



TARSUS
ÜNİVERSİTESİ

TARSUS ÜNİVERSİTESİ İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

TARSUS UNIVERSITY
JOURNAL OF THE FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATIVE SCIENCES
Yıl/Year:2026, Cilt/Vol:7, Sayı/Issue:1, ss./pp. 1-23

(e-ISSN:2757-5357)

NE KÖY NE MAHALLE: KIRSAL MAHALLE UYGULAMASI VE ANKARA ÖRNEĞİ*

Neither a Village Nor a Neighborhood: Rural Neighborhood Practice and the Ankara Case

Öğr. Gör. Dr. Ali Mert TAŞCIER

Sorumlu Yazar / Corresponding Author
Başkent Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
alimerttascier@gmail.com
0000-0003-1282-0834

Makale Türü :Araştırma
Makale Gönderim Tarihi :08.11.2025
Makale Revizyon Tarihi :13.01.2026
Makale Kabul Tarihi :21.01.2026
Makale Yayın Tarihi :26.02.2026

Atf/Citation: Taşcier, A.M. (2026). Ne Köy Ne Mahalle: Kırsal Mahalle Uygulaması ve Ankara Örneği. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 1-23.

*Bu çalışma, 5. Uluslararası Dijital İşletme, Yönetim ve Ekonomi Kongresi'nde 24 Ekim 2025 tarihinde sunulan "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması: Ankara Örneği" başlıklı özet bildirinin genişletilmiş hâlidir.

Doi: 10.56400/tarsusiibfdergisi.1817886

Öz

2012 yılında kabul edilen; ancak kimi önemli maddeleri 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yerel yönetim sisteminde yaşanan değişim bugüne kadarki en köklü olanlardan biridir. Büyükşehir belediyesinin hizmet alanını, ilin sınırlarıyla eş tutan bu Kanun'da gerçekleşen değişikliklerin başında, büyükşehir belediye sınırlarındaki bütün köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak anılan yerlerin mahalleye dönüştürülmesi gelmektedir. Otuz büyükşehirde, bir gecede tüm köylerin "kent" kapsamındaki "mahalle" statüsüne geçmesi ve kırsal yaşam süren vatandaşların kentsel vergi ve prosedürlere tabi kılınması beraberinde önemli sorunları getirmiştir. Öte yandan sürdürülebilirliği mümkün gözükmeyen bu düzenleme, "kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan" değişikliğiyle yumuşatılmaya çalışılmıştır. Çalışmada, bu durum mali ve yönetsel açıdan ele alınmış sisteme dair eleştiri ve önerilere yer verilmiştir. Ankara ili örnek alınarak literatür taraması ile doküman analizi suretiyle değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Kırsal Mahalle, Kırsal Yerleşik Alan, 6360 Sayılı Kanun, Ankara.

Abstract

The Law No. 6360, titled The Establishment of Metropolitan Municipalities in Fourteen Provinces and Twenty-Seven Districts and Amendments to Certain Laws and Decree Laws, adopted in 2012 and partially enacted with the local elections held on 30 March 2014, represents one of the most comprehensive transformations in Turkey's local government structure. By redefining the administrative boundaries of metropolitan municipalities to coincide with provincial borders, the Law significantly altered the spatial and functional organization of local governance. Among its most critical changes was the abolition of the legal personality of villages located within metropolitan boundaries and their conversion into urban neighborhoods. This sudden administrative reclassification, whereby all villages in thirty metropolitan provinces were incorporated into the "urban" category overnight, subjected rural residents to urban taxation and regulatory frameworks, leading to considerable challenges. As the implementation of this arrangement proved unsustainable in practice, it was subsequently moderated through the introduction of the "rural neighborhood and rural settlement area" regulation. The present study considers this transformation from fiscal and administrative perspectives, offering a critical evaluation of the existing system along with policy recommendations. Using literature review and document analysis methods, it evaluates Ankara as a case study.

Keywords: Metropolitan Municipality, Rural Neighborhood, Rural Settlement, Law No. 6360, Ankara.



GİRİŞ

Türkiye'de kır-kent ayrımı sadece sosyolojinin çalışma alanında bir konu başlığı olmaktan öte tarih boyunca siyasi, ekonomik ve yönetsel olarak ele alınan temel bir ayrım olarak önem ve niteliğini korumaya devam etmiştir. Kamu yönetimi alanında ise kır-kent ayrımı esas olarak köy-mahalle ikileminde ele alınmaktadır. Söz konusu yerlerde yaşayan nüfus ve onlara sunulacak hizmetler, kamu yönetiminin önemli çalışma konularındandır. Dolayısıyla artan kentli nüfusa verilecek hizmet sorunsalı, belediye türleri ile belediye yönetim modelleri ve belediyeler arası görev dağılımında farklılaşmayla çözülmek istenmektedir.

Metropol kentlerde yoğunlaşan nüfus, yerel yönetimler alanında geliştirilen modelleri, hizmetlerin organizasyonlarını, yönetime ve siyasal katılım mekanizmalarını ve hizmetlerin standartlarını büyük oranda değiştirmiştir (Oktay, 2016: 67). Metropol kentlerin yönetiminin, daha küçük olanlardan ayrılması ve büyükşehir belediyelerinin varlığı bunun göstergelerindedir. Büyükşehirlerin görev, yetki ve hizmet alanlarında süreç içinde yaşanan değişimler de aynı temele dayanmaktadır.

Kent konusunda yönetsel tanımlama, genellikle belediye sınırları içinde yaşayan nüfusu temel almakta ve bunları kentli nüfus olarak tanımlamaktadır (Aydınlı ve Çiftçi, 2015: 194). Dünyada ve Türkiye'de her geçen yıl kentli nüfus kırsalda yaşayan nüfusa karşı artış göstermektedir. 1927 yılında 13.648.270 olan Türkiye nüfusunun %75,8'i belde ve köylerde, %24,2'lik bölümü ise il ve ilçe merkezlerinde yaşarken (Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, t.y.), 2024 yılında belde ve köylerde yaşayanların oranı %6,6, il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı ise %93,4 olmuştur (TÜİK, 2024). Kentsel nüfus lehine olan artış, ekonomik ve sosyal nedenlerle yani doğal yollarla olabildiği gibi, kimi zaman kanun koyucunun düzenlemeleriyle de olabilmektedir. Türkiye'de bunun örneği 6360 sayılı Kanun ile yaşanmıştır.

6360 sayılı *“On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”*, genelde tüm yerel yönetim sistemini derinden etkilediği gibi, özelde kır ve kent üzerinde de önemli değişikliklere neden olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin ve onlara bağlı olan mahalli idare kurumu hüviyetine sahip su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanını, ilin sınırlarıyla eş tutan bu Kanun'da gerçekleşen en önemli değişikliklerin başında, büyükşehir belediyelerindeki tüm köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi gelmektedir. Başka bir ifadeyle önemli oranda kırsal bir nüfus, bir gecede kentsel nüfus statüsüne dönüştürülmüştür. Bu durum istatistiki verilere de yansımıştır. TÜİK verilerine göre 6360 sayılı Kanun'un kabul edildiği 2012 yılında %77,3 olan Türkiye'deki kentsel nüfus oranı 2014 yılında %91,3'e çıkmıştır.

Sosyo-ekonomik koşullara bağlı olarak zaman içinde değişen kentleşme gibi bir olguda bu kadar kısa sürede yaşanan %14'lük bir artışı doğal nedenlerle açıklamak olanaklı görünmemektedir (Yoloğlu ve Zorlu, 2020: 146). Kırsal alanların ve burada yaşayan nüfusun, kentsel yerleşim alanı ve nüfus olarak kabul edilmesi, kanuni statü ile sosyolojik gerçeklik arasında açık bir tezat ortaya çıkarmıştır. Düzenleme ile bir yandan kentsel alanın yerel yönetim birimleri

olan belediyelere kırsal sorumluluklar yüklenmiş, diğer yandan ise kırsal alanlarda yaşayanlar, kentsel yaşamda bulunan yerel vergi ve sorumluluklarla karşı karşıya bırakılmıştır (Yıkıcı ve Çolak, 2023: 102).

Büyükşehir belediyelerinde bulunan köylerin bir gecede mahalleye dönüştürülmesi, sadece Kamu Yönetimi ilkeleriyle açıklanabilecek durumdan ötededir. Özellikle 6360 sayılı Kanun yürürlüğe konulduktan sonra büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki idare sınırı ile çakıştırılması hizmette verimlilik, etkililik, belediyenin gelir-gider dengesinde bozulma gibi gerçekleri beraberinde getirmiştir.

Mahalleye dönüşen köylerde kentsel yaşam pratiğinin ve kentlere dair vergi gibi ödemelerin sadece kanuni bir düzenlemeyle sağlanamayacağı açık bir sorun olduğu için bir ara formül düşünülmüştür. Öncelikle 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesiyle 5 yıl boyunca bir geçiş süreci öngörülmüş, yerel vergi ve ödemeler konusunda önceki köylere ve beldelere çeşitli istisna ve muafiyetler tanınmıştır. Henüz beş yıllık bu süre tamamlanmadan politik sonuçlar da dikkate alınarak söz konusu süre aralıklarla üç yıl daha uzatılmıştır (Alıcı ve Yaman, 2023: 36). Ek üç yıllık süre de dolmadan geçici olarak durdurulan yerel vergi ve ücret ödemelerinin oransal değişikliklerle kalıcı hale getirilmesi mecburiyeti doğmuştur.

