlere doğru genişlemesiyle eskiden kent merkezine uzakta yer alan köyler kente yaklaşmış, birçoğu iç içe geçmiştir. Aynı zamanda köyler sosyolojik olarak da cumhuriyet dönemi ile aynı özellikte değildir.

Tüm bunlar dikkate alındığında yeni bir Köy Kanunu'nun tüm paydaşların görüşü alınarak hazırlanması artık zorunluluktur. Mevcut Kanun, görüldüğü gibi birçok açıdan muğlaklığı içerisinde barındırmaktadır. Yeni yönetim sistemini kır-kent nüfus dağılımına uygun bir şekilde yeniden planlayarak, köylere tüm Türkiye'de tüzel kişiliklerini geri vererek ve köylünün 21. yüzyılda içerisinde bulunduğu sosyo-ekonomik şartları da gözetererek yeni bir Köy Kanunu hazırlıklarının önu açılmalıdır. Nitekim köy tüzel kişiliğinin kaldırılması; yönetsel ölçeğin büyüyecek subsidiarite ilkesinden uzaklaşılmasına, bütçesinin elinden alınması ile mali özerkliğinin sınırlandırılmasına, isminin mahalle konularak sosyolojik bir geçmişin yok sayılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla köylerin tüzel kişiliğinin geri verilmesi gerekmektedir.

### **6360 Sayılı Kanun ve Yerel Yönetim Sisteminde Yaşanan Dönüşüm**

Türkiye'de kentleşmenin artması ile kentlerin nasıl yönetileceğine dair arayışlar, çeşitli dönemlerde gündeme gelmektedir. Osmanlı'da 1855'te uygulamaya konulan ve 'büyükşehir yönetim modeli' olarak adlandırılabilen İstanbul Şehremaneti modeli ile Türkiye Cumhuriyeti'ne de bir yerel yönetim modeli olarak miras kalmıştır. Cumhuriyet sonrasında kentlerin büyükşehir olarak yönetilebilmesi amacıyla gerekli yasal dayanak için 1982 yılına kadar beklenmiştir. 1982 Anayasası'nda büyükşehir belediyeleri açıkça zikredilmemekle birlikte büyük kentlere özel yeni yönetim modellerinin kurulabileceği belirtilerek doğrudan bir ifade kullanılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 3. fıkrasında "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." ifadesi ile büyükşehir belediyeleri kurmanın yasal zemini oluşturulmuştur.

Mart 1984'te "195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılarak büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek amaçlanmıştır. Temmuz 1984'te ilgili kararname kanunlaştırılarak "3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" kabul edilmiştir. 1984'te İstanbul, Anka-

ra ve İzmir'in büyükşehir belediyesi modeli ile yönetilmeye başlanılmasıyla cumhuriyet tarihinde büyükşehir yönetim serüveni başlamıştır. Bir ilde büyükşehir belediyesi kurabilmek için ilçe kriteri dışında herhangi bir kriter belirlenmemiştir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984 yılından beri yürürlükte olan 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldırmıştır. 5216 sayılı Kanun ile yalnızca büyükşehir belediyeleri düzenlenmemiş, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri de düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe belediyesi veya ilk kademe belediyesini kapsayacağı hüküm altına alınmıştır. İl merkezindeki geniş kentsel alanın büyükşehir olabilmesinin ön koşulu ise 750.000 nüfusu geçmesi ile fiziksel yerleşim şartları ve ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlanmıştır. Böylece hem ölçek hem de nüfus kriterleri, bir ilin büyükşehir olarak ilan edilmesinde belirleyici olmuştur. 5216 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesi, kamuoyunda 'pergel düzenlemesi' olarak bilinmektedir. İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyesinin sınırları ile ilin mülki sınırları çakıştırılmıştır. Diğer büyükşehirlerdeki valilik binaları merkeze alınarak nüfusu 2 milyondan fazla olan kentlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1 milyon ile 2 milyon aralığında olan kentler için 30 km. yarıçaplı, nüfusu 1 milyondan küçük olan kentlerde ise 20 kilometre yarıçaplı daireler çizilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin izafi sınırları tespit edilmiştir (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015, s.81).

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile belediyelerin ölçeklerine dair 2 adım atılmıştır. Öncelikle büyükşehir yönetim modelinde gerçekleştirilen düzenlemeler ile alt kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Diğer düzenleme ise küçük ölçekli belediye sorununu çözebilmek amacıyla 862 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köye dönüştürülmüştür (Canpolat, 2010, s.95).

5216 Sayılı kanun ile kazanılan tecrübelerden hareketle 2012 yılında Türkiye'deki büyükşehir sayısının artırılması hedeflenmiş ve "6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" kabul edilmiştir.

**Tablo 1.** Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Kronolojisi (Yazarlar

tarafından oluşturulmuştur)

Yıl	Kurulan Büyükşehir Belediyesi
1984	İstanbul, Ankara ve İzmir
1986	Adana
1987	Bursa
1987	Gaziantep
1987	Konya
1988	Kayseri
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun
2000	Adapazarı
2012	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van
2013	Ordu

Tablo 1’de görüldüğü gibi Türkiye’de büyükşehir belediye yönetim modeli 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir ile başlamıştır. Yıllara göre artış gösteren büyükşehir belediye sayısı, 2012’de yapılan düzenleme ile 29’a yükselmiş ve 2013’te Ordu’nun da eklenmesi ile 30’a ulaşmıştır.

