

# 6360 Sayılı Kanun ve Zorunlu Kentleşme

Ayşe ÜNAL\* ve Harun TANRIVERMİŞ\*\*

**Öz:** 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile büyükşehirlerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Köylerde tüm kararları yasalar doğrultusunda köyde yaşayanlar vermektedir.6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüştürülen köy halkının fikri alınmamıştır. Köyler kentsel alana dönüştürüldüğünden, yapılan bu idari değişimin zorunlu kentleşme olarak tanımlanması mümkündür. Bu makalede öncelikle köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile ilgili süreç değerlendirilmektedir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile ilgili olarak köyden mahalleye dönüştürülen yerleşme alanlarına yönelik bir saha çalışması yapılmıştır. Saha çalışmasında 6360 sayılı Kanun ile ilk kez Büyükşehir Belediyesi olan Muğla ilinin Ula ve Yatağan ilçeleri değerlendirilmiştir. Ula ve Yatağan ilçelerinde köy iken mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarı ile yüz yüze anket çalışması yapılmıştır.Yapılan çalışmada mahalle muhtarlarının 6360 sayılı Kanun ile ilgili görüşleri, tutum ve yaklaşımlarına yer verilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Köy, mahalle, bütünleşme, zorunlu kentleşme, muhtar, kırsal alan.

## Law No 6360 And Compulsory Urbanization

**Abstract:** With the entry of Law No. 6360 into effect, the villages located in greater cities have converted from village to neighborhood. In villages, all decisions are made by those living in the village in accordance with the law. In the case of changing the administrative forms of settlement areas, the opinion of the people is required by law. The villages that converted to the mahalle with the law numbered 6360, the opinion of the village people was not taken. It may be possible to define this administrative change as compulsory urbanization, because, villages were turned into urban areas. In this article, firstly, the process of transforming villages into neighborhood is evaluated. In the field study, Ula and Yatağan districts of Muğla province which is converted into greater city (metropolitan) with the law numbered 6360 were evaluated. In the districts of Ula and Yatağan, a questionnaire survey was conducted with reeves (muhtar) of 35 mahalles converted from villages. In this paper, the opinions, attitudes and approaches of reeves regarding Law No. 6360 are analyzed.

**Keywords:** Village, neighborhood (mahalle), integration, compulsory urbanization, reeve/demarch, rural area.

\*Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ziraat Mahallesi, İrfan Baştuğ Caddesi, Dışkapı, 06110 Altındağ/Ankara/Türkiye.

\*\*Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ziraat Mahallesi, İrfan Baştuğ Caddesi, Dışkapı, 06110 Altındağ/Ankara/Türkiye.

Makale gönderim tarihi: 29.05.2017

Makale kabul tarihi: 17.01.2018

## Giriş

Yeni kamu yönetimi, hizmetlerin sunumunda kamu kaynaklarının; etkin, verimli, ekonomik, saydam, vatandaş odaklı, hesap verilebilirlik anlayışını ön plana çıkarmıştır. Çağdaş kamu yönetimi aynı zamanda olabildiğince yerel bir yönetimi ifade etmektedir. Bu nedenle, yerel ve merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu yönetiminin temel amacı ve görevi; halkın hayatını kolaylaştırmak, hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde, ihtiyaç duyulduğu zamanda, ihtiyaca karşılık gelecek kadar ve ihtiyaç anında halka sunulmasıdır.

1950'li yıllardan sonra hızlı sanayileşme ve teknolojinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkan göç ve bunun sonucu olarak ta hızlı nüfus artışı büyük yerleşim merkezlerinde hızlı kentleşmeye de neden olmuştur. Sanayileşme ve teknolojideki gelişme aynı zamanda mekana ve idari yönetim şekillerine de yansımıştır. Yerleşme alanları genellikle belediye sınırları içerisinde gelişirken, yeni gelenlerin ihtiyacını karşılayamaz olmuş, arsa ve arazi fiyatlarındaki artış ile yeni yerleşme alanları belediye sınırlarının ötesine geçerek merkez yerleşmenin çevresinde daha ucuz olan arazilere yerleşmişlerdir. Kentler, plansız ve kontrolsüz bir büyümeyle karşı karşıya kalmıştır. Yerleşme alanlarının yönetilebilmesi ve kontrol altına alınabilmesi için yönetim sınırlarının ve ilkelerinin değiştirilmesi bir gerekliliktir. Kontrolsüz ve plansız gelişmenin kontrol altına alınması amacıyla yapılan mekansal ve mali planlamalar ile yasal düzenlemeler genellikle alan ve nüfus büyüklüğü üzerinden gerçekleştirilmekte, kırsal alanlar ve köy yerleşim alanlarının sosyolojik açıdan değerlendirilmesi ise büyük ölçüde gözardı edilmektedir.

Yerleşme alanlarının sınırlarının değiştirilmeleri konusunda çalışma yapan uzmanlar, sınır değişikliği ve nüfus büyüklüğü üzerinden yapılan düzenlemelerin doğal bir yaklaşım olduğunu genellikle kabul etmektedir. Türkiye'de yapılan düzenlemelerde de benzer yaklaşımlar uygulanmaktadır. Köşe yazıları, makaleler ve çeşitli toplantılarda bu konu sıklıkla gündeme gelmekte, ancak kırsal alanların ve kırsal yerleşme alanlarının yeni/yeniden oluşturulan ve kurgulanan büyükkent/anakent /bütün kent/büyükşehir yönetimi ile etkileşimleri ihmal edilmekte, konuya yönelik genel ve kapsamlı bir araştırmaya rastlanılamamaktadır. Kır ve kent bütünleşmesi; şehir plancıları, siyaset bilimcileri ve kamu yönetimi uzmanlarının gündemini zaman zaman meşgul etmiş ise de, henüz sağlıklı yaklaşımlara ulaşıldığından söz edilememektedir. Kır ve kırsal alan, kentin baskısı ve rant kaynaklı yatırımlara genellikle yenik düşmüştür. Kırsal alanlar; Türkiye'deki mevzuat düzenlemelerinde Köy Kanunu'nun dışında, İmar Kanunu, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği içerisinde yer alan kısıtlı

kavramlar içerisinde sıkışıp kalmıştır. Zaman zaman belediye yönetimini düzenleyen Belediye Kanunları'nda zayıf birkaç cümleye de rastlanılmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yıllardan bu yana, yerel yönetimlerin ve büyükşehirlerin yeniden yapılandırılması konusunda sıklıkla yeni düzenlemeler yapılmaktadır. 1984<sup>1</sup> yılında yapılan düzenleme ile tüzel kişilikleri değiştirilen bazı il belediyelerinin Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüştürülmesi, ardından İstanbul ve Kocaeli'nin Büyükşehir Belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi birer başlangıçtır. Bu başlangıcın dayanağı ise Anayasa'nın 127. Maddesinde belirtilen, kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmüdür. Büyükşehir Belediyeleri ve bu belediyelerin sınırları içerisinde bulunan yerel idarelerin yapısını yeniden düzenleyen son, genel ve büyük düzenleme 6360 sayılı Kanundur. *14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması Hakkındaki 6360 sayılı Kanun*; 06.Aralık.2012 tarihinde yürürlüğe girmiş, 6447 sayılı Kanun ile de 14.03.2013 tarihinde değişikliğe uğrayarak 30.03.2014 tarihinde hayata geçirilmiştir. Bu değişiklik sadece 14 yeni Büyükşehir Belediyesi kurulması konusunu içermemektedir. Değişiklik, hem yeni on dört Büyükşehirin, hem de, mevcut on altı (İstanbul ve Kocaeli 2004 yılında il sınırına kadar genişletilmişti) Büyükşehirin sınırlarını il sınırlarına kadar genişletmiştir. Kanun'dan önce İl Özel İdareleri'nin hizmet alanında kalan köyler ve orman köyleri ile 6360 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerin sınırları içerisindeki köyler (İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediye sınırları içerisindeki köyler dahil) ve belde belediyeleri kapatılarak mahalleye dönüştürülmüştür. İdari açıdan bazı Büyükşehir Belediyelerinde yeni ilçe belediyelerinin kurulması gerekmiştir. Büyükşehir Belediyesi adını taşıyan ilçe belediyelerinin isimlerinde değişiklik yapılması gerektiğinde ya da sınır değişikliği gerektiğinde, ölçek (nüfus ve alan) ve il adı gözönünde tutularak yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Bahse konu düzenlemelerle mevcut tüzel kişilikler (yönetimlerin) kaldırılarak yeni tüzel kişilikler (birleştirme, eklenme, eklenme, katılma, genişletme, büyütme suretiyle) oluşturulmuştur.