Köyden mahallelere dönüşen yerlerde kalıcı bir çözüm bulunabilmesi amacıyla "kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan" kavramları köy-mahalle statüsü dışında büyükşehir yönetim sistemine dâhil edilmiş, kırsal bölgelerde yaşayanlar için kentsel yaşam sorumlulukları yumuşatılmaya çalışılmıştır. Çünkü köylerdeki su, ulaşım ve diğer hizmetlerin ücretlendirilmesi ile vergi, imar gibi konuların mahallelerle bir tutulamayacağı açıktır. Bir başka deyişle 5216 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 3 ile başlangıçta 31 Aralık 2022, daha sonra yapılan bir düzenleme ile de 31 Aralık 2025 tarihine dek belediyelerin kırsal mahallelerini belirlemeleri için bir süre sınırı getirilmiştir. Bu düzenlemenin uygulamaya geçirilmesinin, uygulama öncesi ve sonrasında belediyelerin bütçelerine ve hizmetlerine olan etkisi tartışılmaya devam etmektedir.

Köyden mahalleye dönüşüm ve ardından yaratılan kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlarda yaşayanların vergi ve diğer ödemeleri düşünüldüğünde, yurttaştan belediyeye doğru olan sorumluluk akışında çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle belediyeden yurttaşına doğru hizmet akışında da tüm köylerin mahalleye dönüştürülerek büyükşehir belediyelerinin hizmet alanına sokulması 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde belirtilen etkili ve verimli hizmet sunumu gayesiyle tezat bir durum oluşturmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin daha önce kanuni kapsam nedeniyle hizmet sunmadığı köylerin, objektif ölçütler kullanılmadan mahalleye dönüştürülerek belediyenin hizmet alanına dâhil edilmesi, bu bölgelere sunulan hizmeti zaman ve verimlilik ile hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesi özelinde sorunlu hale getirmiştir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan müdahalesinin gerekçelerinden biri de budur. Temelde kırsalda ve kentte yaşayan insanların olanakları, yaşam koşulları ve ihtiyaçları arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Kaldı ki yapılan çalışmalarda (Bayar ve Karabacak, 2020: 103-104) hiçbir kentsel fonksiyona sahip olmayan ve köyden dönüşen pek çok mahallenin kırsal özelliklerini bozulmadan korudukları gibi, kırsal mahallelerin kentsel hizmetlerden yeteri kadar yararlanamadıkları da görülmektedir.

Belediyeden yurttaşta hizmet ve yurttaştan belediyeye doğru sorumluluk akışı 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte daha önce de değinildiği üzere beklentilerin ötesinde giderek daha sorunlu bir hal almaya devam etmiştir. Bu çalışmada kır-kent ayrımı, köyden mahalleye dönüşüm temelinde değerlendirilerek, sorunlu hale gelen durumun öncesi ve sonrası ele alınmıştır. Süreç içinde yaşanması beklenen sosyolojik bir değişimin, kanun eliyle bir gecede uygulanmaya çalışılmasının doğurduğu sancılı durumun hukuki, ekonomik ve siyasi sonuçları da ortaya çıkmış ve aynı zamanda günlük yaşam da doğrudan etkilenmiştir. Var olan olumsuzlukların bir ölçüde giderilmesi maksadıyla köy-mahalle statüleri dışında bir ara formül olarak uygulamaya konulan "kırsal mahalle" ve "kırsal yerleşik alan" uygulaması kapsamında Ankara örneğinin gerek hizmet alanının büyüklüğü gerek kırsal ve kentsel nüfusun aynı anda bulunması gibi gerekçelerle özel bir önem taşımaktadır. Ankara ili kapsamında yer alan ilçe belediyeleri tarafından kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan kararları alınıp alınmadığı, alınanlardan hangilerinde büyükşehir belediye meclisinde değişiklikler yapıldığı, söz konusu uygulamanın köy tüzel kişiliği dönemine nazaran yönetsel ve mali açıdan nasıl etkiler yarattığı hususu bu çalışmada nitel araştırma yöntemi kapsamında literatür taraması ve doküman analizi suretiyle aşağıda değerlendirilmiştir.

1. 6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASI

2012 öncesinde yerel yönetimlerin ve özelde büyükşehir belediyelerinin görünümünü incelemek, 6360 sayılı Kanun ile kurulan sistemin ve köy-mahalle ayrımının anlaşılması açısından yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan aşağıda mezkûr Kanun öncesi ve sonrası uygulamaya dair bilgilere ve tespitlere yer verilmiştir.

1.1. 6360 Sayılı Kanun'un Öncesi Uygulama

1930-2005 yılları arasında yürürlükte kalan 1580 sayılı "Belediye Kanunu", 1984 yılına kadar nüfus ve yüzölçümü gibi ölçütlere bakılmaksızın tüm belediyelerin yönetiminde tatbik edilmiştir. Oysa 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi, "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesiyle metropol kentlerin yönetilmesinde mevcut belediye sisteminin dışında bir uygulamaya gidilebileceğini ve bunun da kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Büyükşehir belediyeleri, bu hükme dayanarak 1984 yılında kamu yönetimi sistemine dâhil edilmiştir.

Anayasa'nın ilgili hükmü gereği 1984 yılında 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir. Kanun ile ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1986-2000 yılları arasında ise Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun ve son olarak Adapazarı büyükşehir belediyesi statüsüne dönüştürülmüştür. Bu süreç 2012 yılına kadar durağan bir seyir izlemiştir.

Tablo 1. 2012 Yılında Yerel Yönetimlerin Görünümü

İl	İl Özel İdaresi	81
	Büyükşehir Statüsünde İl	16
	İl	65
İlçe		919
Bucak		634
Belediye	Toplam	2.950
	Büyükşehir Belediyesi	16
	İl Belediyesi	65
	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
	İlçe Belediyesi	749
	Belde Belediyesi	1.977
Mahalle		19.085
Köy		34.340

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2014: 20.

2012 yılına gelindiğinde, yerel yönetimlerin görünümü Tablo 1'deki gibidir. Bu yılda kabul edilen, yeni sistemle ilgili bilimsel bir ön hazırlığa ve diğer ülke örneklerini içeren bir araştırmaya yer verilmediği (Çetin, 2015: 263) anlaşılan 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim sistemi kökten değiştirilmiştir. Bu büyük çaplı değişikliğin nedenleri ise tasarının gerekçesinde özetle şöyle belirtilmiştir (Taşcier, 2019: 182):

“-Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışına uygun reform yapmak.

-Bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmak, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamak.

-Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçevede bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede ele alınmasına ihtiyaç duyulması.

-Küçük ölçekli belediyelerin çevre, ulaşım gibi sorunlarını çözmede yetersiz kalması nedeniyle yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte, tek merkezden hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına duyulan ihtiyaç.

-Tasarıdan önce, en son büyükşehir belediyesinin kurulması üzerinden 12 yıl geçmiş bulunması, bu sürede yönetim, ekonomi ve sosyal nedenlerle yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasının gerekmesi.

-Belediyelerin mali kaynaklarının yetersiz olması.”

Küçük yerel yönetim birimlerinin; hizmetlerin etkin sunumu, bütçelerinin yetersizliği, sahip olunan araç gereç azlığı, imar gibi konularda kent bütünlüğünün sağlanmasında sorunlar yaşanması kanunun hazırlanmasında önemli bir etken olmuştur. Yeni kamu yönetimi paradigmaları ise kanunun gerekçesinde de görüleceği üzere yerelde merkezleşme konusunda bir altyapı sağlamıştır.

1.2. 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Yönetim Modelinde Yarattığı Değişiklikler

Bir tasarı olarak 8 Ekim 2012'de Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan Kanun, bir ayı aşan bir yasama sürecinin sonunda 12 Kasım 2012'de kabul edilmiş, ancak çok sayıdaki önemli maddelerinin yürürlüğe girmesi için 2014 yerel seçimleri beklenmiştir. Kanun, kabul edildiğinde on üç ilde büyükşehir kurulmasını hükme bağlamışken 15 Mart 2013 tarihinde Ordu'nun büyükşehir olmasıyla sayı on dörde çıkarılmış ve Kanun başlığı da ona göre değiştirilmiştir. Yirmi altı ilçe ifadesi de yine aynı değişiklikle yirmi yedi olmuştur. Yetki ve hizmet dağılımının ilçe belediyelerine nazaran büyükşehir belediyeleri lehine değiştirildiği ve ilçe belediyelerinin çöp toplama ve sadece sokaklarla sorumlu bir birimine dönüştürüldüğü (Karakaya, 2022: 366) ileri sürülen Kanun'un getirdiklerini şöyle özetlemek olanaklıdır (Taşcier, 2019: 183):

- “Büyükşehir belediyesi olmak için 750 bin nüfus tek başına yeterli sayılmış, diğer ekonomik ve fiziki koşullar ölçüt olmaktan çıkarılmıştır. Bu nüfus ölçütüne dayanarak; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van yeni büyükşehir belediyesi olmuş ve bu statüdeki belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Aynı yerlerde 2560 sayılı Kanun uyarınca ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliği haiz su ve kanalizasyon idareleri de kurulmuştur.
- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçenin mülki sınırıyla eşleştirilmiş ve bu genişlemeyle İstanbul ve Kocaeli'de 2004'ten beri uygulanan pilot bütünşehir modeli, tüm büyükşehir belediyeleri için söz konusu olmuştur. Yine aynı uygulama yerel yönetim kurumları olan su ve kanalizasyon idareleri için de tatbik edilmiş ve bu kurumların da hizmet alanı il mülki sınırı haline getirilmiştir.
- Büyükşehirlerin tümünde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş, ülke nüfusunun büyük çoğunluğunun yaşadığı 30 ilde Anayasal temeli olan il özel idarelerinin varlığı son bulmuştur.
- Büyükşehirlerdeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılmıştır. Anayasada bir yerel yönetim birimi olarak sayılan köyler ve (belde) belediyeler tüzel kişiliği haiz olmayan mahallere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla büyükşehir statüsündeki illerde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde iki kademeli belediye yapılanması benimsenmiştir.
- Büyükşehir belediyelerine, köylerin mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle kırsalla ilgili görev ve yetkiler verilmiştir. Bir başka ifadeyle kentsel yönetim birimi olan belediyelerin kırsal hizmetleri desteklemesi uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca Kanunla birlikte her ne kadar uygulaması ertelense ve sonunda kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak değiştirilse de mahalleye çevrilen ama daha öncesi köy olan yerlerde yaşayan yurttaşlar, kentsel yeni vergi, harç ve ödemeler ile bürokratik süreçleri hayli yoğun olan yeni imar prosedürleri ile tanışmıştır.
- Anayasal temele dayanarak bir yerel yönetim birimi sayılan il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte olası boşluğu doldurmak için merkezi yönetimin taşra teşkilatı biçiminde yapılandırılan “Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” (YİKOB) kurulmuştur. Söz konusu başkanlıklar zaman içinde kamu tüzel kişiliği de kazanmış, hizmet yönünden yerinden yönetim kurumu haline getirilmiştir.