6360 sayılı Kanun’la Türkiye’de büyükşehir belediyeleri “bütünşehir” olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Ancak bütünşehir kavramı, Türk yerel yönetim sisteminde ilk kez 2001 yılının Ocak ayında Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören tarafından Denizli merkezi için önerilmiş bir model olarak açıklanmıştır. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilince İzmir gibi kentler için bütünşehir nitelendirilmesi kullanılmaya başlanmıştır. İlk olarak İzmir için sıkça kullanılmaya başlanan bütünşehir kavramı, zamanla Türkiye’deki tüm büyükşehir belediyelerini ifade etmek için kullanılmıştır (Özgür, 2014, s.32).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2.000’in altındaki belde belediyelerinin statüsü köye dönüştürülmüştür. İlk kademe belediyesi ibaresine yer verilmeyerek artık büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan tüm ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi olarak kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyesi içerisinde yeni kurulacak ilçe belediyeleri için 50.000 olan nüfus kriteri 20.000’e çekilmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerin ekonomik şartları ile ilgili de geçici düzenlemeler yapılmıştır. Bu alanlar 5 yıl süre ile emlak vergisi, vergi, harç ve katılım paylarından muaf tutulmuştur. Yine 5 yıllık süre ile içme ve kullanma sularına uygulanan en



düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde içme ve kullanma sularından ücret alınmaması da kanunda düzenlenmiştir (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015, s.83-86).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki kırsal alanda ikili bir ayrıma gidilmiştir. 2020 yılında 5216 sayılı Kanun'a getirilen 7254 sayılı düzenleme ile kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ayırımına gidilmiştir. Kırsal mahalle olabilmek için gelişmişlik düzeyi, kent merkezine olan mesafe, yerel hizmetlere erişim ve imar durumu gibi kriterler ön plana çıkmaktadır (Aydın Koç ve Ömürgönülşen, 2023, s.69).

2012 yılında çıkan 6360 sayılı Kanunun ardından yapılan ilk yerel seçimler olan 2014 Yerel Seçimleri ile büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerde 30 il özel idaresi, 1.358 belde belediyesi ve 16.561 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Toplamda 25 yeni ilçe kurulurken en fazla ilçe kurulan il de Hatay'dır. Büyükşehir statüsü kazanan illerle birlikte değerlendirildiğinde 6360 sayılı Kanun öncesinde 11.943 mahalle varken 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra mahalle sayısı 29.862'ye yükselmiştir (Adıgüzel, 2012, s.161).

**Tablo 2.** 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve 2023 Yılı İtibariyle Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Dağılımı (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2023)

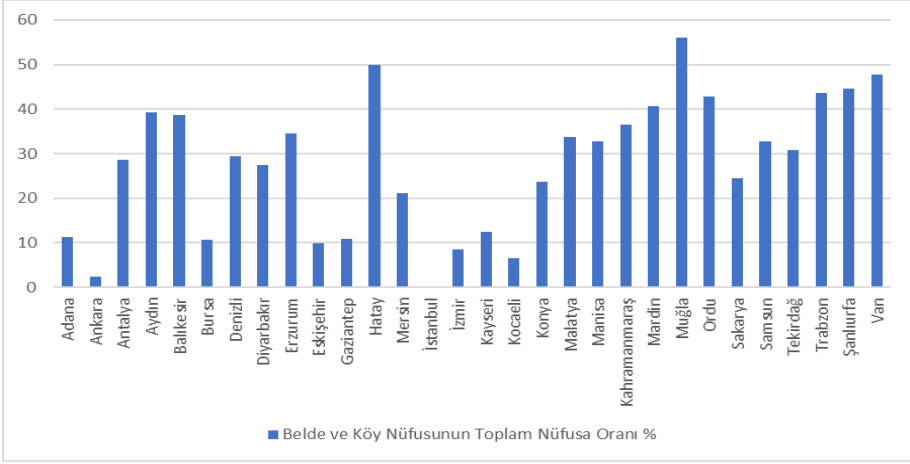
Yerel Yönetim Birimleri	6360 Öncesi Yerel Yönetim Birimleri	6360'la Kurulan Yerel Yönetim Birimleri	6360'la Kaldırılan Yerel Yönetim Birimleri	2023 Toplam Yerel Yönetim Birimleri
Büyükşehir Belediyesi	16	14	-	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	25	-	519
İl Belediyesi	65	-	14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	403
Belde Belediyesi	1.977	-	1.635	390
<b>Toplam Belediye</b>	<b>2.950</b>	<b>41</b>	<b>1.998</b>	<b>1.393</b>
İl Özel İdaresi	81	-	30	51
Köy	34.395	-	16.561	18.291
Mahalle	19.103	17.637	-	32.202

Tablo 2’de görülebileceği üzere köy sayısında 2014 yılı ile önemli bir kırılma yaşanmıştır. Ancak köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak bu alanlara mahalle denmesi buralarda yaşayan insanların sosyolojik açıdan “köylü” olarak değil de “mahalleli” biçiminde tanımlanmasını beraberinde getirmemiştir.

### **Tüm İlleri Kapsayan ‘Bütünşehir’ Tartışması Çerçevesinde Kırsal Alana Bakış**

6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlanması üzerinden yaklaşık 10 yıl geçmiş olmasına rağmen kamuoyunda tartışmaları halen devam etmektedir. Mevcut düzende 30 büyükşehir belediyesi ve 51 il belediyesi ile yerel yönetim sistemi kurgulanmış iken bu sistemin Türkiye’deki tüm illere uygulanacağına dair siyasi söylemler sıkça gündeme gelmektedir. En son Eylül 2023’te AKP Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Yusuf Ziya Yılmaz konuyu kamuoyunun gündemine bir kez daha taşımıştır (Cumhuriyet, 2023):

*“Türkiye’de büyükşehir sayısı son dönemde 30’a yükseldi. Şimdi işte 81 ilin 30’u Büyükşehir Yasası haline dönüştükten sonra geriye kalan 51’i için de acaba Bütünşehir Yasası gibi yeni bir yasa çıkararak oralarda da özel idareleri kaldırıp oralarda da yeni bir yönetsel format mı getirsek diye konuşmalar, onu takip eden zaman içinde hala bugüne kadar da gelen süreç içinde de konuşuluyor. Türkiye’nin içinde bulunduğu 31 Mart 2024 seçimleri arifesinde belki bunlar biraz yavaş ilerliyormuş gibi gözükür. Ama ondan sonra hızlanacağını ben de ümit ediyorum.”*



**Şekil 1.** Büyükşehir Belediyelerinin 2012 Yılına Ait Belde ve Köy Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı

(Kaynak: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın İl Düzeyinde Çevresel Göstergeler 2023 Raporu'ndan yararlanılarak şekil yazarlar tarafından oluşturulmuştur).