Belediyeler, Kanun'dan gelen yetki sınırları içerisinde hizmet sunumunda müşteri memnuniyetini esas alan yönetim birimleridir. Belediyeler; “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir<sup>2</sup>.” Dolayısıyla, belde sakinlerinin seçerek yönetime getirdiği yöneticilerin Kanunla belirlenen görev ve hizmetleri belde halkına; en etkin, ekonomik ve verimli olarak, ihtiyaç duyduğu anda

<sup>1</sup> 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

<sup>2</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 3

sunmaları beklenmektedir. Hizmet verilen alanın ve nüfusun, yerel hizmetlerden optimum düzeyde yararlanabilmesi için, yerel hizmetlerin üretimi ve faydalanıcılara sunumunda; ulaşılabilirlik, zamanında iletişim ve etkileşim, vasıflı-uzman personel, hizmetin zamanlaması ve yönetim gibi hususların göz önünde tutulması gerekmektedir. Yönetişim süreci içerisinde; kamu gücünün kullanılması, kararların alınma şekli ve vatandaşların yönetim sürecine katılması, verilen hizmetin halk tarafından sahiplenilmesine de neden olmaktadır. Belde halkı tarafından sahiplenilen/kabullenilen yerel uygulamaların ise başarısız olma ihtimali olmayacaktır.

Hizmet sunumunda ölçek optimizasyonun sağlanabilmesi, sağlıklı yönetimle de mümkün olabilir. Bu nedenle, nüfusun büyüklüğü, hizmet verilen alanın genişliği, hizmet veren merkez ile arasındaki uzaklık, hizmeti veren konusunda uzman personel ile etkin teşkilatlanma hizmet sunumunda memnuniyeti beraberinde getirecektir. Hizmeti talep eden halkın zamanında ve doğru bilgilendirilmesi ile iletişim ve etkileşim sağlanacak, halkın kararlara katılımı da sağlıklı yönetişimi sağlayacaktır. Dolayısıyla, optimizasyon sınırının üzerinde olan bir büyüklük (alan, yüzölçümü, nüfusu, iş hacmi gibi) karar alımında ve beklentilerde, belde halkının hoşgörü ve tahammül düzeyini azaltabilecektir. Bir başka deyişle, eldeki kısıtlı kaynakları optimum olarak kullanabilmek asıl hedef olarak görülmeli ve ölçegin sınırları buna göre tespit edilmelidir. Kaynak nereye kadar yetebiliyor, memnuniyeti ve konforu temin edebiliyorsa, optimizasyon sınırı da oraya kadar düşünülebilir. Ancak önemli olan, fayda ve maliyet analizleri yapılarak hizmetin kullanıcıya ulaşmasında zaman, ulaşılabilirlik ve maliyet unsurlarının minimum düzeyde, verilen hizmetin kalitesinin ise maksimum düzeyde olup olmadığını ölçebilmektir. Zamanında ve ihtiyaca karşılık verebilecek ölçüde verilemeyen bir hizmet kaynak israfı hatta kamu zararı olarak dönecektir.

Yönetişim süreçlerinde demokratik yaklaşımlar ve katılım konularının son zamanlarda yeniden tartışılıyor olması, yerinden yönetimin olmazsa olmaz unsurlarından olması sebebiyle memnuniyet vericidir. Hizmeti alanların, kullanıcıların ya da değişikliğe maruz kalanların kanaati, algıları, memnuniyet ya da beklenti düzeyleri verilen hizmetin başarısını ölçme araçlarından bazılarıdır.

Bu makalede, 6360 sayılı Kanun ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarlarıyla bir saha çalışması yapılmıştır. Saha araştırması, Nisan 2016 ile Eylül 2016 tarihleri arasında, 2014 yerel seçimlerinde il sınırına kadar ilk kez Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüştürülen Muğla ilinin, Yatağan ve Ula ilçelerindeki köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim alanlarının mahalle muhtarları ile yapılan yüz yüze anket çalışmasını içermektedir. Bu çalışma, kendi alanında ve incelediği hedef grup açısından ilk ve önemli çalışmalardan biridir. Köy iken mahalleye dönüştürülen

mahalle muhtarları ile yapılmış geniş kapsamlı bir çalışmaya literatürde rastlanılamamıştır. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girdiği 30.Mart.2014 tarihinden iki yıl sonra yapılan bu çalışma ile temin edilen veriler, bundan sonra aynı amaçla yapılacak diğer çalışmalara altlık oluşturacağından önemli bir çalışmadır. Özellikle de, 30 Mart 2019 tarihinden itibaren köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim alanlarında emlak vergisi ödenmeye, inşaat ruhsat harçları alınmaya ve su bedellerinin rayiç bedelden tahsil edilmeye başlanması gibi hususlar gündeme geleceğinden, alanda çalışan uzmanlar bu çalışma ile kıyaslama olanağı bulacaktır.

## **Durum Tespiti: 6360 Sayılı Kanun ve Öncesinde Büyükşehir Belediyeleri**

Türkiye'de, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın işaret ettiği iki temel idare bulunmaktadır. Bunlar; *merkezi idare ve mahalli idareler*dir. Mahalli idareler; mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kurumlardır. 1982 Anayasa'nın 127. maddesinde kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükme bağlanmıştır. O tarihten itibaren de Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasına yönelik iş ve işlemler başlatılmıştır. Mahalli idareler tarafından sunulan kamu hizmetleri, vatandaşların günlük yaşantısı ve hayat kalitesini, konforunu artırıcı hizmetlerdir. Büyükşehir Belediyelerinin kuruluş kanunlarının çerçevesi genel olarak incelendiğinde, kuruluş ve sınırlar, görev, yetki ve sorumluluklar, karar organları, teşkilat yapısı, gelir ve giderler ile işbirliği konusundaki hükümleri içermektedir. Kanun genelinde hizmeti sunma ve harcama yöntemleri, teşkilatlanma süreçleri ve hizmet sunumunda diğer kurum ve kuruluşlara yapılabilecek işbirlikleri düzenlenmektedir

Önceki mevzuat düzenlemelerinde de olduğu gibi, 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde, Büyükşehir olmayan ya da bu sınırlar içerisinde yer almayan mahalli idarelerin vatandaşlara sunduğu hizmetlerde bazı eksiklikler görüldüğü ifade edilmektedir. Anayasa'dan alınan yetki ile yeni Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ve tüzel yapıların yeniden şekillendirilmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. 2012 yılında kanunlaşan ancak 2014 Yerel Seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un gerekçesi, bundan önceki Büyükşehir Belediyelerinin çalışma yöntemini düzenleyen kanunların gerekçelerinden farklı değildir.