- Kanun ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar da değiştirilmiştir. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından büyükşehir belediyeleri dışındakilere verilen pay % 2,85 iken % 1,5'e ve il özel idarelerinin payı ise % 1,15 iken % 0,5'e düşürülmüştür. Büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay % 2,5'ten % 4,5'e yükseltilmiş, yine bu Kanun'a göre büyükşehir belediye sınırları içinden toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay da % 5'ten % 6'ya arttırılmıştır."

Tablo 2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Durumu

Yerel Yönetim Türü	6360 Öncesi Durum	6360 Sonrası Durum
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	397
Toplam Belediye	2950	1397
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34.283	18.143

Kaynak: 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Raporu¹ (bkz.: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2015)

Tablo 2'den de anlaşılacağı üzere, 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi yönetim sistemiyle birlikte yerel yönetimlerin genel görünümünü ve onlara dair sayıları da büyük oranda değiştirmiştir. Kanun'dan en çok etkilenen yerel yönetim birimleri ise belde belediyeleri ve köyler olmuştur. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, belde belediyelerin yaklaşık %20'sinin, köylerin ise yüzde yaklaşık yüzde 53'ünün tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu durum yalnızca bir kanuni düzenleme, hukuki statü değişikliği, sosyolojik durum gibi çeşitli değerlendirmelerden çok daha derin bir boyut ihtiva ettiği açıktır. Konunun kırsal-kentsel alandaki yaşamsal gerçeklikler ve hizmet sunumu boyutu oldukça önemlidir ki zaten bu nedenle 6360 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanması önce ertelenmiş, ardından kalıcı bir çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

1.3. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Kurulmasına Kadar Olan Süreç

6360 sayılı Kanun ile birlikte, kır-kent ayrımı, sosyolojik olarak zamana yaygın biçimde değişmek yerine bir gecede rakamsal olarak değişmiş, kırsal hizmet alanları kentsel hizmet alanları haline getirilmiştir. Bu durum hem yurttaşlara hem de belediyelere farklı sorumluluklar yüklemiştir. Ancak bunun sürdürülebilir olmaması sürece yeni kanuni müdahaleler gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Anayasada sayılan ve tarihi olarak en eski yerel yönetim birimlerinden, tüzel kişiliği haiz köylerin mahalleye dönüştürülmesinin, başka bir ifadeyle kırsal alanın kentsel alanla bütünleşmesinin sosyal ve kültürel açıdan çeşitli yararlar getireceği de (İzci ve Turan, 2013: 122) belirtildiği bazı çalışmaların yanında konunun özellikle yönetsel sorunları öne çıkardığı açıktır.

Kırsal alanlar ya da yönetsel olarak köylerin toplumsal biçimleniş şekli ve mekânsal yapılanmasının yanında, doğal özelliklerinin kentlerden/mahallelerden farklı olması, onların tek tip değerlendirilmesine engel teşkil

¹ 2014 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan raporlar, mevcutta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmaktadır. Raporlara ulaşmak için: <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>

etmektedir. Homojenleştirici bir köy-mahalle ayırımına ulaşmak bu nedenle pek mümkün görünmemektedir. Kırsal alanların önceliklerini, kanuni bir müdahale ile kentsel alanın öncelikleri içinde eritmenin temsilde zayıflama yarattığı gibi, böylesine genişletilmiş ve karmaşık hizmet bölgelerinde büyükşehir belediyelerine yüklenen yeni sorumlulukları yerine getirmek ve kanunların öngördüğü hizmetlerde verimliliği, etkinliği ve kaliteyi sağlama amacı da başka sorunları gündeme getirmiştir (Ürkmaz ve Çelik, 2016: 70). Köylerin, kanuni bir düzenlemeyle mahalleye dönüştürülmesi, aynı zamanda tarım arazilerinin de arsaya dönüştürülmesi anlamına geldiği gibi ekonomik, sosyolojik ve yönetsel olarak da birbiri ile zıtlık oluşturan birimlerin birbirine dönüşümünü de getirmektedir. İşlerliği konusunda tartışmalar olmakla birlikte bütçesi ve personeli olan ve tüzel kişiliği haiz yapıların bunları kaybetmesinin endişe verici olduğu (Karalezli, 2021: 51) da dile getirilmektedir. Bu durum kapanan belde belediyeleri için de söz konusudur.

Köylerin ve beldelerin lağvedilmesinin sorumluluk ve hizmet akışı haricinde sorunları olduğu da belirtilmektedir. Gözler'in (2013: 42) belde belediyelerinin kapatılmasını da kapsayacak biçimde yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırılığını vurgulamasının yanında, kendi kendini yönetme olanağı ve yeteneği yok edilen köylerin ve beldelerinin büyük ölçekte temsiliyet kaybı (Dik, 2014: 77) yaşadığı unutulmamalıdır.

Köylerin, mevcut koşullarının kentsel yönetim ve yaşam anlamında mahallelerden eksikliklerinin olduğu ve bunun yalnızca dönüşümün kanuni hükme bağlanmasıyla çözülemeyeceği gerçekliği, özellikle büyükşehir belediyelerine fazladan bir külfet getirmiştir. Altyapı hizmetlerinde kentsel alanlarla yaşanan uçurumların kapatılabilmesi için mahalleye dönüşen köylerde belediye ve bağlı yönetimlerine yatırım bütçelerinin %10'u kadarını 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu yolla köyden mahalleye dönüşte altyapı anlamında eksikliklerin tamamlanması için finansman sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Ancak sorun finansmandan daha kapsamlıdır. Genç (2014: 8-10), özetle şu tespitlerde bulunmuştur: *“Belediyelerin kırsal yerleşmelerden alabileceği ilan-reklam, tabela, eğlence vb. vergi geliri yoktur, belediyeler hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasiteye sahip değildir. Şehir ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin araç parkı ve personelinin dağ köylerinde hizmet vermesi muhtemelen güç olacaktır. Hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen köy halkının neye ihtiyacı olup olmadığına (yol, çeşme, ahır, mera vb) onlarca kilometre ötede olan belediye meclisi karar verecek; belediyenin personeli ve aracıyla yapmaya çalışacaktır. Böyle bir sistem, yerel demokrasi, rasyonalite ve optimalite açısından da sıkıntılı olduğu gibi, bazı durumlarda israfa neden olabilecek, belediyelerin altyapı maliyetleri artabilecektir. Köyler mahalleye dönüşünce köylerdeki araziler emlak vergisine tâbi hâle gelecektir.”*

Bahsi geçen koşullarda, köyden kente geçişin derhal uygulanmasının sakıncalarını gidermek amacıyla bir dizi önlem alınmıştır. 6360 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesi *“Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz... Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2 nci maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde de bu fıkra hükmü*

uygulanır.” diyerek 2017 yılına kadar kırsalda yaşayanların kentsel ödentileri yapmaması üzerine önlem almıştır. 2017 yılına gelindiğinde ise 7061 sayılı Kanun’un 105’inci maddesiyle 31/12/2017 olan tarih 31/12/2020’ye ertelenmiş, “beş yıl” ibareleri de “altı yıl” şeklinde değiştirilmiştir. Yaklaşık bir yıl sonra 27/12/2018 tarih ve 7159 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesiyle bu fıkrada yer alan yer alan “altı yıl süreyle” ibareleri “31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil)”, “31/12/2020” ibaresi ise “31/12/2022 (bu tarih dâhil)” şeklinde değiştirilmiş ve son olarak da 9/3/2023 tarih ve 7440 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesiyle bu fıkrada yer alan “31/12/2022” ibareleri “31/12/2025” şeklinde değiştirilmiştir. Başka bir ifadeyle 2012 yılında kabul edilen ve büyükşehir belediye sınırlarındaki köylerin tüzel kişiliğini kaldırarak mahalleye dönüştüren Kanun’un, buralarda uygulanacak istisna ve muafiyetlere ilişkin düzenlemeleri önce 2017’ye, ardından 2020’ye, daha sonra 2022’ye, son olarak ise 2025’e ertelenmiştir. Pansuman tedavisini andıran biçimde yapılan bu ertelemelerin, hastalığın iyileşmesine yaramayacağı anlaşılmasıyla kökten bir çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

2. KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALANIN İLÂNI

Kırsal bölgelerde yaşayan yurttaşların kentsel sorumluluklara tabi olmasına dair 2025 yılına kadar yapılan ertelemenin henüz tarihi dolmadan, 2020 yılında, soruna çözüm bulmak adına yeni bir sistem kurulması söz konusu olmuştur. 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”nda 2020 yılında 7254 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesi ile yapılan düzenleme “kırsal mahalle” ve “kırsal yerleşik alan” kavramlarını literatüre dahil etmiştir.