6360 sayılı Kanun öncesinde belde ve köy nüfusunun kentin toplam nüfusuna oranına bakıldığında %56,06 ile Muğla ilk sırada, İstanbul ise %1 ile son sıradadır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan kentler ile Kanun öncesinde büyükşehir olmuş kentler karşılaştırıldığında da yeni büyükşehirlerin beraberinde getirdikleri kırsal nüfus yüzdeliğinin daha yüksek olduğu görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları, il sınırına kadar genişletilmişti. 6360 ile tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırına kadar genişletildi. Bu durum, tüm büyükşehir belediyesi olan iller arasında önemli farklılıklara neden oldu. Büyükşehir belediyelerinin hizmet sunmakla yükümlü alanlardaki artış değerlendirildiğinde en az artışın %122 ile İzmir'de, en fazla artışın ise %23189 ile Hatay'da olduğu görülmektedir. Hatay'ı %13044 ile Muğla, %10466 ile Aydın takip etmektedir (Üçer, Yenigül ve Varol, 2014, s.45). Hizmet sunmakla yükümlü olunan alanların devasa artışı, özellikle kent merkezine uzak kırsal alanların geleceğini de ciddi ölçüde tehdit etmektedir.

Hukuki açıdan bakıldığında Gözler'e göre (2013, s.6); büyükşehir belediyelerindeki köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması 1982 Anayasası'na aykırıdır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, köy tüzel kişiliğini açıkça

zikretmektedir. Şehir merkezine 50 kilometre uzaklıkta 50 haneli 200 kişinin yaşadığı yerleşim alanının sadece kanun koyucunun orayı mahalle olarak adlandırmasıyla mahalle olamayacağı aşıkardır. Ancak şehir merkezine yakın bir köyün aşırı şehirleşmeye bağlı olarak nüfusunun artması, geçim kaynaklarının tarım dışı sektörlere yönelmesi ile bu köy 'gerçek' anlamda bir belediyenin mahallesine dönüşebilir.

Anayasa'nın 127. maddesine göre yerel yönetimler; mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri karşılamak üzere kurulmaktadır. Ancak bir kentsel yönetim birimi olan mahalleler ile kırsal alan olan köylerin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının aynı olması beklenemez. Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesiyle her iki yerleşim alanına da büyükşehir belediyeleri hizmet sağlamaktadır (Gözler, 2013, s.46). Bir başka açıdan bakıldığında ortaya çıkışı itibariyle kentsel alanların yönetimi ve sorunlarının çözümünde görevli büyükşehir belediyelerinin kırsal alanı ne kadar tanıdığı tartışmalıdır (Duru, 2015, s.28).

Tüm bu tartışmalar ışığında TBMM Üyeleri Emine Ülker Tarhan, M. Akif Hamzaçelebi, Muharrem İnce ve 121 milletvekili tarafından 6360 sayılı Kanun'un birçok maddesine ilişkin Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi<sup>7</sup>, açılan iptal davasının köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının düzenlendiği 1. maddenin 3. fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığı gerekçesi ile reddine karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2013, 2013/19 Esas ve 2013/100 Karar).

Koyuncu ve Köroğlu (2012); 6360 sayılı Kanun tasarısı halindeyken kalem aldıkları çalışmalarında, kırsal alandaki vatandaşları katılım araçlarından yoksun bırakabileceğini ve yerinden yönetim imkânlarına erişimi zorlaştıracağını ifade etmişlerdir. Köy sakinlerinin daha önce il özel idaresi tarafından görülen ihtiyaçlarının yeni sistemle birlikte büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine paylaştırıldığı; bu tutumun önceliğin kentsel alanlara verileceğini ve kırsal alanın ihmal edileceği endişesini doğurduğunu belirtmişlerdir. Çelikyay (2014) kırsalda ya-

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi ilgili kararını şu şekilde gerekçelendirmektedir: "*Kanun koyucu, kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yıla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabilir. Büyük yerleşim merkezleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınırları, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabilir. Bunu kanunla yapabileceği gibi esas ve usullerini kanunda göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir.*" (Anayasa Mahkemesi, 2013, 2013/19 Esas ve 2013/100 Karar).

şanması muhtemel sorunlara yönelik endişenin azaltılabilmesi için köyde yaşayan vatandaşlara birtakım eğitimler vasıtasıyla yerel hizmetlere ulaşım konusunda bilgilendirme yapılması gerektiğini önermektedir. Ayrıca geçmişte il özel idaresinin yaptığı birçok hizmeti artık büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri göreceğinden, söz konusu yerel yönetimlerin personellerine kırsalı tanıtıcı eğitimler verilmesi gerektiğinin de altını çizmiştir.

6360 sayılı Kanun ile Türk yerel yönetim sisteminde getirilen değişiklikler ile kır-kent nüfusu da belirsiz hale gelmiştir. 2023 yılında TÜİK tarafından yapılan yeni kır-kent tanımlaması ile muğlaklık biraz olsa azaltılsa da halen ortadan kaldırılabilmemiş değildir. Yeni kır-kent tanımlamasına göre nüfusun %50'sinden fazlasının kırsal gridlerde yaşadığı alanlar kır olarak kabul edilmektedir. Bu tanımlamaya göre Türkiye nüfusunun %17,3'ü kırsal alanda ikamet etmektedir (TÜİK, 2023).

1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde subsidiarite ilkesine vurgu yapılmaktadır. Türkçe'ye 'yerellik' ilkesi olarak da çevrilen maddede "kamusal yükümlülükler genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir." denmektedir (İBMİGM, 1995, s.8). Kanun ile köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, subsidiarite ilkesine aykırıdır. Özellikle büyükşehirlerin çeperlerinde yer alan köyler dahi kendileri ile ilgili kararları alamamakta, buldukları alana kilometrelerce mesafe uzaklıkta yer alan büyükşehir belediye meclislerine ve görece daha yakın olan ilçe belediye meclislerine bağımlı olmak zorunda kalmaktadır. Yani kararlar en yakın birim tarafından alınırken kararı almaya yetkili birimin ölçeği çok daha büyük hale gelmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin görev alanları, il mülki sınırları ile çakıştırılmış olup bu durum tüm büyükşehirlerin görev alanlarını oldukça genişletmiştir. İstanbul gibi coğrafi açıdan dağınık olmayan büyükşehirlerde merkeze uzak alanlara hizmet götürmede daha az sorun yaşanması beklenirken özellikle Konya gibi coğrafi açıdan geniş ve dağınık kentlerde kırsal alana hizmet götürülmesinde zorluklar yaşanmaktadır. Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyeleri için tekdüze bir kanuni düzenlemeye gitmektense kentlerin coğrafi şartları, gelişmişlik düzeyleri gibi farklı kriterler belirlenerek kentlere özgün bir yasal düzenlemenin daha faydalı olacağına dair bazı görüşler vardır (Erbay, 2017, s.129-130).