Türkiye'de yerleşme alanı ya da idari sınırlar ile ilgili düzenlemeler, genellikle nüfus ve alan üzerinden belirlenmektedir. Büyükşehir Belediyelerinin yeniden yapılandırılması da nüfus ve alan üzerinden şekillenmiştir. Şehirlerin hızlı gelişmesi ancak yerel/kentsel hizmetlerin sunumunun bu gelişmeyi yakalayamaması nedeniyle büyük yerleşim merkezlerinde yeni bir yönetim anlayışının benimsenmesi gerekli hale gelmiştir. Bu nedenle, kamuda ne, nasıl,

en ekonomik şekilde yapılabilir yaklaşımı ile hızlı hizmet sunma yöntemi arayışlarına gidilmiştir.

Türkiye, büyükşehir/bütünşehir yapılanması ile 1984 yılında 3030<sup>3</sup> sayılı Kanun ile tanışmıştır (Tablo 1). Büyükşehir Belediyelerinin ülke gündemine girmesi; 18.01.1984 tarihinde 2972<sup>4</sup> sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanan 27.06.1984 tarihinde 3030 sayılı Kanun, 23.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Kanun<sup>5</sup> ve 06.12.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun<sup>6</sup> Resmi Gazete'de yayınlanmış ve kısmen yürürlüğe girmiş, 6360 sayılı Kanun'un uygulanmasına 30.Mart.2014 yerel seçimleri ile başlanmıştır (Tablo 1).

10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, nüfusları ile orantılı olacak şekilde, 20 kilometre ile 50 kilometre arasında değişen yarıçaplı alanı kapsayacak şekilde değiştirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun gerekçesinde; 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de belirtilen şehirlerdeki nüfus artışlarından, alan yetersizliğinden ve çarpık yapılaşmadan söz edilmektedir. Bu tespitten hareketle, 2004 yılından 2012 yılına kadar şehirlerin büyüme ve hizmet sunma durumunda bir değişiklik olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ilgili diğer tüm Kanun'lar da revizyona uğramıştır.

Yeni düzenlemenin Anayasa'da geçen hükme uygun olup olmadığı da başka bir sorundur. Büyükşehirlerle ilgili yeni idari düzenleme, her *yerleşim merkezini* değil *büyük yerleşim merkezlerini* kapsamaktadır. Anayasa'da bahsedilen ölçü, ilin sınırları içerisindeki nüfus değil yerleşim merkezinin nüfusedir (Gözler 2013:1-2). Örneğin, Kanun'un çıktığı tarih olan 2012 yılındaki Muğla il merkez nüfusu ya da yerleşim merkezi nüfusu 70.000 civarındadır. Dolayısıyla, yerleşim merkezi nüfusu kavramı Kanun'un getirdiği nüfus kriterine uygun bir nüfusu karşılamamaktadır. 6360 sayılı Kanun ile İl İdari Sınırları içerisindeki dağınık yerleşim alanlarının toplam nüfusu büyük yerleşim merkezi gibi tanımlanmıştır.

6360 sayılı Kanun sonrasında 30 Büyükşehirin ve Büyükşehir Belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin kurumsal, mali ve idari yapılarında da değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. 5216 ve 6360 sayılı Kanun'ların getirdiği yapılanmaya göre yeniden teşkilatlanmaları, stratejik ve mekansal planlarını yeniden oluşturmaları gerekmiştir. Özellikle de 6360 sayılı Kanun ile

<sup>3</sup> 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

<sup>4</sup> Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

<sup>5</sup> Büyükşehir Belediyesi Kanunu

<sup>6</sup> 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

kurulan 14 yeni Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri, kurumsal yapılarını mevzuata göre yeniden oluşturmaları uzun zaman almıştır, halen de kurumsal yapılaşmanın tamamlandığı söylenemez. Ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin bağlı idaresi olan yeni 14 Su ve Kanalizasyon İdaresi kurularak kurumsal yapılarını oluşturmuşlardır. Konu sadece kurumlardaki teşkilatın yeniden kurgulanması olmayıp, görev, yetki ve sorumluluklar ile mekansal kararların alınma süreç ve çeşitliliği de değişmiştir.

**Tablo 1.** Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişim Süreci

Tarihsel Dönem	Büyükşehir Satatüsüne Dönüşen İller
1984	(Ankara, İzmir)** İstanbul*
1986	Adana**
1987	(Bursa, Gaziantep)**
1988	Kayseri**
1993	(Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Mersin, Samsun)*** İzmit(Kocaeli)*
2000	Adapazarı (Sakarya)**
2004*	İstanbul ve Koceli sınırları il sınırına kadar genişletilmiştir.
2012 yılında büyükşehir olan-2014 yerel seçimlerle tüzel kişiliği değişen belediyeler	(Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van)***
* İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediye sınırları il sınırına kadar genişletilmiştir **2014 genel yerel seçimlerinde il sınırına kadar genişletilen Büyükşehir Belediyeleri ***2014 genel yerel seçimlerinde sınırı il sınırı olarak doğan Büyükşehir Belediyeleri	

6360 sayılı Kanun ile 16 olan Büyükşehir Belediyesi sayısı 30'a çıkartılmış, 2004 yılında il sınırlarına kadar sınırları genişletilen İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi gibi 28 büyükşehirin (14 eski+14 yeni) sınırları da il sınırına kadar genişletilmiş, bünyesinde barındırdığı belde belediyeleri ve köyler kapatılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehirlerin sınırları birden çok yerleşim yerini ve yönetim merkezini kapsamaktadır. Yeni oluşum ile belediyelerin yönetim birimleri yeniden şekillenmiş, 28 İl Özel İdaresi ise kapatılmıştır (Tablo 2-3).

**Tablo 2.** Yerel Yönetim Birimleri

Büyükşehirlerde	Diğer İllerde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Büyükşehir Belediyesi</li> <li>• Büyükşehir İlçe Belediyesi</li> <li>• Mahalle Muhtarlıkları (temsil görevli)</li> <li>• Bağlı İdareler (Su ve Kanalizasyon İdareleri gibi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İl Özel İdaresi</li> <li>• İl Belediyesi</li> <li>• İlçe Belediyesi</li> <li>• Belde Belediyesi</li> <li>• Köyler</li> <li>• *Orman Köyleri</li> <li>• Birlikler (sulama, turizm, hizmet gibi)</li> </ul>

Diğer yerel yönetimlerin (ilçe belediyeleri) sayılarının azaltılmasından ziyade, köy sayısı 34.339'dan 17.859'a düşürülerek 16.480 köy ile 1580 belde belediyesi kapatılmış ve belediye sınırları içerisinde katılmıştır (Tablo 3). Yeni düzenleme ile kırsal alan olarak tanımlanan bu alanlarda belediye ve büyükşehir belediye mevzuatı geçerli olacaktır.

**Tablo 3.** 6360 Sayılı Kanun ile Önceki Durum Analizi

Belediye Türü	6360 öncesi* Adet	6360 sonrası** Adet	6360 öncesine göre fark Adet ve (%)
<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	16	30	14 (%87.5)
<b>Büyükşehir İlçe Belediyesi</b>	143	519	376 (%363)
<b>İl Belediyesi</b>	65	51	-14 (%21)
<b>İlçe Belediyesi</b>	749	400	-349 (%47)
<b>Belde Belediyesi</b>	1977	397	-1580 (%80)
<b>İl Özel İdaresi</b>	81	51	-30 (%37)
<b>TOPLAM BELEDİYE</b>	2950	1397	-1553 (%53)
<b>Köy*</b>	34.339	17859	-16480 (%48)
Detaylı bilgi için bkz: *İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014 Faaliyet Raporu, <a href="http://migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF">http://migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF</a> (15.12.2015) ** <a href="http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf">http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf</a> (26.01.2017) *** <a href="http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/">http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/</a> (26.01.2017)			

**Kaynak:** 2013 yılında Türkiye Belediyeler Birliği ve İçişleri Bakanlığı işbirliği içerisinde Büyükşehir Belediyeleri Bilgilendirme Toplantılarında yapılan standart sunumlar ile web sitelerinden elde edilen verilere göre yazar tarafından hazırlanmıştır.