Söz konusu kavramları içerir düzenleme 5216 sayılı Kanun’da Ek Madde 3’te yer almakta olup mezkûr madde aynen şu şekildedir: *“Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir.”* ifadesi yer almış ve mahalleye çevrilen köy ya da beldelerin kırsal mahalleye dönüşebileceği hükme bağlanmıştır. Mahalle düzeyinde yapılması esas olan bu tespitin yanı sıra maddede devamla *“Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkrada belirtilen usulle kaldırılabilir.”* denilerek kırsal yerleşik alanın temeli belirlenmiştir.

2.1. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanın Tespiti

Yukarıda zikredilen mevzuata göre kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti halinde devam edecek olan istisna ve muafiyetler, ilgili mevzuatta aynen şu şekilde belirlenmiştir: *“Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihvalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır.*

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” denerek muafiyet ve istisnaların mahiyeti yeniden düzenlenmiş, böylece söz konusu haklar kalıcı hale getirilmiştir. Ancak burada dikkat çeken nokta, bahsi geçen yerlerin artık önceki köy ya da beldelerin sahip olduğu hak ve yetkileri kullanamamasıdır. Başka bir ifadeyle artık ne köy ne de mahalle olan yeni tür yapılarla karşılaşılıyor olmamızıdır.

Ek Madde 3'e göre; orman köylerinden kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan tespiti durumunda, maddeye aykırı olmayan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan faydalanmaya devam etmesidir. Büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyesinden gelen kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan tekliflerinin aynen veya değiştirerek kabul etmesi ya da reddetmesi yetkisinin verildiği maddenin uygulanması amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yönetmelik çıkarılması da maddeye eklenmiştir.²

İlgili maddeye dayanarak, 15 Nisan 2021 tarih ve 31455 sayılı Resmi Gazete'de “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitini bir süreç olarak ele almış ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup, 1984 yılı ve sonrasında köy ya da belde belediyesiyken mahalleye dönüşen yerlerde kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan tespitinin mümkün olacağını hükme bağlamıştır. Dikkat edilecek olursa 2012 yılında kabul edilen bir Kanun ile dönüşüm gerçekleşmişken, kırsal mahalle tespiti için süre, büyükşehir belediyelerinin kamu yönetimi yaşamına girdiği 1984 yılına kadar geri çekilmiştir. 1984 yılı koşuluyla birlikte, büyükşehir belediye sınırları içindeki benzer durumda olan yerlere de adalet, eşitlik ve genellik prensibiyle uygulamanın söz konusu olacağı eklenmiştir. Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası diğer koşulları aynen şöyle düzenlemiştir:

“(3) Bir mahallenin kırsal mahalle olarak tespit edilebilmesi için;

a) Kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi,

b) Şehir merkezine olan uzaklık ve ulaştırma durumu,

c) Belediyelerin yol, su, atık su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerinden en az birine erişebilme imkânına tam kapasitede ulaşabilip ulaşamaması,

ç) Mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi,

d) İmar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması,

² 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediye meclisinin ilçelerden gelen, bilhassa imar ve bütçe özelinde aynen kabul veya değiştirerek kabul etme yetkisi vardır. Bir başka deyişle Kanun'un mantığı bu şekilde kurgulanmışken ilk kez bu maddede ilçe belediye meclisi kararlarının “reddedilmesi” yetkisine yer verilmiştir.

e) Sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranının yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olup olmaması,

hususlarından bir veya daha fazlası ile benzeri hususlar dikkate alınır.”

Yönetmeliğin 5'inci maddesi de kırsal yerleşik alan tespitinin koşullarını belirlemiştir. Mahalle düzeyinde uygulama yapılmasını esas alan düzenleme ile mahalle bütünlüğü içinde, *“kırsal mahalle olarak tespit edilemeyen mahallelerdeki on bin metrekareden az olmayan”* alanların, kırsal mahalle tespiti için ilân edilen ilke ve koşullara uyarak kırsal yerleşik alan olarak belirlenebilmesi hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda bu maddede, kırsal yerleşik alanların, bir mahallenin ya da birden fazla mahallenin bir kısmını içeren yerlerinde de tespit edilebileceği belirtilmiştir.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin 4 ve 5'inci maddelerindeki koşulları taşıyan mahallelerin dönüşümü için ise öncelikle ilçe belediye meclislerinde karar alınması ardından bunun büyükşehir belediye meclisinde yapılan ilk toplantıda gündeme alınması ve 90 gün içinde aynen ya da tadilen karar vermesi veya ilçe belediyelerince alınan kararların reddedilmesi gerekmiştir. 5216 sayılı Kanun'un *“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon”* başlıklı 27'nci maddesine göre *“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir”* hükmü bulunmakta olup, söz konusu mevzuat nazara alınarak kent genelinde adil ve rasyonel kararlar alınabilmesi adına büyükşehir beledilerinin ilgili birimlerinin koordinasyonu ilçe belediyelerine rehberlik edilmesinin de yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim bu yönde bir faaliyetin ifası halinde kent genelinde nesnel ve hakkaniyete uygun bir karar alma sürecinin tesis edilebileceği değerlendirilmektedir.

2.2. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Tespitinin Sonuçları

Yerel temsil ve katılma konularında sorunlu olduğu dile getirilen köylerin ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi düzenlemesinden geri adım anlamına gelen kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde de benzer bir durumla karşı karşıya kalınmıştır. Hem ilçe hem de büyükşehir belediye meclislerinin belirleyici olduğu tespit sürecinde, belediye birimlerinin yapacakları çalışmalarda bu kırsal yerlerin muhtarları ve yerleşik yurttaşlarla bir temasa geçilmesi yönünde düzenleme bulunmamaktadır. Belediye meclisi kararlarında, kırsalda yaşayan yurttaşların sürece katılmaması ve görüşlerinin dikkate alınmaması önemli bir eksiklik (Alıcı ve Yaman, 2023: 39, Kavuncu, 2023: 614) olarak değerlendirilmektedir.

6360 sayılı Kanun'un kimi önemli maddelerinin 2014 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte özellikle büyükşehir belediyelerinin tüm mülki sınır içindeki yerlere hizmet götürme zorunluluğu, belediyelerin sorumluluk alanlarını olabildiğince genişletmiştir. Yerelde merkezîyetçilik olarak değerlendirilecek (Taşcier, 2019: 319-329) durum artmış ve özellikle köylerin ve beldelerin mahalleye dönüşümü ile buralarda yaşayanlar karar alma mekanizmalarından

uzaklaşmıştır. Buna ek olarak bir taraftan hizmetlerin türü ve bunların sunulmasındaki ölçeğin artışıyla birlikte, hizmet sunum maliyetleri de artmış, hizmetlerde ciddi sorunlar ve aksamalar meydana gelmiş, ayrıca yerel demokraside etkinlik azalmıştır. Kırsal nitelikte, köy tüzel kişiliğine ait olan tarım ve hayvancılığa elverişli araziler, kentsel niteliğe büründürülerek belediyelere devredilmiştir. Bunun hukuki gerekliliği olarak küçük tarımsal üreticilerin, işletme niteliğinde ruhsatlandırılması zorunlu kılınmış ve hayvancılıkla ilgili yapıların inşası zorlaşmıştır (Kılıç ve İpek, 2022: 9). Bahsi geçen durumun tarım ve hayvancılığı da olumsuz yönde etkilenmesi kaçınılmazdır.

Biri kırsal alana diğeri kentsel alana ait iki kavramın eklettik bir biçimde birleştirilmesiyle, yerel mi merkezi mi bir birim olduğu belli olmayan, kırsal mı kentsel mi niteliği taşıdığı karmaşık (Kavuncu, 2023: 612) yapılar yaratılmıştır. Bu durumu 12. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da görmek olanaklıdır. Rapora göre (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 105): *“Kırsal mahalle ve/veya kırsal yerleşik alana ilişkin geçişlerde yaşanan sorunlar ve köylerin statüsünün büyükşehirlerde kaldırılması sonucunda büyükşehir belediyelerinde kırsal mahalle statüsünün yeterli olmaması zorluklar yaratmaktadır.”*

2024-2028 yılları arasını kapsayan 12. Kalkınma Planı öncesi hazırlanan bu raporda, kırsal mahallelerde yaşanan sorunlar kapsamlı biçimde ele alınmıştır. Mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde öncesinde köy tüzel kişiliğine ait ortak malların kullanımına ilişkin mekânsal planlama sorunlarının yaşandığı, kırsal alanlarda arazi yönetim planının olmamasının sorunlar yarattığı, köy yaşam kalitesinin ve tersine göçün yeterince teşvik edilmediği, kırsal kalkınmaya dönük hizmet sunumunda barınma, ulaşım, eğitim, sağlık, altyapı³ ve üstyapıdan kaynaklı sorunlar yaşandığı, kırsalda yaşayan nüfusun kırsal hizmetlere erişimi konusunda sıkıntı yaşadığı raporda yer almaktadır. Yine kırsal alanlarda 6360 sayılı Kanun sonrası yeni hizmet ve görev alanlarının ortaya çıktığı; ancak kırsal alana dönük deneyim eksikliklerinin ciddi sorunlara neden olduğu, buralardaki dağınık yerleşim alanlarında sokak aydınlatmaları sistemlerinin ve atık yönetiminin yetersizliği de vurgulanmıştır.

Bahsi geçen raporda ayrıca şu konular da (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 106-107) belirtilmiştir: *“Kırsal mahallerin tasarımına ilişkin bir rehberin olmaması; kırsal mahallelerin planlama süreçlerinde mevcut durumdaki uygulamadan kaynaklı sorunlar ve mahalle statüsünü kazanan köylerde ekstra ödemelerin çıkması nedeniyle geçimde zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu da kırsal alanlarda hayvancılığın ve tarımın terk edilmesi veya azalmasına neden olmaktadır.”*

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ilânının, köylerin ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi sürecinde doğurduğu sorunları belirli oranda azaltması beklentisinin istenen oranda gerçekleşmediği görülebilir. Gerek hizmet sunumunda verimlilik gerek ekonomik ve sosyolojik gerekse temsil ve katılım açısından süren sorunlar, daha köklü çözüm önerilerine ihtiyaç duyulduğunun da somut göstergesidir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ihdasının, Ankara ilindeki sonuçları değerlendirilmiştir.

³ Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının su ve kanalizasyon altyapı hizmetine etkilerine ilişkin bir çalışma için bkz: Alıcı vd., 2024.

3. 6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASI ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

13 Ekim 1923'ten beri Türkiye'nin başkenti olan Ankara, 25 ilçesi, 26.897 kilometrekarelik alanı ve 2024 yılı itibarıyla 5.864.049 nüfusuyla (TÜİK, 2024) Türkiye'nin en kalabalık ikinci ilidir. Ankara, başkent olmasının yanında, büyükşehir belediye modelinin gelişimi açısından özel bir öneme sahiptir. Nitekim Ankara tarih içinde belediyeçilik uygulamalarında yeni ve öncü girişimlerin laboratuvarı olmuştur (Görmez ve Başarmak, 2024: 60).

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesindeki büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği ifadesi üzerine 1984 yılında büyükşehir belediyesi modeli getirilmiş; Ankara, İstanbul ve İzmir ile birlikte bu statüye geçirilmiştir. Altındağ, Çankaya, Yenimahalle, Mamak ve Keçiören büyükşehir ilçe belediyeleri olmuş, Ankara'nın yerleşim alanı dışındaki köy ve beldeler ise büyükşehir hizmet alanının dışında bırakılmıştır. 1988-1991 aralığında ise Sincan, Etimesgut ve Gölbaşı da büyükşehir hizmet alanına dahil edilmiştir. 8 metropol ilçeye bağlı 83 köy ve 8 belde ise bu hizmet alanının dışında bırakılmıştır (Görmez ve Başarmak, 2024: 71-72; Aydın, 2025: 160-161).

Ankara'da büyükşehir belediyesinin sınırı 2004 yılında tekrar değişikliğe uğramıştır. Anılan yılda yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin sınırları Altındağ ilçesindeki valilik binası merkez kabul edilerek çizilen 50 kilometrelik yarıçaplı dairenin içinde kalan Akyurt, Çubuk, Elmadağ, Kazan ilçelerinin tamamı ile Ayaş, Bala, Kalecik ilçe merkezleri dâhil büyük bir kısmı, Güdül, Kızılcahamam, Haymana, Polatlı ilçelerinin bir kısmından oluşmaktaydı. Ayrıca, 50 kilometrelik yarıçapın içinde kalan belde ve bucak niteliğindeki belediyeler büyükşehir belediyesine ilk kademe belediyesi olarak bağlanmıştır. Bu alan, Ankara'nın %30'una denk gelmekteydi. 2008'de yürürlüğe giren ve "Pergel Yasası" olarak da bilinen 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Pursaklar ilçesi kurulmuş; Altınova, Bağlum, Bezirhane, Çanlı, Esenboğa, Hasanoğlan, Karagedik, Kesikköprü, Kutludüğün, Lalahan, Oyaca, Sarayköy, Selametli, Sinanlı, Sirkeli, Temelli, Yenikent, Yeşildere ve Yukarıçavundur ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Özçağlar, 2014: 183-184; Görmez ve Başarmak, 2024: 73-74; Ceyhan ve Tekkanat, 2018: 30).

Tablo 3. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Ankara'nın Köy, Mahalle ve Belediye Sayıları

İlçe	6360 Sayılı Kanun Öncesi			6360 Sayılı Kanun Sonrası	
	Köy Sayısı	Mahalle Sayısı	Belediye Sayısı (İlçe/Belde)	Mahalle Sayısı	Belediye Sayısı
Akyurt	3	23	1	26	1
Altındağ	-	56	1	38	1
Ayaş	13	22	2	33	1
Bala	35	21	2	55	1
Beypazarı	64	19	4	78	1
Çamlıdere	41	7	1	48	1
Çankaya	-	116	1	124	1
Çubuk	47	36	1	84	1
Elmadağ	7	23	1	30	1
Etimesgut	-	28	1	33	1
Evren	9	4	1	13	1
Gölbaşı	7	47	1	54	1
Güdül	23	12	4	31	1

Haymana	67	17	6	78	1
Kalecik	37	20	1	57	1
Kahramankazan	15	31	1	48	1
Keçiören	-	51	1	51	1
Kızılcahamam	104	7	2	109	1
Mamak	-	66	1	66	1
Nallıhan	75	14	3	82	1
Polatlı	82	13	1	95	1
Pursaklar	-	18	1	21	1
Şereflikoçhisar	42	28	5	63	1
Sincan	-	57	1	59	1
Yenimahalle	-	66	1	57	1
Toplam	672	802	45	1433	25

Kaynak: Ceyhan ve Tekkanat, 2018: 34.

Tablo 3'ten de anlaşılacağı üzere, 6360 sayılı Kanun ile birlikte Ankara, tamamen kentsel bir alan haline gelmiş, bu alanda da tüm yetki ve sorumluluk Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne devrolmuştur. 6360 sayılı Kanun, nüfusu 750 bini geçen illerin sosyal, ekonomik, coğrafi ve yönetsel farklılıklarını gözetmeksizin tek tip bir büyükşehir modeli getirmiş, bu durum Ankara'da da ciddi değişime neden olmuştur. Diğer büyükşehirlerde olduğu gibi, Ankara'da en önemli değişiklik hizmet alanında olmuştur. Bařkentin 5216 ve 5747 sayılı Kanunlarla 662.445 hektar olan büyükşehir hizmet alanı, 6360 sayılı Kanunla birlikte 2.557.594 hektara çıkmıştır (Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı, 2017: 37). Oldukça büyük bir hizmet alanına sahip bu kentte ilçelerin kent merkezine uzaklığı da dikkate alındığında gerek büyükşehir belediyesinin gerekse de ilçe belediyelerinin kısala yönelik etkin ve verimli hizmet sunumun da olumsuz düzeyde etkilenecektir. Örneđin; merkeze 174 kilometre uzakta olan Evren ilçesi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir hizmet alanına dâhil olmuştur. Katı atık depolama ve bertarafı, yolların yapımı, bakımı, karla mücadele, su ve kanalizasyon hizmetleri ve altyapısı, toplu taşıma ve ulaşım görevleri gibi mahalli müşterek nitelikli hizmetler Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve sorumluluğundadır. 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehirlerin hizmet alanı ve çeşitlerinin artışının kırsal alana yansımaları konunun ayrı bir boyutunu oluşturmaktadır.

4. ANKARA'DA KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN UYGULAMASI

Kırsal mahalle tabiri, resmi ifade olarak bir kanuni düzenlemeye konu olmadan önce belediyeceilik uygulamalarında sıklıkla kullanılmaktaydı⁴. Ne zaman ki Kanuna konu olarak resmileşince özel bir düzenlemeyle ayrıntıları belirlenmiş ve somutlaşmıştır. Nitekim 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan "*Büyükşehir belediyesinin il sınırı olması nedeniyle mahalleye dönüşen ve nüfusu 5000'in altında kalan yerlerin, kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmediğine Büyükşehir Belediye Meclisince karar verilir. Büyükşehir belediye meclisince aksine bir karar alınmadıkça, uygulama imar planı yapılıncaya kadar bu alanlardaki uygulamalar 27.madde hükümlerine göre yürütülür...*" hükmü gereğince, Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı çeşitli analizler

⁴ Pratikte belediyeceilik uygulamalarında bu ifade kullanılmakla birlikte bu fiili kullanım için Bkz: Arıkboğa, 2018: 27;  m rg n lřen ve Sadioğlu, 2014: 793.

yaparak Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.08.2020 gün ve 825 sayılı Kararı ile 25 ilçede 903 adet mahallenin kırsal özelliğinin devam ettiğini tespit etmiştir. Bu mahallelerde, uygulamaya ilişkin standartların oluşturulması, anlaşmazlığa düşülmemesi, uygulamada bulunacak ilçe belediyeleri açısından bir rehber görevi görmesi amacıyla İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığınca uygulama esasları belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle henüz kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemeleri yapılmadan önce, kırsal alana dair tespitler yapılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırlarında da yukarıda yer verilen çalışmalar dayanak alınarak kırsal mahalle ve kırsal yerleşim alanları önce ilçe ardından da büyükşehir belediye meclislerinin kararlarıyla uygulamaya konulmuştur. Tablo 3.1'den ve belediye verilerinden de anlaşılacağı üzere 6360 sayılı Kanun öncesi Ankara'da 672 köy, 20 belde ve 802 mahalle bulunmaktaydı. 2025 yılına gelindiğinde ise Ankara'da bulunan mahalle sayısı 1.426 olmuştur.⁵

Tablo 4. İlçe Belediye Meclislerinde Kabul Edilen Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Kararlarının Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Onaylanma Durumu