Kırsal alanların doğası gereği uzun erimli politikalarla yönetilmeleri gerekir. Tarım topraklarının niteliğinin artırılması, kentin kırsal alana doğru nereye kadar genişleyeceğinin projeksiyonlarının çizilmesi gibi kararların tamamı uzun vadeli düşünmeyi gerektirmektedir. Ancak belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin, 5'er yıllık seçim dönemi için seçtiklerinden dolayı sonuçları daha uzun vadede hissedilebilecek politikalar yerine pragmatist yaklaşımla sonuçları hızlıca hissedilebilecek projelere yönelme eğilimleri daha yüksektir. Ayrıca geniş, boş ve daha az nüfusun yaşadığı alanlara yapılacak yatırımların daha dar bir coğrafyada daha yoğun nüfusun yaşadığı kentsel alanlarda yapılacak yatırımlara kıyasla oy getirisinin de çok daha az olacağı düşünülebilir (Duru, 2015, s.29).

6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehirlerin kırsal mahallelerinde yaşayanlar, pek çok faaliyetle ilgili olarak belediyelerin ya da belediye ile ilişkili mevzuatın kapsamında değerlendirilmektedir. Tarım ve hayvancılıkta, imar işlerinde yeni sorun alanları doğmuştur. Büyükşehirlerin kırsal mahallelerinde yaşayanlar, evlerinin etrafına yeni bir ahır, ambar, samanlık vs. yapmak istediklerinde ya da tadilat yapacaklarında tıpkı kentsel alanlar gibi imar mevzuatına göre hareket etmek zorundadır. Hatta cenazelerini mezarlıklara defnedebilmek için dahi bağlı oldukları ilçe belediyeleri ile koordine hareket etmeleri gerekmektedir (Arıkboğa, 2018, s.7). Bu durum köy tarzı yaşam biçimini zorlamakta ve burarlarda yaşamını sürdüren insanlar için ek masrafları beraberinde getirmektedir.

### **6360 Sayılı Kanun'un Kırsal Alana Etkilerinin Saha Çalışmaları Üzerinden Değerlendirilmesi**

6360 sayılı Kanun'un uygulanmaya başlanmasının üzerinden yaklaşık 10 yıl gibi bir süre geçmiştir. Kanunun yerel yönetim sistemine getirdiği düzenlemelerin kırsal alanda yarattığı olumlu ve olumsuz etkiler de yapılan saha araştırmaları ile ortaya konmaktadır.

Aydın Koç ve Ömürgönülşen (2023) tarafından Ankara üzerinde yapılan çalışma, büyükşehir sisteminde meydana gelen dönüşümün kırsal alanlarda yaşayanların tarım ve hayvancılık faaliyetlerini olumsuz etkilediğini göstermektedir. Kanunun getirdiği olumsuzlukları hissetme şiddeti ise kırsal alanın merkeze uzaklığı, kırsal alanda yaşama süresi ve kırsal alanın gelişme düzeyine bağlı değişiklik göstermektedir. Kırsal

alanlar merkezden uzaklaştıkça yerel kamusal hizmetlere erişim zorlaşmaktadır.

Akçay (2023), 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen İstanbul Şile kırsalına yönelik yaptığı araştırmada bölgedeki muhtarlar ile mülakat yapmıştır. Araştırma sonucunda muhtarların hizmet sunumu, kalitesi ve verimliliğinden memnun oldukları tespit edilmiştir. Ancak köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, muhtarların yetkisizleştirilmesi ve yapılaşmanın artmasına bağlı olarak köy kimliğinin kaybolması konularında Kanun'u eleştirdikleri görülmüştür. Köylere yalnızca altyapı yatırımlarının yapıldığı, kırsal ekonomiyi kalkındırmak için herhangi bir adım atılmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca muhtarlar kendilerini ilgilendiren konularda kararlar almaya yetkili İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'ne hiç katılım sağlamadıklarını, kendilerine en yakın büyükşehir ilçe belediyesi olan Şile Belediye Meclisi'ne ise birkaç kez katıldıklarını ifade etmişlerdir.

Atik (2023), 6360 sayılı Kanun ile köy ve beldeden mahalleye dönüşen Denizli Acıpayam kırsalına yönelik muhtarlar üzerinden bir araştırma gerçekleştirmiştir. Araştırma sonucunda genel olarak muhtarların bu dönüşümden memnun oldukları görülmüştür. Muhtarlar, köy statüsünde iken alamadıkları birçok hizmet ve yatırımı daha hızlı bir şekilde aldıklarını, mezarlık, katı atıkların toplanması ve altyapı gibi çalışmaların öne çıktığını belirtmişlerdir. Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını desteklemeyen muhtarlar, aynı zamanda muafiyet süresi uzatılmış vergiler konusunda da endişelerini dile getirmişlerdir.

Arslan (2021), 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşümün etkilerini Eskişehir Çifteler ilçesi örneğinde muhtarlar üzerinden incelemiştir. Muhtarların genelinin köyden mahalleye dönüşümden memnun olmadıkları görülmüştür. Kırsal mahallelerin yol ve su açısından eksik kaldığı, köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasından memnuniyet düzeyinin çok düşük olduğu, muhtarların yetkisinin sınırlandığı, il özel idarelerinin geçmişte daha hızlı hizmet götürdüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın da yetersiz kaldığı muhtarlar tarafından ifade edilmiştir.

Şabu (2021), 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşümün etkilerini Van'ın Erciş ve Gevaş ilçelerinde görev yapan muhtarlar üzerinden incelemiştir. Muhtarlarının genelinin yapılan dönüşümün olumlu etkilerini hissetmedikleri görülmüştür. Muhtarlar tarafından, köyden mahalleye dönüşüm sonrasında yetkilerinin kaybolduğu, tüm faaliyetlerde ilçe belediyelerine bağımlı hale geldikleri, ilin yüzölçümünün ge-

nişliği ve köyden mahalleye dönüşen alanların dağınık yapıda olmasının hizmetleri aksattığı ifade edilmiştir.