Türkiye geneli değerlendirildiğinde 1397 belediyenin;

- %2'si Büyükşehir (30),
- %4'ü İl belediyesi (51),
- %37'si Büyükşehir İlçe (519),
- %29'u İlçe (400) ve
- %28'inin Belde/kasaba (397) belediyelerinden oluştuğu belirlenmiştir (Tablo 4).

**Tablo 4.** Belediyelerin Türlerine Göre Toplam İçerisindeki Oranı

Belediyenin türü	Sayısı	Oranı
<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	30	%2
<b>İl Belediyesi</b>	51	%4
<b>Büyükşehir İlçe Belediyesi</b>	519	%37
<b>İlçe Belediyesi</b>	400	%29
<b>Belde (kasaba) Belediyesi</b>	397	%28
<b>TOPLAM</b>	1397	%100,0

*Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, 2014*

## Büyükşehir Belediyesi Sistemi

Hizmette koordinasyonun sağlanabilmesi ve planlı hizmet üretiminin etkili olabilmesi için güçlü bir yerel yönetim yapısına ihtiyaç bulunduğu kuşkusuzdur. Altyapı (yol, su, kanalizasyon, arıtma, atık yönetimi, çevre), fiziksel planlama gibi işgücü ve maliyeti yüksek hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi kaynak israfını önleyeceği gibi, planlı, programlı, ekonomik ve kaliteli hizmeti de beraberinde getirecektir. 6360 sayılı Kanun'un çıkış amacı tam olarak budur. Bu çalışma ile, azaltılan idari yapı veya değiştirilen tüzel kişilik formülü, Kanun'un amacını yerine getirebilecek midir? sorusunun yanıtı aranmaktadır.

1984 yılından önce şehir yönetimi yaklaşımlarında belediyelerin çalışma sistemlerinin bir bütün olduğundan hareket edilmiştir. 1982 Anayasası'na eklenen düzenlemeye de dayanılarak, her yönetim biriminin bütün işlevleri üstlenmesinin hantallığı da beraberinde getirdiği/getireceği yaklaşımı benimsenmiştir. 1984 yılındaki Büyükşehir Belediyesi yaklaşımıyla, hizmetlerin tek bir merkezden değil, yerelde ve yerel ile merkezde iş bölümü yapılarak, farklı düzeylerdeki mahalli idarelerle paylaşılmak suretiyle görevlerin yerine getirilmesinin daha etkin bir yönetim tarzı olabileceği kanaatine varılarak ilk düzenleme yapılmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde büyükşehir yönetim sistemi bir bütündür ve sistemi oluşturan parçalar birbirleri ile iletişim ve etkileşim içerisindedir. İş bölümünde, idarelerin sorumluluklarını zamanında yerine getirmesi önemlidir. Bir orkestranın yapısı büyükşehir sistemine örnek olarak gösterilebilir.

Büyükşehir Belediyesi orkestrayı yöneten şefi, ilçe belediyeleri ise müzik enstrümanlarını kullananlar olarak tanımlanabilir. *Doğru notaya, doğru zamanda, kuralı ölçüsünde* basılmasıyla melodi ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin her birinin farklı görev ve sorumlulukları bulunmakta olup bu görevler birbirini tamamlayan görev ve sorumluluklardır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ile ilgili diğer birimlerin görevlerini zamanında ve birbirlerine ardışık olarak bir iş planı içerisinde yapmaları halinde bahse konu görevin/hizmetin tam ve eksiksiz yerine getirildiğinden bahsetmek mümkündür.

İllerin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle; ekonomik, sosyal, fiziksel, mekansal, nüfus, sosyal ve kültürel yapılarında da değişiklikler olması kaçınılmazdır. Kanun ile kamu hizmetlerinin ulaşması gereken fiziksel yapı ve nüfus değiştirilmiştir. Bir yerleşme alanının Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisine alınması ya da adının köy iken mahalleye dönüştürülmesi, bir anda o nüfusun karakterini değiştirmeyeceği gibi, beklentilerinde de ciddi bir farklılık getirmeyecektir. Ancak, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde olmak psikolojik ve ekonomik beklentilerin oluşmasına da neden olmaktadır. Alanda yapılan görüşmelerde genellikle verilen yanıt; *Büyükşehir olduk, hani, hayatımızda ne değişti ki*, şeklindedir.

Köylerde ve şehirlerde; toplumsal, ekonomik ve sosyal yapı farklı ise de; konu hizmet açısından değerlendirildiğinde, bazı ihtiyaçlar farklı da olsa; ulaşım, eğitim, temiz suya erişim, kanalizasyon, konut ve işyeri izinlerinin alınması gibi temel hizmetler her iki yerleşme alanında yaşayanlar için benzerdir. Büyükşehir statüsüne dönüştürülme ile köyde yaşayanların bazı hizmetlere ulaşabilmesi için ilçe ya da Büyükşehir Belediyesine gidip gelme sıklığı daha da artacaktır. Köyler mahalleye dönüştürülmeden önce muhtar ya da kaymakamlıkla çok kısa zamanda ve uzaklıkta çözülebilirken, Büyükşehir yönetimi döneminde bazı hizmetler için ilçe belediyesine, bazı hizmetler için ise Büyükşehir Belediyesine gidilmesi gerekecektir. Bir başka deyişle ulaşımında hareketlilik artacak ve ulaşım hizmetleri daha da önemli hale gelecektir. Köy statüsünde iken köyün muhtarı bazı ihtiyaçları, belde ya da ilçe belediyesinden temin edebilirken, yeni yönetim sisteminde gereksinimlerini çözebilmek için kilometrelerce yol gitmesi gerekebileceği gibi yetkisi olmaması nedeniyle sadece sorunu bildirmekle kalacaktır. Aynı durum, köyden mahalleye dönüşen yerleşme alanlarında yaşayan halk için de geçerlidir. Her ne kadar belediyeler hizmete erişimde optimizasyonu sağlayabilmek için bilgi teknolojileri üzerinde yoğun mesai ve mali yatırım yapıyor ise de, çalışmanın verimliliği; kırsal alandaki hane halkının eğitim ve kültürel yapısının teknolojiyi kullanabilir gelişmişlikte olması ve teknolojiye ulaşabilmesine bağlıdır. Dolayısıyla, belediyelerin ve bakanlıkların bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaları, halkın eğitimi ve kurumsal kapasitenin eksikliği nedeniyle şimdilik verimsiz kalabilmektedir.

## Büyükşehir Belediyeleri ve Nüfus

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, Türkiye nüfusunun %93'ü belediye sınırları içerisine alınmış ve kentsel nüfus statüsüne dönüştürülmüştür. Aynı Kanun'a göre, 2014 yılı Aralık ayı sonu nüfusuna göre, Türkiye nüfusu 77.695.904 kişidir. Bu nüfusun yaklaşık 60 milyonu Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yaşar hale gelmiştir. Belediye ve köy nüfusları konusunda 2011 ve 2014 yıllarına ait (bir başka söylemle 6360 sayılı Kanun'un öncesi ve sonrasına ait) nüfus dağılımını ve yüzdeleri nüfus dağılım tablosundadır.