	Mahalle Sayısı	İlçe	Kırsal mahalle/ kırsal yerleşik alan sınırı	Kabul Tarihleri	Ankara büyükşehir belediyesi meclis kararı
1	25	Ayaş	Kırsal mahalle	14.12.2021	Aynen onaylandı
2	27	Güdül	Kırsal mahalle	10.11.2021	Aynen onaylandı
3	73	Haymana	Kırsal mahalle	14.12.2021	Aynen onaylandı
4	41	Çamlıdere	Kırsal mahalle	14.12.2021	Aynen onaylandı
5	47	Şereflikoçhisar	Kırsal mahalle	14.12.2021	Aynen onaylandı
6	7	Çankaya	Kırsal mahalle	14.12.2021	Aynen onaylandı
7	8	Mamak	Kırsal yerleşik alan sınırı	16.12.2021	Aynen onaylandı
8	4	Keçiören	Kırsal yerleşik alan sınırı	16.12.2021	Aynen onaylandı
9	57	Çubuk	Kırsal mahalle	13.04.2022	Aynen onaylandı
10	75	Nallıhan	Kırsal mahalle	13.04.2022	Aynen onaylandı
11	28	Sincan	(27 adet) kırsal yerleşik alan sınırı (1 adet) kırsal mahalle	09.06.2022	Aynen onaylandı
12	67	Beypazarı	Kırsal mahalle	25.05.2021	Aynen onaylandı
13	37	Kahramankazan	Kırsal yerleşik alan sınırı	10.08.2021	Aynen onaylandı
14	50	Kalecik	Kırsal mahalle	13.09.2022	Aynen onaylandı
15	16	Akyurt	(3 adet) kırsal yerleşik alan sınırı (13 adet) kırsal mahalle	15.12.2021	Aynen onaylandı
16	104	Kızılcahamam	Kırsal mahalle	08.11.2022	Aynen onaylandı
17	50	Bala	(49 adet) kırsal mahalle (1 adet) kırsal yerleşik alan sınırı	14.12.2021	Aynen onaylandı
18	11	Elmadağ	Kırsal mahalle	25.05.2021	Aynen onaylandı
19	80	Polatlı	(60 adet) kırsal mahalle (20 adet) kırsal yerleşik alan sınırı	09.06.2022	Aynen onaylandı
20	36	Gölbaşı	(16 adet) kırsal mahalle (20 adet) kırsal yerleşik alan sınırı	13.12.2022	Tadilen onay
21	3	Altındağ	Kırsal yerleşik alan sınırı	13.12.2022	Aynen onaylandı
22	9	Evren	Kırsal mahalle	10.01.2023	Aynen onaylandı
TOPLAM	855				

⁵ Çalışmanın bu bölümünde kullanılan veriler Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili daire başkanlıkları ve genel sekreter yardımcılığından alınmıştır.

Tablo 4’te görüleceği gibi, toplam 25 ilçenin, Etimesgut, Pursaklar ve Yenimahalle harici, 22’sinden kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ile ilgili talepte bulunulmuştur. Bunlardan 13’ü yalnızca kırsal mahalle ihdası için iken 4’ü kırsal yerleşik alan sınırına ilişkindir. 5 ilçe ise hem kırsal yerleşik alan sınırı hem de kırsal mahalle kurulması için talepte bulunmuştur. Gölbaşı ilçesi hariç 21 ilçeden gelen talepler aynen onaylanmışken, Gölbaşı’nın taleplerinde büyükşehir belediyesinde düzenlemeye gidilmiştir. Ankara Büyükşehir İmar ve Bayındırlık Komisyonu ile Belediye Meclisi toplamda 855 kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan sınırını karara bağlamıştır. Gölbaşı ilçe belediyesinden gelen talebin tadilen onaylanması konusu ise bazı mezarlık alanlarının kırsal mahalle vasfındaki bölgenin sınırlarının dışına çıkarılması ve bitki üretimi yapılan iki yerin kırsal yerleşik alan içerisine dahil edilmesini kapsamaktadır. Alınan bu kararlarla birlikte, bazı ilçelerin kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemelerinin süreç içerisinde kimi değişikliklerle yeniden ele alındığını görmek de mümkündür.

Ankara Büyükşehir Belediyesi verilerine göre, 6360 sayılı Kanun’un uygulanması akabinde köy ve belde iken tüzel kişiliğini kaybeden yerlere uygulanan muafiyet ve istisnalar gerek büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresinin gerekse de ilçe belediyelerinin gelirlerini önemli düzeyde azaltmıştır. 2014 yılı sonrasında yayımlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki mali veriler dikkate alındığında öz gelirlerin azaldığı, giderlerin arttığı hususu mütemadi olarak anlaşılacaktır. Ancak kırsal mahalle kararının alınması halinde kimi vergi ve ücretlerdeki muafiyet ortadan kalacak ve indirim uygulanacakken emlak vergisi ile bina inşaat harcı ve imar ile ilgili harçların alınmaması uygulaması devam edecektir. İçme ve kullanma sularının ücretlendirilmesindeki en düşük tarifenin dörtte birinin geçmemek üzere ücretlendirme uygulamasına da devam edilecektir. Öte yandan harcamalara katılma payları alınmazken kırsal mahalle kararları akabinde bu yerlerde katılma payları %50 indirimli alınacaktır. Yine diğer vergi ve ücretler de daha önce alınmazken sonraki süreçte %50 indirimli olarak alınması uygulamasına geçilecektir. Bu hususlar dikkate alındığında hizmet sunucuları lehine kısmi de olsa olumlu bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Tablo 5’te her iki uygulamaya dair bilgilere mevzuat özelinde yer verilmiştir.

Tablo 5. 6360 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Kanun Kapsamında Kırsal Alanlara Tanınan İndirim ve Muafiyetler

6360 Sayılı Kanun’a öre 31/12/2025 tarihinde bitecek olan ayrıcalıklar (31/12/2025’ten önce)	5216 sayılı Kanun’un Ek Madde 3 ile kırsal mahallelere tanınan ayrıcalıklar (31/12/2025 sonrası)
<ul style="list-style-type: none"> Emlak Vergisi alınmamaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Meskenlerde Emlak Vergisi alınmayacaktır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmayacaktır.
<ul style="list-style-type: none"> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre alınması gereken vergi, harç ve katılım payları alınmamaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve arazilerde Emlak Vergisi %50 indirimli alınacaktır. 2464 Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanacaktır. (ÇTV-İlan Reklam-Haberleşme-Yangın Sigorta-Eğlence-Haberleşme-Elektrik ve Havagazı – diğer harç ve resimler)
<ul style="list-style-type: none"> İçme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2025 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin % 25’ini geçmeyecektir. Eski Beldelerde de % 50’sini geçmeyecektir. 	<ul style="list-style-type: none"> Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50’sini, konutlar için %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca defter tutan mükellefler için bu fıkrada belirtilen muafiyet ve indirimler uygulanmayacaktır.

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların genelde seyrek yerleşime sahip olduğu düşünüldüğünde özellikle yol yapımı, bakım, içme suyu, kanalizasyon gibi hizmet sunumu maliyetleri artırmıştır. Ayrıca, atıkların toplanması ve bertarafı, karla ve afetle mücadele, ulaşım ve bakım hizmetleri gibi mahalli ve müşterek hizmetler uzak mesafeli ve dağınık yerleşim yerlerine götürülmeye çalışıldığında daha maliyetli olmakla birlikte, hizmetlerin sürekliliği ve verimliliği gibi sorunları da peşi sıra getirmektedir. Özetle kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ilân edilen bölgeler, belediye bütçesinde giderleri artırmış ve gelirleri azaltmıştır. Bütün bunlar için ek kaynak gerekmesi nedeniyle de belediyeler kırsal alanlar için ek bütçe planlaması yapmak zorunda kalmıştır.

Görmez ve Başarmak (2024: 81), 6360 sayılı Kanunla belediye bütçesinde de büyük bir artış gerçekleşmediğini belirterek bu durumu verilerle açıklamaya çalışmışlardır: “Belediyenin 2013 gelir bütçesi 4.000.000.000 TL’dir. Bunun gerçekleşme miktarı 3.724.345.960 TL’dir. Gider ise 5.350.000.000 olup, gerçekleşme miktarı 5.181.213.415,70 TL’dir”.

Bu dönemin özel de bir yanı bulunmaktadır. Özellikle COVID-19 salgınıyla birlikte yaşanan süreç, belediyelere farklı sorumluluklar da yüklemiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi de bu süreçte ve sonrasında özellikle kırsal bölgelere hizmet götürme konusunda çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Kırsal alanlara yönelik yatırımların vergi ve ücret gibi gelirlerle finanse edilmesi olanaksız olmasına ve söz konusu öz gelirler özelinde merkezi yönetimin yerel yönetim adına karar almasına ve bu önemli gelirlerden mahrum bırakılmalarına rağmen söz konusu yatırımların mütemedi olarak devam etmesi kırsal alana yönelik hizmet önceliği yaklaşımını açıkça ortaya koymaktadır. Bu bakımdan kent ve kırsal arasında hizmet önceliği konusu bağlamında mali yetersizlik kısılacında genel olarak belediyelerin kırsalı ön planda tutan faaliyetleri sosyal belediyeciliğin bir gereği olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda aşağıda söz konusu belediyenin kimi faaliyetlerine yer verilmiştir.

- 24 ilçe 393 mahallede 680 kadın üreticiye ve 38 afetzedeye 1.502 ton, 81 üreticiye ise 402 ton %100 hibeli mısır silajı dağıtılmıştır.
- 2022 yılında 1 yıl süresinde 2.761 suni tohumlama için hayvanlara aşılama yapılmıştır.
- Afet döneminde ve diğer yetiştiricilere 2.775 balya kaba yem desteği sağlanmıştır.
- Kimyasal uygulamalarla verimi azalan ve/veya kirlenen tarım arazilerindeki toprağın yapısını zenginleştirmek için 9.003 çiftçiye 1.220.000 litre sıvı gübre hem üretilmiş hem de dağıtılmıştır.
- 9.640 üreticiye %75'i hibe, %25'i ise çiftçi katkı paylı olmak üzere 9.447.285 adet sebze fidesi dağıtılmıştır.
- Kırsal mahallelerde kuraklığa dayanaklı, yüksek verimli tohum temin edilmiş, üretimi ve üreticiyi desteklemek ve girdi maliyetlerini düşürmek için %90 hibe, %10 çiftçi katkı paylı, 9.083 çiftçiye 2.439.400 kilogram nohut dağıtılmıştır.
- Başkent Çiftçi Kartı'na mazot desteği kapsamında 17.716 üreticiye nakit olarak mazot desteğinde bulunulmuştur.
- Buzağı bakım, besleme ve meme hijyeni kapsamında 300'den fazla kişiye eğitim verilmiştir.
- Yaklaşık 600 kişiye arıcılık eğitimi verilmiştir.