Saydam (2020), 6360 sayılı Kanun ile statüsü köyden mahalleye dönüşen alanlardaki değişimi, Şanlıurfa Ceyhan İlçesi kırsal mahalleleri üzerinden ele almıştır. Araştırma sonucunda kırsal mahallelerde yaşayan vatandaşların genel anlamda sunulan kamu hizmetlerinden memnun olduğu ve demokratik katılımın olumsuz etkilenmediği görülmüştür. Vatandaşlar kendilerine ilave mali yükler geleceği, ilçeye uzaklığın hizmetleri olumsuz etkileyebileceği gibi olumsuz kanaatlerini de belirtmişlerdir.

Avşar (2020), 6360 sayılı Kanun ile statüsü köyden mahalleye dönüşen alanlardaki değişimi, Kahramanmaraş kırsal mahalleleri üzerinden değerlendirmiştir. Muhtarların çoğunluğu; yaşadıkları yerlerdeki muhtarlığın tekrar köy muhtarlığına dönüşmesini istemekte, mahalle muhtarlığının yetkisiz olduğunu ifade etmektedir. Merkeze uzak kırsal mahallelerin belediye hizmetlerine erişimde sorun yaşadıkları vurgulanmıştır.

Şahin (2019), 6360 sayılı Kanun ile mahallelere dönüşen alanlara verilen kamu hizmetini Tekirdağ ilinde muhtarlar üzerinden ele almıştır. Muhtarların büyük çoğunluğu; büyükşehir belediyelerinin taleplerini hızlı bir şekilde yerine getirdiğini, köyden mahalleye dönüşümün olumlu olduğunu, köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda bütçe, personel, araç-gereç imkânlarının kaybolmasının da hizmetleri etkilemediğini belirtmişlerdir. Kırsal mahallelerde yaşayan vatandaşların gelir düzeyinin azaldığını ve tarım ve hayvancılık faaliyetlerinde de azalma yaşadığını ifade etmişlerdir.

Ökmen ve arkadaşları (2016), Manisa üzerinde yaptıkları çalışma ile köyden mahalleye dönüşen yerlerdeki vatandaşların yeni sisteme yönelik algılarını ölçmüşlerdir. Çalışma sonucunda vatandaşların köylerinin mahalleye dönüşmesini olumlu karşılamadıkları, kendilerine ilave mali yükler geleceği ve değişimin yalnızca isimden ibaret kaldığı tespit edilmiştir.

Gökatalay'ın (2018) araştırması, 6360 sayılı Kanun'un Malatya'nın Basak, Sütlüce ve Bulgurlu köylerindeki etkisini ölçmeye yöneliktir. Araştırma sonucunda kent merkezine yakınlık ve kırsal mahallelerde yaşayanların kent merkezi ile olan ilişkisinin artışı, kırsal alanı hızlı bir şekilde kentleştirmekte olduğu tespit edilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre merkeze daha yakın olan Bulgurlu, yerel hizmetlerden daha çok fayda-



lanabilmektedir. Yani kent merkezinden uzaklaştıkça yerel kamusal hizmetlere erişim zayıflamaktadır. Yine arazilerin arsaya dönüşmesine paralel olarak Bulgurlu'da daha yoğun, Sütlüce'de kısmen arsaların el değiştirme süreci hızlanmıştır.

Aydın'ın (2018) araştırması, 6360 sayılı Kanun kapsamında Manisa'daki köyden mahalleye dönüşen alanlar üzerinedir. Katılan vatandaşların çoğunluğu köy statülerinin mahalle statülerine dönüştürülmesi ile 'kentli' olmadıklarını ifade etmektedir. Kırsal mahalle olmalarının ardından köye ait gelenek, görenek, örf, adet gibi değerlerde hiçbir değişimin olmadığını vurgulamaktadırlar. Dolayısıyla idari ve yönetsel açıdan statüleri değişse de sosyolojik olarak halen köye ait yaşam formunun geçerli olduğu görülmektedir. Çöplerin toplanması, su, altyapı gibi hizmetlerde bir iyileşmenin yaşandığı belirtilmiştir.

Koç'un (2018) araştırması, 6360 sayılı Kanun kapsamında Muğla'daki köyden mahalleye dönüşen alanlar üzerinedir. Çalışma kapsamında görüşme yapılan muhtarlar, şayet kanun çıkmadan önce görüşleri alınsaydı mahalleye dönüştürülmesi kararını desteklemeyeceklerini belirtmişlerdir. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ardından muhtarların her türlü sorun için ilçeye ya da merkeze gitmek zorunda kalmalarını da muhtarların yerel yönetimlerle kuracağı ilişkinin becerisine bağlamaktadırlar.

Kalpaklıoğlu'nun (2017) araştırması, 6360 sayılı Kanun'un kırsal kesim üzerindeki etkilerini Ordu üzerinden ele almaktadır. Köyden mahalleye dönüşen yerlerde yapılan çalışmalar; vatandaşların yasa hakkında çok fazla bilgi sahibi olmadıkları, kırsal alanda yaşayanlara ilave mali yükümlülükler getireceği için kırdaki yaşamın zorlaşacağı ve yasanın tarımsal hizmetler kapsamında yeni bir vizyon ortaya koymadığı yönünde sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Hizmetleri belediyenin sunacak olması ise olumlu karşılanmıştır.

## **Tartışma ve Sonuç**

2012 yılında çıkan ancak 2014 Yerel Seçimleri'nden itibaren uygulanmaya başlanan 6360 sayılı Kanun, Türk yerel yönetim sisteminde önemli dönüşümlere neden olmuştur. Büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri kaldırılarak yatırım

izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuş, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Yerel yönetim sisteminde böylesine önemli etkileri olan bir Kanun hem kentsel hem kırsal alanlarda yaşayan insanları yeni bir yönetim biçimi ile tanıştırmıştır.