**Tablo 5.** Nüfus Dağılım Tablosu

Belediyeler, Köyler ve Türkiye	6360 Öncesi Mevcut Durum*		6360 Sonrası Yeni Durum**	
	Nüfus (2011)	Nüfusa Oranı	Nüfus (31.12.2014)	Nüfusa Oranı
(a)Büyükşehir Belediyeleri	34.833.806	%47 a/ (a+b+c)	59.968.496	%77 a/ (a+b+c)
(b)Diğer Belediyeler	27.844.945	%37 b/(a+b+c)	12.536.611	%16 b/(a+b+c)
(a+b)Belediye Nüfusu	62.678.751	%84 (a+b)/(a+b+c)	72.505.107	%93 (a+b)/(a+b+c)
(c)Köyler	12.045.518	%16 c/(a+b+c)	5.190.797	%7 c/(a+b+c)
(a+b+c)Türkiye	74.724.269	%100	77.695.904	%100

*Kaynak: 2011 ADNKS verileri ile [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf) (26.01.2017) temin edilerek yazar tarafından hazırlanmıştır.*

Toplam belediye nüfusu 72.505.107 olup bu nüfusun %83'ü (a/(a+b)) Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde, %17'si ise (b/(a+b)) diğer belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Oysa, 1930'lu yıllarda Türkiye nüfusunun yaklaşık %80'i köylerde yaşarken, bugün nüfusun %93'ü şehirlerde (belediyelerde), %7'si ise köylerde yaşamaktadır (Tablo 5). Türkiye genelinde yeniden yapılandırılan 30 Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il sınırı olması ve kapatılan belde ve köy sayıları tablo 6 ve tablo 7'de verilmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumunun, Adrese Dayalı Nüfus Sistemi'ne (ADNKS) göre yayınladığı 31.12.2016 yılına ait veride;

- Türkiye nüfusu 79.814.871,
- İl ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus 73.671.748 (nüfus içindeki oranı: %92,3),
- Belde ve köylerde yaşayan nüfus 6.143.123 (%7,7) olarak belirtilmiştir. (tuik.gov.tr, 2017).

Belirtilen sayısal büyüklüklerde, belde belediyelerine ait nüfus, belde ve köy nüfusu içerisinde yer almaktadır.

### **Büyükşehirlerde Kapatılan Belde, Köy, Orman Köyü**

6360 sayılı Kanun'dan önce kurulmuş olan 16 Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesiyle; 488 belde, 2913 köy ve 5845 adet orman köyünün tüzel kişiliği değiştirilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Toplamda ise 488 belde 8758 köy mahalleye dönüştürülmüştür<sup>7</sup>.

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 14 ilin il sınırlarına kadar Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüştürülmesiyle; 588 belde belediyesi, 3544 köy ve 4178 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Belde, köy ve orman köyü olarak 17.556 yerel yönetim biriminin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Tablo 6).

Köyün tek başına düşünülmesi mümkün değildir. Köy bağlularını da birlikte düşünmek gerekmektedir. Bazı köylerin mezralarının, yaylak ve kışlaklarının, yazlıklarının bulunduğu bahsederek, 30 büyükşehirin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesiyle sadece köy, orman köyü ve beldelerin kapatılmadığı, 20.237 köy bağılı da etkilenmektedir (Dik, 2014: 87).

Özetle, yaklaşık 60 milyon nüfusun Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde yaşıyor olması bu nüfusun büyükşehirin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin nimetlerinden eşit şekilde faydalanacağı, kentsel bütünleşmenin sağlanacağı anlamına gelip gelmeyeceği sosyolojik açıdan incelenmelidir.

**Tablo 6.** 6360 Sayılı Kanun ile Kapatılan Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisindeki Belde ve Köyler

Büyükşehir Sayısı		Kapatılan Belde Sayısı		Kapanan Köy Sayısı		Kapanan Orman Köyü Sayısı		Kapanan Toplam Köy	
6360 öncesi	6360 sonrası	6360 Öncesi	6360 Sonrası	6360 Öncesi	6360 Sonrası	6360 Öncesi	6360 Sonrası	6360 Öncesi	6360 Sonrası
<b>14+2</b>	<b>14</b>	<b>488</b>	<b>588</b>	<b>2913</b>	<b>3544</b>	<b>5845</b>	<b>4178</b>	<b>8.758</b>	<b>7.722</b>
30		1.076 (a)		6.457 (b)		10.023 (c)		16.480 (b+c) köy+belde 17.556 (a+b+c)	

*Kaynak:* Tablo 5'ten yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

<sup>7</sup>Türkiye Belediyeler Birliği ve İçişleri Bakanlığı, bilgilendirme toplantısı sunumları, <http://www.tb.b.gov.tr/belediye-akademisi/tbb-gabb/tbb-gabb-mevzuat-bilgilendirme-toplantisi-2013> (10.05.2017)

## **Köylerin Kapatılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi**

Metropoliten yönetim mantığı demokratik katılımın sonucunda oluşan bir yönetim biçimidir. 6360 sayılı Kanun'da ise bu mantık göz ardı edilip hizmet önceliği merkeze konularak merkeziyetçi bir yönetim modeli getirilmiştir. Kanun'un düzenlenme aşamasında, kapanan belde ve köylerin halkına bu konudaki iradelerini sergileme şansı tanınmamış, mahalle yönetimine dönüştürülmeyi isteyip istemedikleri sorulmamıştır (Tunçer & Ünal, 2016: 326). Oysa, hem 442 sayılı Köy Kanunu, hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ayrılma ve birleşme ya da sınır düzeltme konularında muhtarların görüşünün alınması ve mümkünse o beldede yaşayan halka sorulması gerekmektedir.

Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na 21 Kasım 1988 tarihinde imza koymuş ve bu şartlar 01 Nisan 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. Maddesi; *Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması* ile ilgilidir. Bu maddede; "Yerel yönetim sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" denilmektedir. Türkiye bu maddeye *çekince* koymamıştır. 6360 sayılı Kanun, Kanun kapsamındaki yerel yönetimlerin sınırlarını ve tüzel kişiliklerini tamamen değiştirmektedir. Yeni bir kurumsal yapılaşma doğmuş, yönetim sınırları il sınırına kadar, ilçe belediyelerinin yönetim sınırları da ilçe idari sınırlarına kadar genişlemiştir. Köy, belde ve Orman köyü olarak 17.556 yerel idarenin tüzel kişiliği değiştirilmiş, 28 İl Özel İdaresi kapatılarak Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'na dönüştürülmüştür. Hatta; ilçe belediyelerinde yeniden düzenleme yapılarak yeni ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Örneğin; Muğla/Fethiye İlçesinde Seydikemer ilçe belediyesi doğmuştur. Bu denli büyük bir değişim ve dönüşümün yaşandığı bir düzenlemede belde halkının fikri sorulmadığı gibi halkın temsilcileri olan köy muhtarları ve belde belediye başkanlarının da konu hakkındaki düşüncelerine başvurulmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Birleşme ve Katılma' başlıklı 8. maddesinde bir belde veya köyün bir başka belde veya köye katılmak istemesi halinde, belde veya köy sakinlerinin oyuna başvurulması gerekmektedir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bu kuralı getirmektedir. Ancak, 6360 sayılı Kanun'un düzenlenme aşamasında herhangi bir referandum yapıldığına veya sakinlerin görüşüne başvurulduğuna dair bir belgeye ulaşılamamaktadır. Üstelik, referanduma başvurulmaması konusunda olağanüstü bir durum da tespit edilememiştir.

Nitekim; Cumhuriyet'in ilk yıllarında, 1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu'ndan bu yana köy tüzel kişiliği olarak varlığını sürdüren, kırsal alan

özelliği ile ekonomik yapısıyla sanayi üretimine de hammadde üreten ve kentlerin ayakta kalmasını sağlayan köylerin kapatılmasına yönelik kararın yeterli tartışma yapılmadan hayata geçirilmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile de bağdaşmamaktadır. Bilindiği üzere, ulusal ve uluslararası bir sözleşmeye onay verilmiş ise bunun gereğinin yapılması beklenmektedir (Yıldırım, 2015 :273).