- Ankara Toptancı Hali'ndeki yaş sebze ve meyveler çöpe atılmadan toplanmakta, ardından organik gübreye dönüştürülmekte ve bunlar üretim yapan çiftçiye dağıtılmaktadır.
- 11 ilçede küçükbaş hayvan yıkama havuzu yapılması için çalışmalar başlatılmıştır.
- Büyükşehir tarım kampüsünde 2.700 dekarlık alanda; 59 ton domates, 19 ton biber, 2,5 ton salatalık, 9,5 patlıcan üretimi gerçekleştirilmiş ve üretim devam etmektedir. 2020 yılında 12.000, 2021 yılında 6.000, 2022'de ise 4.924 adet olmak üzere toplamda 22.924 adet meyve fidan üretimi gerçekleştirilmiştir.
- Toplamda 92 kırsal mahalleye 96.610 metre tarımsal sulama borusu dağıtımı yapılmıştır.
- Kırsal bölgelerde kalkınmayı destekleyip, kentten kırsala dönüşü teşvik etmek amacıyla Başkent Ankara Köy Evleri Projesi (BAŞAK) hayata geçirilmektedir. Proje kapsamında 2025 yılının ilk ayı itibarıyla toplamda 98 köy evi vatandaşa teslim edilmiştir.
- Başkent Kırsal Kalkınma Projesi (BAKAP) kapsamında 3.5 milyon metrekarelik alanda tarım kampüsü kurulmuştur. Türkiye'nin en büyük tarım kampüsü ve rekreasyon alanı olan yerde yem bitkisi, buğday, arpa, çavdar, yulaf, domates, biber, patlıcan, çeşitli meyve ve sebze gibi birçok kalemde üretim yapılmaktadır.
- Tüm bunların haricinde internet, esnaf, servis, kırtasiye, karne, et, süt gibi sosyal desteklerden de kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlarda yaşayanlar yararlanmışlardır.

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlar ilân edilmeden önce teorik olarak ardından uygulama sonrasında pratiğe dönük eleştiriler büyük oranda karşılık bulmuştur. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların ilânı sürecinde siyasi aksaklıklarla buralarda yaşayan yurttaşların görüşlerine başvurulmayarak katılımın dolayısıyla demokratik ilkelerin zarar görmesinin yanında, beldelerin kapatılması da sorunu pekiştirmiştir. Belediyelere, gelirlerinden çok daha fazla yeni hizmet yüklenmesinin yarattığı sorunlar Ankara'da da kendini göstermiştir. Tüm bunlara rağmen Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kırsala dönük hizmetlerinin bütçe, yetki, hizmet alanı gibi tüm unsurlardan bağımsız artarak devam etmesi önemli bir durumdur.

Öte yandan Ankara özelinde büyükşehir belediyesinin koordinasyon görevini de ifa ederek kırsal mahalle kararlarını katılımcı bir anlayışla ve uzlaşma içerisinde nihayete erdirdiği, belediye birimlerinin daha önceden kırsal alanı tespit edici çalışmalar yaptığı, bu yöndeki ön çalışmaların da süreci hızlandırdığı görülmüştür. 6360 sayılı Kanun'un tanıdığı indirim ve muafiyetlerin 5216/Ek Madde 3'ün indirim ve muafiyetleri ile farklılaşması da dikkate alındığında belediyeler lehine kısmi bir iyileşmenin yapıldığı görülmektedir. Öte yandan vesayet makamının yönetmelik düzenlemesi yönünde bir aksiyon alması halinde kırsal alanlarda yaşamayan geçici nüfusun söz konusu indirim ve muafiyetlerden yararlanmaması yönünde bir düzenlemeye gitmesi de yerinde olacaktır. Mevcut uygulamanın sadece mekân özelinde olması ve geçici nüfusu ayıramaması sebebiyle uygulama eleştirilmektedir (Alıcı, vd. 2024; Alıcı ve Yaman, 2023). Uygulamaya yönelik iyileştirici düzenlemeler yapılması özellikle hizmet sunucularının mali kapasitesini ve kaynakların sürdürülebilirliğini de sağlayacağı kuşkusuzdur.

SONUÇ

2012 yılında kabul edilse de önemli maddeleri 2014 yılında gerçekleştirilen yerel seçimler ile birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim sisteminde reform niteliğinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Nitekim mezkûr Kanun, kamu yönetimi alanında en fazla eleştirilen, akademik anlamda hayli çalışmaya konu olan düzenlemelerden biridir.

Düzenlemenin getirdiği en önemli değişikliklerden biri ise büyükşehir belediyeleri kapsamındaki köylerin ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi olmuştur. Bu yerlerin çoğu, kırsal alan özelliklerini taşımaktayken, mahalleye dönüşmeleriyle hem tüzel kişiliklerini kaybetmişler hem de kentsel yaşamda karşılaşılabilecek yerel vergi ve ücretlerle karşılaşmışlardır.

Köylerin ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesinde hukuki olarak anayasaya aykırılık iddiası daha önce de dile getirilmiştir. Ayrıca kırsal nüfusun bir gecede kentsel nüfus niteliğine dönüştürülmesi, sadece sosyolojik olarak değil, her alanda sorunlu bir durum yaratmıştır. Kırsal ve kentsel nüfus istatistikleri bir gece içinde onlarca yılda yaşanacak değişime uğramış, kırsal üretime dair veriler sorunlu hale gelmiş, yerel yönetimlerin kentsel ve/veya kırsal yetki, görev ve sorumluluklarına dair durumları belirsizliğe girmiştir. Siyasi olarak temsil ve katılım, dolayısıyla yerel demokrasi açısından da tartışmalı olduğu belirtilen düzenlemeyle ilgili çalışmada daha çok yönetsel ve mali unsurlar ele alınmıştır.

Mahalleye dönüş konusunun sorunlu olduğu ise muafiyetlerin peyderpey 2025 yılına kadar ertelenmesinden anlaşılmaktadır. O kadar ki en sonunda 2020 yılında bu soruna kalıcı çözüm bulunması için bahsi geçen mahalleler, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak yeniden değerlendirilmesi ilçe be büyükşehir belediye meclislerine bırakılmıştır.

Kentsel hizmet sunumuyla yetkili ve sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırına kadar genişletilmesi, hizmetlerin çeşitliliği ve sayısını artırmıştır. Bu durum hizmet maliyetlerinin artmasının dışında, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesini de etkilemiştir.

Ankara'da kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ilân edilmesi esnasında, yörede yaşayanlar sürece dâhil edilmeyerek, katılım ve yerel demokrasi açısından sorunlu bir durum yaratılmıştır. Gerek köy ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi gerekse anılan yerlerin kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan statüsüne geçirilmesi, buralarda geçici ya da kalıcı muafiyetler uygulanması kır-kent ayrımında yaşanan mali ve yönetsel sorunlarda bir düzeltme getirmemiştir. Hizmetin türü, sayısı ve uygulanacağı alanın optimal ölçek tartışmalarının ötesinde artışı, hizmet etkinliği, verimliliği ve kalitesinde bir geriye gidiş yaratmış, yönetsel bir açmaza neden olmuştur. Kaldı ki Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçesinin, yeni hizmetlere göre uygun oranda bir artış yaşamaması, tanınan muafiyetlerle yeterli gelir sağlanamamasının yanı sıra hayli uzak ve dağınık bölgelere ulaşımdan afetle mücadeleye, yoldan içme suyuna kadar mahalli ve müşterek hizmetlerin sunulmasıyla giderlerin katlanması mali dengede de ciddi sorunlara neden olmuştur. Tüm bunlara rağmen, Ankara Büyükşehir Belediyesi kırsal niteliğini sürdüren yerlere özel bir önem vermiş, kırsala yönelik hizmetleri çeşitlendirerek geliştirdiği anlaşılmıştır.

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının sorunlu olduğu belirtilen mali ve yönetsel olanları, Ankara uygulamasında da görülmektedir. Ankara'nın, Etimesgut, Pursaklar ve Yenimahalle dışındaki 22 ilçe belediyesinden kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan ilanı ile ilgili talepte bulunulmuştur. Taleplerin 13'ü kırsal mahalle ilanı, 4'ü kırsal yerleşik alan sınır tespitine ilişkin olmakla birlikte, 5 ilçede ise hem kırsal mahalle kurulması hem de kırsal yerleşik alan sınırı içindedir. Ankara Büyükşehir İmar ve Bayındırlık Komisyonu ve komisyon kararına dayanarak Belediye Meclisi toplamda 855 kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan sınırını karara bağlamıştır. Hizmet türünün, sayısının ve bunların verileceği alanların artışı, ancak beklenen oranda gelir artışı olmaması, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde de diğer yerlerde olduğu gibi dönüşümün sorunlarını açıklamaktadır. Ancak kırsal mahalle uygulamasına geçiş noktasında belediyenin koordinasyon görevini yeterince yerine getirdiği, ön çalışmalar ile rasyonel kararlar alabildiği görülmüştür. Literatürde kırsal mahalle uygulamasına yöneltilecek ve sürekli nüfus dışında geçici nüfusun da bu ayrıcalıklardan istifade etmesine mâni olacak düzenlemelerin de yapılması sistemin iyileştirilmesi noktasında önem taşımaktadır. Nitekim bu yönde bir düzenleme kırsal alanları korumakla birlikte hizmet sunucularının mali kapasitesine de olumlu bir katkı sunacaktır.