Kanunun ortaya çıkışı ve uygulanmaya başlanmasının ardından literatürde çok sayıda teorik çalışma ile Kanun'un ortaya çıkarabileceği olası etkiler ele alınmıştır. Hem akademik hem de Kanun'un uygulayıcıları tarafından; belirli maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu, yerelde merkezileşmeye neden olacağı, yerel katılımı zedeleyeceği, merkeze uzak kırsal alanlara hizmet götürmenin zorlaşacağı, ek vergi yükümlülüklerinin kırsalda yaşama maliyetini artıracacağı gibi çok sayıda öngöründe bulunulmuştur. Kanunun uygulanmaya başlanmasıyla birlikte hem kentsel hem de kırsal alanlarda etkileri de ortaya çıkmaya başlamış; bu alanda hem lisansüstü çalışmalar hem de çeşitli projeler vasıtasıyla sahada yapılan araştırmalar etkileri daha somut bir şekilde ortaya koymuştur.

Çalışmanın sınırlılığı gereği yalnızca Kanun'un kırsal alanlardaki etkileri üzerinde durulmuştur. Yapılan saha çalışmaları; kent merkezine uzak kırsal mahallere hizmet götürmenin zorlaştığını, köy muhtarlıklarının tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönmesi sonucunda muhtarların kendilerini yetkisiz olarak tanımladığı, il özel idaresinin kaldırılmasıyla doğan boşluğu tamamlayan birimlerin halen kıyı tanımakla uğraştığı gibi sorunların olduğunu göstermektedir. Saha çalışmalarından çıkarılan olumlu yönler ise; altyapı ve çöp toplanması gibi hizmetlerde iyileşme olduğu, kent merkezine yakın kırsal mahallelerin eskiye oranla daha iyi hizmet aldıkları olarak ifade edilebilir. Ayrıca bu merkeze yakın yerleşim yerleri açısından olumlu yaklaşımın bir diğer nedeni, buralarda bulunan arsa ve tarlaların merkeze uzak alanlara kıyasla maddi açıdan daha çok değer kazanmasıdır.

6360 sayılı Kanununun tüm Türkiye'ye uygulanarak "bütünşehir modeline" geçileceği son yıllarda önemli bir tartışma konusudur. Kanun'un mevcut hali ile tüm Türkiye'deki yerel yönetim sistemine uygulanmasının özellikle kırsal alanlarda ciddi sonuçları olacaktır. Öncelikle köylerin mahalleye dönüştürülmesi yalnızca bir yönetsel yapıyı yok saymak değil, bir sosyolojiyi de yok saymaktır. 6360 sayılı kanun, Bütünşehir Kanunu'na –mevcut haliyle- dönüşürse en köklü yerel yönetim birimlerinden olan 'köy idaresi' tüm Türkiye'de ortadan kaldırılacak, aynı zamanda bir yerel yönetim geleneği de yok edilecektir. Anayasa'nın 127. maddesinde açıkça zikredilmiş olan köy yönetimleri, tüm Türkiye'de ortadan kaldırılacağından bir Anayasa değişikliğini de zorunlu kılacaktır.

Yerel yönetimlerin kuruluş felsefesi; mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır. Ancak hem mevcut Kanun ile hem de olası bir Bütünşehir Kanunu ile kır ve kentin ihtiyaçları aynı yerel yönetim birimlerinin alanına sokulmaktadır. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaç kavramı tartışmalı hale gelmektedir. Subsidiarite ilkesine aykırı bir biçimde yerelde merkezileşmeye gidilerek yerelde demokratik katılım zorlaştırılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi yönetim modelinin ortaya çıkışında büyük kentlere özel yönetim biçimleri getirilmesi varken, olası Bütünşehir Kanunu düzenlemeleri, tekrar tüm kentleri aynı yönetim biçimi ile yönetmeyi amaçlamaktadır. 16 milyon nüfusa sahip İstanbul ile 85 bin nüfusa sahip Bayburt'un; 40.838 kilometrekarelik Konya ile 847 kilometrekarelik Yalova'nın benzer şekilde bütünşehir gibi yönetilmesi kentsel ve kırsal alanlarda yukarıda sayılan pek çok tartışmayı da beraberinde getirecektir.

Türkiye'de günümüz kırsal alanların yaşam koşulları, 1924 yılında çıkarılan ve o döneme ilişkin "ideal bir köy hayatı" tasarlamayı amaçlayan 442 sayılı Kanun'undan oldukça farklı koşullara sahiptir, mevcut köy kanunu güncelliğini yitirmiştir. Hem sosyolojik hem de ekonomik açıdan mevcut köy koşulları, nüfusun %75'inin kırsal alanda yaşadığı bir dönemde çıkarılan Kanun'a oldukça uzaktır. Dolayısıyla yapılması gereken ilk işlerden birisi, köylerin mevcut halini anlayarak 21. yüzyılın gereklerine uygun yeni bir Köy Kanunu hazırlamak olmalıdır. En eski yerel yönetim birimlerimizden biri olan köyü hem yönetsel açıdan ortadan kaldırmak yerine çağın gereklerine uygun bir statüye kavuşturmak gereklidir.

2023 yılında TÜİK tarafından yapılan yeni kır-kent tanımlaması ile aslında yerleşim alanlarında üçlü bir tasnife gidildiği görülmektedir: yoğun kent, orta yoğun kent ve kır. Bu tanımlamaya göre Türkiye nüfusunun %17,3'ü kırsal alanda ikamet etmektedir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un ölçek ekonomisini gözettiği de düşünülürse yerelde de yönetsel açıdan üçlü bir ayrıma gidilmesi yerinde olacaktır. Bu sayede farklı kentleşme biçimlerine sahip alanları farklı yönetsel birimlerin yönetmesinin önü açılacaktır. Kısacası mahalli müşterek ihtiyaçları birbirinden farklı olan yoğun kentlere, orta yoğun kentlere ve kırsal alanlara yönelik yeni yönetsel biçimlerin neler olması gerektiğine dair bir tartışmaya ihtiyaç vardır.