## Kavramlar

### Büyükşehirlerde Ölçek ve İl Sınırı Kararı İkilemi

Yerleşim birimlerinin sınırları tanımlanırken bir ölçme birimi kullanılmak durumundadır. Bu, kimi zaman nüfus, kimi zaman yüzölçümü olabilmekte; kimi zamanda, ikisi birden tercih edilebilmektedir. Kentsel ölçek nedir?;

“:Ölçek, toplum yaşamının her alanında, ekonomide, siyasette, yönetimde ve hatta ruhbilimde önem taşıyan bir kavramdır. En uygun ölçeğin bulunmasında ve yaşamın ona göre düzenlenmesinde başarı sağlanamadığı takdirde, maliyet artışı ile karşılaşılır. Bu maliyet hem maddi, hem de maddi nitelikte olmayan öğeler içerebilir. Bu nedenledir ki, 1950’li yılların ortalarından beri, gelişmiş batı ülkelerinin çoğunda, büyük kentlerin, küçük olanlardan farklı kurallara bağlı olarak, değişik modellere uygun biçimde yönetilmeleri konusunda önemli adımlar atılmış olduğu görülür. New York, Londra, Paris, Tokyo, Toronto bu gözleme verilebilecek örneklerden yalnız bir kaçıdır (Keleş 2013: 17).

Kentsel ölçek; gerek işletme ekonomistlerinin, gerekse kamu yönetimcilerinin çok iyi bildikleri bir gerçek odur ki, ölçek büyüdükçe tasarrufların artması doğal olmakla birlikte, bu artışın bir sınırının da bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bir başka deyişle, ölçeğin büyüklüğü belli bir düzeyi geçtikten sonra, birtakım iktisadi kayıplarla karşılaşılmasının kaçınılmaz olduğu bilinmektedir. Bu gerçek dikkate alınmış olsaydı, 30 anakent belediyesinin hepsinde, aralarında hiçbir ayırım yapılmaksızın belediye sınırıyla il sınırının üst üste getirilmesi yoluna gidilmez; her biri için kendi özel koşullarını, coğrafi konumunu, ekonomik, toplumsal ve kültürel yapısını hesaba katan özel düzenlemeler yapma yolu seçilmiş olurdu (Keleş, 2015: 7).”

Keleş (2015) çalışmasında; Antalya, Diyarbakır, Konya, Mersin ve Muğla gibi il sınırlarının bir uçtan bir uca 250-300 kilometre uzaklara varabildiği yerlerde kamu hizmetleri, alt yapı ve imar denetimleri gibi konularda hizmetlerin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilmesinin güçleşeceğine dikkat çekmiştir.

Büyükşehir Belediyelerine getirilen yeni yönetim sistemi; alan ve nüfus üzerinden ele alınarak tasarlanmıştır. Bu husus 6360 sayılı Kanun’dan önce kabul edilen *ölçeklerin yeniden tanımlanması* olarak ta ifade edilebilir. Hazırlanan Kanun metninin gerekçe raporları, kamu hizmetinin hangi ölçekte daha hızlı, etkin, verimli ve ekonomik olarak sunulabileceğine cevap arayan soruları da içerdiğinden, yapılan yeni düzenlemeyle merkezden sunulması

verimli olmayan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi sağlanmıştır. Büyükşehir olan illerde, İl Özel İdareleri kapatılmış, yerine yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Ölçeği gereği hizmet sunumunda problem yaşayan yerel yönetim birimleri kapatılarak hizmet sunumunun optimum düzeye çıkarılması amaçlanmıştır. Büyük maliyet, teknoloji ve işgücü gerektiren ya da bütüncül olarak ele alınması gereken (imar planlaması gibi) hizmetlerde ise Büyükşehir Belediyeleri yetkili kılınmıştır. Çok küçük ölçekli yerel yönetimlerin kapatılması veya birleştirilmesi yöntemiyle hizmetlere erişilebilirliğin artırılması hedeflenmiştir (Bingöl vd., 2013: 17). Tablo 5'te yer alan Büyükşehir Belediyelerinin nüfus ve alan büyüklükleri değerlendirildiğinde, *Büyükşehir Eşittir Küçük Bir Devlet* tanımı kuşkusuz yanlış olmayacaktır (Duru 2015: kentcevre.politics.ankara.edu.tr).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle;

- Kamusal harcamaların minimize edilebileceği,
- Yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle hizmet alacağı,
- Nitelikli personelin hizmet vereceği,
- Nitelikli personel ile hizmet kalitesinin artacağı,
- Verimli hizmetin sağlanabileceği,
- Bütünleştirilmiş yerel yönetimlerin kaynaklarının ortak kullanılmasına olanak sağlanacağı,
- Yerel hizmetlerin belde sınırları içerisinde yaşayanlara ve kamusal hizmeti alanlara doğrudan yerel idare tarafından etkin, hızlı ve ekonomik bir şekilde ulaştırılacağı,
- İl genelinde koordinasyona ihtiyaç duyulan hizmetlerde koordinasyon eksikliğinin giderileceği,
- Büyükşehir eliyle yapılacak olan projelerin birden fazla ilçeyi ilgilendirmesi halinde projelerin daha hızlı sunulandırılabilmesi,
- İmar Planlarının üst ölçekte, tek elden, bütüncül olarak düzenlenmesi, koordinasyonun sağlanması ve uygulama süreçlerinin büyükşehir yönetimi tarafından da izlenmesi ile düzenli kentleşmenin sağlanacağı hedeflenmiştir.

Bu makalede yapılan saha çalışmasında, 6360 sayılı Kanun'un düzenlenmesine gerekçe olarak sunulan yukarıdaki hedeflere yönelik sorular hazırlanmıştır. Makale daha büyük ölçekte yapılan bir araştırmanın kır-kent bütünleşmesinin anlamlı bir grup üzerinden test edilmesine de olanak sağlamaktadır. Bu çalışmanın çıktıları üzerinde tartışma başlatmadan önce *köy-kır-kırsal alan-mahalle* kavramlarına değinmek gerekmektedir.

## **Kır, Kırsal Alan, Köy ve Mahalle**

6360 sayılı Kanun yeni idari yapılanmanın yanı sıra kırsal alanları, yerleşme alanlarıyla (köyleriyle), bağıyla, bahçesiyle, harman yeriyle, tarlalarıyla idari bir işleme kentsel alanlara dönüştürme işlemidir (Tunçer ve Ünal 2016: 324). Yapılan bu idari değişim, kırsal yerleşme alanlarında ve çevresinde; sosyal, ekonomik, kültürel ve geleneksel kodların yeniden kurgulanmasına neden olacaktır. 6360 sayılı Kanun'dan doğrudan etkilenen kırsal alanların temsilcileri ya da bu alanlarda yaşayanlar, ne Kanun'un oluşumunda, ne de sonrasında söz sahibi olamamışlardır. Bahse konu kırsal alanın temsilcileri; köylerde yaşayanlar ve onların temsilcileri olan muhtarlar ile ihtiyar meclisidir. Yeni idari düzen içerisinde kırsal alan temsilcilerinin görüşünün alınmaması Kanun koyucuların güç belirtisi olarak ta tanımlanabilir. Bir başka yaklaşımla, kent ve kırsal alan arasındaki ilişkiyi bir güç ilişkisi olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır (Öğdül, 2002: 46-47). Ancak, güç kimdedir? bunu zaman gösterecektir.