Sonuç olarak köy ve beldelerin önce mahalleye, daha sonra kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alana dönüştürülmesi büyükşehir sınırları içindeki kentsel ve kırsal alan yönetimi, hizmet sunumu gibi başlıklarda yaşanan sorunların çözülmesi için yeterli olmamıştır. Bu yerlerde daha yeni ve köklü bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu açıktır. Kırsal bölgeleri hem mali hem siyasi hem de yönetsel olarak kırsal bölge gibi değerlendirecek, sunulacak hizmetleri kırsal kalkınmada bütüncül bir bakış açısı sunacak şekilde belirleyecek ve bunları yalnızca büyükşehir belediyeleri üzerinden yürütmeyecek örgütlenme modeli ortaya koyacak, yerel yönetimlerin öz kaynakları önceleyerek gelirlerini arttıracak bir sistem kurmak, ne mahalle ne de köy olan bölgelerde tarım ve hayvancılığı, aynı zamanda yerelde sunulan hizmetlerin kalitesini, etkililiğini ve verimliliğini yükseltecektir.

KAYNAKÇA

- Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı. (2017). 2038 Ankara Çevre Düzeni Planı ve Ekleri.
- Alıcı, O. V. ve Yaman, A. (2023). Büyükşehir belediyelerinde kırsal mahalle-kırsal yerleşik alan uygulaması ve bir model önerisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 56(1), 29-57.
- Alıcı, O. V. Deran, A. Yaman, A. ve Işıldaklı, B. (2024). Kırsal mahalle uygulamasının su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet sunumuna etkisi ve analizi: Mersin örneği. *Kent Akademisi*, 17(6), 2169-2193.
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden yönetim ve merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yetkilerin dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 1-34.
- Aydın, F. (2025). *Yeni büyükşehir modeli Ankara kırsalında on yıllık uygulama*. Ankara: İdealkent Yayınları.
- Aydınlı, H. İ. ve Çiftçi, S. (2015). Türkiye'de kır-kent kavramının değişen niteliği ve mevzuatın sürece etkisi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(54), 192-200.
- Bayar, R. ve Karabacak, K. (2020). Başkent merkezinde köy kalmak: çankaya ilçesinin (ankara) kırsal mahalleleri. *Ege Coğrafya Dergisi*, 29(1), 87-106.
- Ceyhan, S. ve Tekkanat, S. S. (2018). 6360 sayılı kanun ve Ankara iline etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), 20-42.

- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *On İkinci Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- Çetin, Z. Ö. (2015). Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(2), 247-266.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2015). 2014 yılı mahalli idareler genel raporu. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf
- Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (t.y.). Kentsel-kırsal nüfus oranı. https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/kentsel---kirsal-nufus-orani-i-85670#_edn1
- Dik, E. (2014). 6360 sayılı kanun bağlamında köylerin mahalleye çevrilmesi sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.
- Genç, F. N. (2014). 6360 sayılı kanun ve Aydın’a etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, 1-29.
- Görmez, K. ve Başarmak, H. I. B. (2024). Ankara Büyükşehir Belediyesi. Ayşegül Mengi ve Can Giray Özgül (Ed.). *6360 sayılı yasanın büyükşehirlerde 10 yıllık uygulama deneyimi* içinde (ss. 59-88). Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- 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*, 11(122), 37-82.
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler: van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- Karakaya, O. (2022). *Türkiye’de Büyükşehir Belediyeciliğinin Bilançosu*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Karalezli, G. (2021). Mahalle ve köyün birleştirilmesi ile oluşan yeni birim: kırsal mahalleler. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 50-61.
- Kavuncu, A. Ç. (2023). Türk yerel yönetim yapısında kırsal mahallelerin sorunları. *İdealkent*, 41(15), 609-629.
- Kılıç, Ö. ve İpek, S. (2022). Kırsal mahalle: Büyükşehirlerde tekrar köye dönüş mü?. *Troy Academy International Journal of Social Sciences*, 7(1), 1-16.
- Oktay, T. (2016). Metropol kent yönetimi yaklaşımları ve uygulama modelleri. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 49-71.
- Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (2014). Mahalle yönetiminin dönüşümü ve bütüncül modelinde yeniden yorumlanması. *XII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR), Kamu Yönetiminde Değişim, Bildiri Özetleri Kitabı*, 293-302.
- Özçağlar, A. (2014). Ankara büyükşehir belediyesinin yönetsel sınırlarındaki değişimin ankara şehrine ve ankara iline etkileri. *Yönetsel Coğrafya, Arazi Kullanımı, Planlama, CBS Uygulamaları*, 177-188.
- Taşcier, A. M. (2019). *Neoliberalizm, yerelleşme ve Türkiye*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- TÜİK. (2024). Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları 2024. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2024-53783>
- Ürkmez, G. K. ve Çelik, H. Z. (2016). 6360 sayılı yasayla mekansal ilişki sisteminin kır-kent ikileminde yeniden yapılanışı ve yerel yönetimler: Kayseri ili örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 69-94.
- Yıkıcı, A. ve Çolak, Ç. (2023). Büyükşehirlerdeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespiti sürecine yönelik bir araştırma: Trabzon örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 100-111.
- Yoloğlu, A. C. ve Zorlu, F. (2020). Türkiye’de kırsallığın ve kırsal alanların tanımlanması: Bir yöntem denemesi. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi*, 3(2), 145-176.

EXTENDED SUMMARY

The issue of governing large cities in Turkey has a historical background. The “metropolitan municipality” model, which has been used as a solution to the problems encountered in the management of large cities, has undergone major transformations over the years. Among these, the Law No. 6360 on the Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments to Certain Laws and Decree Laws, which entered into force on April 1, 2014, can be described as one of the most fundamental changes. One of the most significant changes introduced by this Law, which equated the service area of metropolitan municipalities with the provincial boundaries, was the abolition of the legal entities of special provincial administrations in metropolitan municipalities and the elimination of the legal entities of all villages within the provincial boundaries, turning them into neighborhoods. Overnight, in thirty metropolitan municipalities, all villages were reclassified as “neighborhoods within the city”, and citizens living a rural life were made subject to urban taxes and procedures, which brought significant problems in its wake. The situation in question is not only within the scope of sociology but also directly within the field of public administration. The new arrangement, which has legal, economic, and political consequences, has also directly affected daily life. Ultimately, since this regulation proved to be impracticable, it was softened with the introduction of the “rural neighborhood” and “rural settlement” provisions. In other words, with the addition of Provisional Article 3 to Law No. 5216, municipalities were given until December 31, 2022, and later, with another amendment, until December 31, 2025, to determine their rural neighborhoods. Indeed, it is evident that issues such as the pricing of water, transportation, and other services, as well as taxation and zoning in rural areas, do not operate in the same way as in urban areas. With the rural neighborhood and rural settlement regulation, efforts have been made to partially prevent the grievances of rural residents living within metropolitan municipality boundaries. The implementation of this regulation and its effects on municipal budgets and services, both before and after its enforcement, continue to be debated. In this study, whether district municipalities in Ankara have adopted decisions on rural neighborhood designation, the criteria applied in defining these areas, and how the current situation compares to the period when villages possessed legal personality are examined primarily through a literature review and document analysis. The transformation of villages within metropolitan municipality boundaries into neighborhoods has previously been criticized on legal grounds for alleged unconstitutionality. This process led to an abrupt overnight shift in rural and urban population statistics, rendered data on rural production problematic, and created ambiguity regarding the authority, duties, and responsibilities of local governments in both urban and rural contexts. Politically, this transformation has also generated debate concerning representation, participation, and, consequently, local democracy. Furthermore, the extension of metropolitan municipalities’ responsibilities— originally designed for urban service provision—into rural areas has given rise to new administrative and financial challenges. Service delivery costs have increased, and the effectiveness and efficiency of public services have become contested. Requests for the designation of rural neighborhoods and rural settlement areas were submitted by 22 of

Ankara's district municipalities, excluding Etimesgut, Pursaklar, and Yenimahalle. Of these requests, 13 concerned the designation of rural neighborhoods, 4 related to the delineation of rural settlement area boundaries, and in 5 districts, both the establishment of rural neighborhoods and the determination of rural settlement boundaries were requested. In total, the Ankara Metropolitan Municipality Council adopted decisions covering 855 rural neighborhoods and rural settlement areas. The increase in the type and number of services and the expansion of service areas, without a corresponding increase in revenues at the expected level, illustrates the structural challenges of this transformation in Ankara, as observed elsewhere. Nevertheless, the Ankara Metropolitan Municipality has attached particular importance to areas that have retained their rural character and has expanded and diversified service provision in these locations. In conclusion, the conversion of villages and town municipalities first into neighborhoods and subsequently into rural neighborhoods and rural settlement areas has not been sufficient to resolve the problems encountered in the governance and service delivery of urban and rural areas within metropolitan municipality boundaries. It is evident that a more comprehensive and structural reform is required. Establishing a system that evaluates rural areas as genuinely rural in fiscal, political, and administrative terms; determines service provision within a holistic rural development perspective; proposes an organizational model that does not rely solely on metropolitan municipalities; and prioritizes increasing local governments' revenues through strengthening their own resources would enhance agricultural and livestock activities in areas that are neither fully neighborhoods nor villages, while simultaneously improving the quality, effectiveness, and efficiency of locally delivered public services.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Finansal Destek | Financial Support: Ali Mert TAŞCIER, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | *Ali Mert TAŞCIER who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.*

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | *This article was prepared by the author alone.*

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | *No conflict of interest or common interest has been declared by the author.*

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | *The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.*

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazar, makalenin tüm süreçlerinde Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nden başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | *The author declares that he/she complies with the scientific, ethical, and quotation rules of Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences in all processes of the paper and that he/she does not make any falsification of the data collected. In addition, he/she declares that Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences.*