## **Extended Abstract:**

# **The Future of Villages in the Grip of Metropolitan and Whole-City Debates**

Sezgin Sezgin<sup>8</sup>

ORCID: 0000-0002-6625-3997

Müslüm Yıldız<sup>9</sup>

ORCID: 0000-0002-5111-4409

The Republic of Turkey inherited its local government structure from the Ottoman Empire. In the Ottoman Empire, local governments were administered by institutions and individuals. Authorities and institutions such as the *cadi*, *muhtesip*, *subashi*, *imam*, *foundation*, *guild* and *neighborhood organization* constituted the parties of the local authority sharing. After the *Tanzimat*, the local government units in the Ottoman Empire faced a transformation in the modern sense. the process that started with the *Istanbul Şehremaneti* in 1855 continued through various stages until the proclamation of the Republic of Turkey. Village administration, which is a local government unit, is a unique local government unit produced by the Ottoman Empire with its own internal dynamics, unlike the local government units taken from the West. Although legal personality has not been recognized yet, the first legal text containing the provisions related to villages was the *Provincial Ordinance of 1864*, and in order for villages to acquire legal personality, it was necessary to wait for the *Village Law No. 442*, which was enacted in 1924 during the Republican period. After the declaration of the Republic, a large number of legal regulations related to local government units have been implemented.

After the arrival of the *Justice and Development Party* to power in Turkey in 2002, the preparation of various legal regulations related to public administration has begun. The draft of the *Basic Law on Public Administration in 2003* -although it failed to enter into force - constitutes the first step of the studies in this field. The failure of this initiative has been completed by the individual adoption of many local government laws. In this context, the *Metropolitan Municipality Law No. 5216* was enacted in 2004, the *Provincial Special Administration Law No. 5302* in

---

<sup>8</sup> Asst. Prof., Kırklareli University, E-mail: sezgin\_sezgin@hotmail.com

<sup>9</sup> PhD student, İstanbul Medeniyet University, E-mail: yildizmuslum@outlook.com

2005, the Municipal Law No. 5393 in 2005, and the Law No. 6360 on the Establishment of Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts in Fourteen Provinces and Amendments to Some Laws and Decrees in the Force of Law were given the final form to today's local governments. Although there are direct or indirect regulations related to villages in all the listed laws, the Village Law No. 442, enacted in 1924, is still in force. Each legislation is created by taking into account the conditions of its own period, followed by the economic, sociological, legal, etc. of the period. Considering that it houses the structure, the 21st of the current Village Law. It is obvious that it does not carry the conditions of the century, remains incomplete in many ways and needs to be rearranged according to today's conditions. According to the census of 1927, it is believed that about three quarters of the population lives in villages, while according to the new rural-urban definition developed by the Turkish Statistical Institute in 2022, about 17% of the population lives in rural areas. In this dramatic decline, the transformation of villages in metropolitan cities into neighborhoods with the law passed in 2012, so people who actually continue to live in rural areas are now considered 'urbanites', of course, has an important impact. In addition, the discussions that the new metropolitan municipality model introduced by Law No. 6360 will be extended to the whole of Turkey as a 'whole-city model' will also seriously affect the administrative structure of villages.

Following the emergence and implementation of the Law, numerous theoretical studies in the literature have addressed the potential impacts of the Law. Both academics and practitioners of the Law have made many predictions such as certain articles of the Law being unconstitutional, causing centralization at the local level, undermining local participation, making it difficult to deliver services to rural areas far from the center, and additional tax obligations increasing the cost of living in rural areas. With the implementation of the Law, its effects in both urban and rural areas have begun to emerge, and both graduate studies and research conducted in the field through various projects have revealed its effects more concretely.

Due to the limitations of the study, only the effects of the Law in rural areas were emphasized. Field studies show that it has become difficult to provide services to rural neighborhoods far from the city center, that citizens living in rural neighborhoods are worried about additional tax obligations, that mukhtars define themselves as unauthorized as a result

of the abolition of the legal personality of village mukhtars' offices and their transformation into neighborhoods, and that the units filling the gap created by the abolition of the special provincial administration are still struggling to get to know the countryside. The positive aspects of the field studies are that there has been an improvement in services such as infrastructure and garbage collection, and that rural neighborhoods close to the city center receive better services compared to the past. In addition, another reason for the positive attitude towards settlements close to the center is that the land and fields in these areas have gained more value in terms of material terms compared to areas far from the center.

The Law No. 6360, which will be applied to the whole of Turkey and will lead to a "whole-city model", has been an important topic of discussion in recent years. The application of the Law in its current form to the local government system across Turkey will have serious consequences, especially in rural areas. Turkey needs a debate on what the new administrative forms should be for dense cities, medium-dense cities and rural areas with different local common needs.

### **Kaynakça/References**

- 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname  
1982 Anayasası  
3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu  
442 Sayılı Kanun  
5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu  
5747 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  
6447 Sayılı Kanun  
Adıgüzel, S. (2012). *6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Elestirel Bir Değerlendirme*. Toplum ve Demokrasi, 6(13-14), 153-176.  
Akçay, F. (2023). *6360 Sayılı Yasa ile Köyden Mahalleye Dönüşüm: Şile Kırsal Örneği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü).  
Anayasa Mahkemesi. (2013). 2013/19 Esas ve 2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.  
Arıkboğa, E. (2018). *Yerinden Yönetim ve Merkezleşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması*. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6(1), 1-34.