6360 sayılı Kanun “zorla şehirleşme” olarak ta tanımlanabilir (Tunçer ve Ünal, 2016: 332). 6360 sayılı Kanun'dan sonra Türkiye nüfusunun %93'ü belediye sınırları içerisinde, %77'si ise Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yaşamaktadır. Büyükşehir yapısı içerisinde, kırsal alan, kırsal yapı ve kırsal alan nüfusu gibi kavramlar net olarak tanımlanmamakta, belediye yönetimi ile yönetilen bir nüfustan bahsedilmektedir. Zorla belediyeleşen, zorla şehirleşen mekanlarla ve nüfusla karşı karşıya kalınmıştır. Kent nüfusu içindeki kırsal alan nüfusunun fazlalığı kentsel hizmetlerde de o oranda söz sahibi olacaklarının belirtisidir. Örneğin, kır ve kent arasındaki farklılıklar tanımlanırken, köydeki cemaat yapısının kentlerde cemiyete dönüştüğü ifade edilir. Türkiye'deki yeni düzenleme ile kentlerde de cemaat yapısının yaygınlaşacağı anlaşılmaktadır. Kentler, değişken ve kaygan bir yapıya sahip olup sürekli değişim içerisinde olduğundan yeni gelenlerle (kırsal alan) bu kaygan yapı keskinleşebilecektir. Kentin ve kırsal alanın ihtiyaçları, hizmet sunumundan beklentileri ve hizmetin büyüklükleri birbirinden farklıdır. Kentlerde modern bir yaşam hükümsürerken, kırsal alanda geleneksel yaşam devam etmektedir. Köylerde ve kırsal alanlarda durağan bir durum söz konusudur. Tohumun ne zaman ekileceği, tarlanın ne zaman sürüleceği, ürünün ne zaman toplanacağı bellidir. Hatta, düşünlerin bile hangi mevsimde yapılacağı bilinmektedir. Dolayısıyla, doğanın döngüsü içerisinde bulunan kırsal alanlar kolay kolay yenilikleri kabullenmeyecekler ancak kentin baskısını engellemekte başarılı olamayacaktır. Bugün kırsal alanlardaki yoksulluğu ve yoksunluğu ortadan kaldırma planları yapılması gerekirken, yapılan düzenleme ile kır kente benzeştirerek hem kırsal alanlar hem de kentsel mekanlar olumsuz etkilenecektir. Kent mi kır etkileyecektir ve değiştirecektir, yoksa gelenekselliği ve yoksunlukları ile kır, kentin enerjisini mi azaltacaktır?

## Kırı ve Kırsal Alanı Yeniden Tanımlamak

Birçok çalışmada kır ve kırsal yerleşmeler başlığı altında köy yerleşmelerine de yer verilmektedir. *Kır yerleşmesi*; iş bölümünün gelişmediği, ekonomisi tarıma dayanan, geniş aile yapısına sahip olan, yüz yüze komşuluk ilişkilerinin yaygın olduğu, bu açıdan kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların yaşadığı yerleşmeler olarak tanımlanmaktadır. Kırsal yerleşme tanımı; yukarıda belirtilenlerin yanısıra, *toplulukların belli bir coğrafyaya ve ekolojik alana yerleşmiş, kendine özgü işgücü, toplumsal örgütü, kültürü, özel bir adı ve geçmişi olan, kentten daha az nüfuslu toplum birimleri* olarak ta ifade edilmektedir (Eminağaoğlu, 2004: 9).

Büyükşehir sınırları içerisindeki *kırsal alanın* tanımlanmaya ihtiyacı bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile kırsal alan, tarım alanları gibi kıra has alanlar mahallenin idari sınırları içerisinde kalmıştır. Bu haliyle mahallenin idari sınırları içerisindeki alanın tanımlanması gerekmektedir ve bu tanım henüz yoktur. Kır ve kırsal alan üzerine çalışanların yaptıkları tanımlardan hareketle *kırsal alanı: resmi olarak bir idari birim olamayan küçük topluluklar* olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Ülke Kalkınma Planları içerisinde kırsal alan kavramı aranmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında *Köyden ve Köy Kalkınması*’ndan bahsedilirken İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ‘kırsal alan’ ifadesi yer etmeye başlamıştır. Daha sonraki kalkınma planlarında da köy ve kır-kırsal alan ayırımı yapılarak söz konusu kavramların aslında aynı kavramlar olmadığı ortaya konulmuş, ancak net bir tanım getirilmemiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Alanı; *kentsel alanlar dışındaki mekanlar* olarak tanımlamaktadır. Ancak bu tanım, kentsel alan dışında bulunan doğadaki diğer tüm yerleşim alanlarını ve tüzel kişiliklerini de kapsayan bir tanımdır. Bu nedenle, ‘kırsal alan’ ifadesinin ‘köy’ ifadesinden farklı bir kavram olduğu anlaşılmaktadır.

‘Kırsal alan’ kavramı İmar Mevzuatında aranmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nda *kırsal alan* kelimesi dört yerde geçmekte, ancak kırsal alandan ne kastedildiği belirtilmemektedir. *Kırsal alan* kelimesine 01.10.2017 tarihinde yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nde bir kez, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde altı kez yer verilirken belki de tanım olarak asıl yer etmesi gereken Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği’nde hiç yer verilmemektedir. Plansız Alanlar Yönetmeliği, herhangi bir ölçekte mekansal planı bulunmayan yerleşme alanında, köy yerleşik alanı ve civarı ile yerleşme alanı dışında yapılacak yapılara yönelik olarak düzenlenmiştir. Özetle, İmar Mevzuatında *kırsal alan* kavramının tanımına ulaşılammakta, *kırsal alan* eşittir köy müdür, ya da köy eşittir *kırsal alan* mıdır? sorusu hala tartışmalıdır.

Bir başka deyişle, kırsal alan daha genel bir kavram olup bünyesindeki diğer varlıkların yanısıra kırsal yerleşme ve köy yerleşmelerini kapsarken, köy

yerleşmesi kırsal alan olmayabilir. Bu nedenle daha fazla bozulmaya maruz kalmaması için kırsal alanın tanımının yapılmasına acilen ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye’de farklı kamu kurumları tarafından uygulanan faaliyetlerin amacı ve kapsamına göre değişen kırsal alan tanımları ya da yaklaşımları bulunuyor ise de, Türkiye İstatistik Kurumu veri üretirken kırsal alan istatistiklerinde iki kategori/sınıf tanımlamaktadır (tuik.gov.tr, 2017). Bu sınıflama:

1-Yerleşim yerlerinin statüsüne göre

2-Yerleşim yerlerinin nüfusuna göre

şeklinde dir. Her iki kategori de kırsal alan tanımına tam olarak karşılık verememektedir.

Bu nedenle, *kırsal alan* tanımını bu çalışmada düzenlemek gerekirse;

*Kırsal alan: Mekansal açıdan idari sınırları tanımlanmış olan bir birime (köy, belde) bağlı olmakla birlikte; alanın gerektirdiği uzmanların oluşturduğu rapora istinaden, doğal ve ekolojik yapısının değişikliğe uğramadığının, alanda herhangi bir endüstriyel tesisin bulunmadığının, üretimin geleneksel ve doğal yollarla yapıldığının tespit edilmesini takiben, sınırlarının o idari birim sınırları içerisinde tam ve kesin olarak tanımlandığı ve karara bağlandığı alanlar olarak tanımlanabilir.* Bu tanımdan hareketle *kırsal yerleşme alanının* da tanıma ihtiyacı olacaktır. Köyden ya da belde belediyesinden dönüştürülen mahalleler kırsal yerleşme alanları mıdır?

Yerel Yönetimlerin en küçük birimi köylerdir. 07.04.1924 tarihinde yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu’ndaki tanımına göre köy; nüfusu 150 ile 2000 arasında olan yerleşim yerleridir.