- Arslan, M. U. (2021). 6360 sayılı Kanun'a Göre Köylerin Mahalleye Dönüşümü: Eskişehir Çifteler İlçesi Örneği (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Arsoy, M. (2021). Köy Kanunu ve Tarihçesi "442 Sayılı Köy Kanunu'nun Tarihi ve Mevcut Durum Üzerine Bir Değerlendirme". Türk İdare Dergisi, 93 (493), 11-36.
- Atık, E. (2023). 6360 sayılı Kanun'un Köy ve Beldeden Mahalleye Dönüşen Yerlerdeki Etkisi: Denizli Acıpayam Örneği (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Avşar, Y. (2020). Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Mahalle ve Köy Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüm (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Aydın Koç, F. ve Ömürgönülşen, U. (2023). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Alanında Yaşayan Vatandaşların Tarım ve Hayvancılık Faaliyetlerine Etkileri: Ankara Örneği. Memleket Siyaset Yönetim, 18(39), 62-99.
- Aydın, F. (2018). 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Mahalleye Dönüşen Köyler: Yapısal ve İşlevsel Açından Bir İnceleme (Manisa Örneği) (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanun'la İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. Türk İdare Dergisi, 467, 79-113.
- Cumhuriyet. (2023). AKP'den yeni 'Bütünşehir Yasası' sinyali: 'Özel idareler kaldırılabilir'. 17.11.2023 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/akpden-yeni-butunsehir-yasasi-sinyali-ozel-idareler-kaldirilabilir-2120610> adresinden erişildi.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. SETA Yayınları Analizi, (101), 1-22.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2023). İl Düzeyinde Çevresel Göstergeler. 16.11.2023 tarihinde <https://cevreselegostergeler.csb.gov.tr/illerincevre-gostergeleri-i-85803> adresinden erişildi.
- Duru, B. (2015). Yeni Büyükşehir Düzeninde Kırsal Alanlar, Güney Mimarlık, 19, Ağustos, 28-29.
- Erbay, Y. (2017). Türkiye'de yerel yönetimlerin geleceğini şekillendiren 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası. İçinde (Mahmut Güler ve A. Menaf Turan) Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Gökatalay, B. (2018). Türkiye'de "Bütünşehirleşme" Sürecinin Köyler Üzerindeki Etkileri (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Beledi-

- yeni Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?*. Legal Hukuk Dergisi, 11(122), 37-82.
- İBMİGM. (1995). *Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Kalpaklıoğlu, G. (2017). *6360 sayılı Büyükşehir Yasası'nın Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü).
- Keleş, R. (1994). *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, (1975-1992)*. İstanbul: IULA-EMME.
- Koç, M. (2018). *6360 sayılı Kanun'un Mahalleye Dönüşen Köylerde Muhtarlığa Etkisi (Muğla Deneyimi)* (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Koyuncu, E. ve Köroğlu, N. (2012). *Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*. 14.11.2023 tarihinde [http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler\\_Tasarisi\\_Uzerine\\_Bir\\_Degerlendirme.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf) adresinden erişildi.
- Ökmen, M., Çağatay, U., Uçar, A. ve Arslan, R. (2016). *Köylerin Mahalleye Dönüşüm Kararının Etkilerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği*. KAYSEM 13: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönu ve Etkileri (Bildiriler Kitabı) (1475-1487). Konya: Selçuk Üniversitesi.
- Özgür, H. (2014). *Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Araştırmaları 9-4: Dört Bütünşehir Belediyesi Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü -2014)*. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(5), 30-53.
- Sadioğlu, U., Özacit, İ. ve Ömürgönülşen, U. (2015). *Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye'de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları*. Yasama Dergisi, 30, 70-92.
- Saydam, A. (2020). *6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Mahalleye Dönüşen Köylerde Yaşanan Değişim: Ceyhan İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Şabu, N. (2021). *Erciş ve Gevaş İlçe Belediyesi Sınırları İçerisinde Görev Yapan Muhtarların 6360 Sayılı Kanun'un Kırsal Kesimdeki Etkileri Üzerine Alguların Değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Şahin, F. (2019). *6360 Sayılı Kanun'la Birlikte Köy Tüzel Kişiliğinin Kaldırılmasıyla Oluşan Mahallelere Verilen Kamu Hizmetlerinin Değerlendirilmesi: Tekirdağ Örneği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- T.C. İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Erişim Tarihi: 10.11.2023.



TÜİK Haber Bülteni (2023). *Kent-Kır Nüfus İstatistikleri*, sayı 49755. 15.11.2023 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755&dil=1> adresinden erişildi.

Üçer, A. G., Yenigül, S. B. ve Varol, Ç. (2014). 'Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri. *İdealkent Dergisi*, 12, 26-59.

## Sezgin Sezgin

Lisansını 2014 yılında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde Kamu Yönetimi Bölümünde tamamlamıştır. Yüksek lisansını 2016 yılında Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsünde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde tamamlamıştır. Doktorasını 2022 yılında İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde tamamlamıştır. 2015 yılında araştırma görevlisi olarak başladığı Kırklareli Üniversitesi'nde doktor öğretim üyesi olarak çalışmaya devam etmektedir. Araştırma alanları; akıllı kentler, toplumcu belediyeçilik ve kentsel siyasettir.

*He completed his undergraduate in Public Administration at Çanakkale Onsekiz Mart University, Faculty of Economics and Administrative Sciences in 2014. She completed her Master's degree in Political Science and Public Administration at Samsun Ondokuz Mayıs University, Institute of Social Sciences in 2016. She completed her doctorate degree at Istanbul University, Institute of Social Sciences, Department of Political Science and Public Administration in 2022. he started as a research assistant in 2015 and continues to work as a Assistant Professor faculty member at Kırklareli University. Research areas; smart cities are social municipalism and urban politics.*

E-posta: sezgin\_sezgin@hotmail.com

## Müslüm Yıldız

Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünden fakülte birincisi olarak 2017 yılında mezun olmuştur. Kocaeli Üniversitesi Yönetim Bilimleri yüksek lisans programı kapsamında hazırlanmış olduğu yüksek lisans tezi 2020 yılında "Uluslararası Düzeyde Yerel Yönetimler Arası İş Birliği: UCLG-MEWA" başlığıyla kitap olarak yayımlanmıştır. Sağlık Bakanlığında 2013 yılında başlamış olduğu memuriyet hayatına devam etmekle birlikte İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi İngilizce doktora programı kapsamında doktora tezini kaleme almaktadır. Başlıca ilgi alanlarını ise yönetim bilimi, yerel yönetimler, kamu politikası ve yönetim oluşurmaktadır.

*He graduated from Kocaeli University, Department of Political Science and Public Administration, in 2017 as the top student of the faculty. His master's thesis, which he completed as part of the Kocaeli University Administrative Sciences master's program, was published as a book in 2020 with the title "Uluslararası Düzeyde Yerel Yönetimler Arası İş Birliği: UCLG-MEWA". While he continues his career as a civil servant at the Ministry of Health, which he started in 2013, he is writing his doctoral thesis within the scope of the Political Science and Public Administration English doctoral program at Istanbul Medeniyet University Graduate Education Institute. His main areas of interest are administrative science, local governments, public policy and governance.*

**E-posta:** yildizmuslum@outlook.com