Coğrafi anlamda köy; *belirli bir idari sınırı bulunan, bu sınırlar içerisinde toplu ya da dağınık şekilde bulunan meskenlerde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılayacak işyerlerinin ve ekonomik açıdan temel üretimin tarımsal faaliyetlere bağlı olduğu ve seçimle iş başına gelen muhtar ve ihtiyar heyetince yönetilen en küçük idari birim* olarak tanımlanabilir.

Yapılan araştırmalarda köy: *kırsal alan karakteri yansıtan en büyük yerleşme birimi* olarak tanımlanmaktadır (Eminağaoğlu, 2004:11). Buradan hareketle, kırsal alan köyden daha küçük yerleşme alanlarını da kapsamaktadır.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda (2014-2018); 07.04.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda yer alan köy tanımı benimsenmiştir.

Nüfusu 2000’den az olan, cami, otlak, baltalık gibi malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan, insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte teşkil ettikleri, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan, Kanun ile kendisine verilen görevleri, işleri yapan başlı başına bir varlık, bir

tüzel kişilik olarak belirtilmiştir (Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu: 5).

Yapılan çalışmalar sosyolojik açıdan köyün tanımının yapılmasının oldukça zor olduğunu ve bu zorluğun da sosyologlar tarafından kabul edildiğini göstermektedir. Köy, gerek Türkiye’de ve gerekse de birçok ülkede genellikle nüfus büyüklüğü üzerinden tanımlanmaktadır (Tezcan, 1970: 151-152). Ancak yapılan çalışmalar köyü sadece nüfusu üzerinden ele almanın yanıltıcı olacağını göstermektedir. Bu nedenle, köy tipolojileri yapılırken istatistiki yaklaşımların yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Bir topluluğun nüfus miktarı, nüfus yoğunluğu, yüzölçümü o yerleşme alanının köy sayılması için yeterli olmayacağı kanaatine varmışlardır. Köy, fonksiyonlarına göre tanımlanması gereken bir yaşama alanıdır (Tezcan, 1970: 154). Dolayısıyla, köy toprakla bir bütündür ve bulunduğu toprakta gerçekleştirilen tarımsal faaliyetlerdir, yakınlıktır, komşuluktur, sıkı bağlılıktır, gelenektir. Yerleşim alanının niteliği hangi sınıfa girse girsin, ister köy, ister kasaba ve isterse şehir olsun bütüncül olarak ele alınmalıdır. Konunun sadece hizmetlere erişilebilirlik bağlamında ele alınarak sınırlar üzerinden düzenlemelerin hayata geçirilmesi, ulaşılmak istenilen hedefin gerçekleşmemesine, beklenmeyen kamu zararlarının oluşmasına hatta sosyal çatışmalara neden olabilecektir.

2000’li yılların başında köy tanımının yeniden yapılacağına dair medya haberleri çıkmışsa da yeni bir tanım henüz oluşturulmamıştır (<http://arsiv.ntv.com.tr/news/31248.asp>, 2017). Oldukça sade, basit bir köy tanımı oluşturmak, özellikle kırsal alan tanımını yaparken eksik bir tanımın da oluşmasına sebep olabilir. Genel olarak kırsal alanın daha geniş bir kavram olduğu ve köyü kapsayabileceği ancak köyün kırsal alanı kapsayamayacağı, bir başka deyişle *köy kırsal alan olabilir ancak kırsal alan köy olarak tanımlanamaz* denilebilir. Bu tespitler sonucunda, mevzuatta kırsal alan kavramına yer verilerek bir alanın köyün temel özelliklerini taşımasının önüne geçilmesi düşünülmüş ve 6360 sayılı Kanun belki de bunu amaçlamış olabilir mi?

Bu nedenlerle, köyün tüzel kişiliği değiştirilerek şehir sınırlarının içerisine alınması, o köyün şehirle bütünleşeceği anlamına gelmeyecektir. Köylerin belediye sınırları içerisine alınması; sosyal, fiziksel, mekansal, ekonomik ve geleneksel olarak son derece farklı bir yaşam sürdüren köylülerin tüm değerlerinin farklılaşmasına da neden olabilecektir. 6360 sayılı Kanun’un getirdiği yeni düzen;

- Kırsal arazileri kentsel uygulamaların rezerv arazi stoğu olarak mı görmektedir?
- Kentlerin doğal yaşam alanlarına doğru genişleme riski doğal ve ekolojik yaşamı olumsuz etkilemeyecek midir?

- Zorunlu kentleşme-kentileşme kimlik çatışmalarını ve toplumsal bozulmayı beraberinde getirmeyecek midir?

Eminağaoğlu'nun (2004: 11) yaptığı köy tanımını yeniden düzenlemek gerekirse;

*Köy: Kırsal alan ile sınırları net olarak tanımlanmış, ibadet ve temel eğitim binası ile otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, bağ, bahçe ve tarlaları ile toplu veya dağınık evlerde daimi ikamet eden nüfusu bulunan, üretim ve tüketimini ekseriyetle tarım ve hayvancılıktan temin ettiği ürünlerle karşılayan ve geleneksel yaşamın hüküm sürdüğü idari tüzel kişiliği bulunan, kırsal alan karakterine sahip en büyük yerleşme birimi olarak tanımlamak uygun olacaktır. Tatil sitelerinin, yazlıkların bulunduğu toplu yerleşmelerin bu tanımdan ayrı tutulması gerekmektedir.*

### **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Kanunlarda Köy ve Kırsal Alan**

6360 sayılı Kanun yerleşme alanlarına yönelik diğer Kanunlarda da değişiklik yapılmasına neden olmuştur. Kanun'un üçüncü maddesinin birinci fıkrası ile mahalleye dönüştürülen köylerde tip proje yapılabilmesine olanak sağlanmaktadır. Söz konusu düzenleme ise imar mevzuatı içerisinde gerçekleştirilmek durumundadır.

6360 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun 5. maddesi değişikliğe uğratarak "Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır" şekline dönüştürülmüştür. Daha önce köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile ilgili olarak yapılan yaklaşımlar bir bütün olarak değerlendirilirse, bu hükümden kırsal alan diye bir alanın kalmadığı anlaşılmaktadır. Kırsal alan ve köye ilişkin tek açıklama Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun 7. maddesine eklenen cümlede bulunabilmektedir. Bu cümle; "Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler" şeklindedir. Kimi araştırmacılar bu cümlenin kırsal alanları koruduğunu iddia ediyor iseler de, gerçekçi bulunmamaktadır. Özetle, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda *kırsal alan* sadece tarım ve hayvancılığa indirgenmiştir. Eski köy, yeni mahalle sınırları kırsal alanı da kapsamakta mıdır? Kapsamıyor ise, tanımlanmış değildir, kapsıyor ise, kırsal alanların kentsel alanlara dönüştürüldüğü anlamına gelmektedir. Kanun'da köyün/mahallenin yerleşik alanından değil, idari sınırından bahsedilmektedir. İdari sınır ise kırsal alanı kapsamaktadır.

### **Köy, Kırsal Alan ve İmar Mevzuatı**

3194 sayılı İmar Kanunu'nun amacı ve kapsamı, yerleşme yerleri ve bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak

teşekkülünü sağlamaktır. Belediye sınırları içerisinde kalan yerlerde yapılacak imar planları ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bahse konu Kanun doğrultusunda yapılabilmektedir. Yerleşme alanı sınırı olarak yapılan tanım ise imar planı sınırı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümüdür ifadesine yer vermektedir.

3194 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (ğ) bendinde 6360 sayılı Kanun ile değişikliğe uğrayan Büyükşehir Belediyesinin sınırları içerisinde köy iken mahalleye dönüştürülen alanlarla ilgili olarak "Kırsal alan yerleşim özelliği devam eden yerlerdeki uygulamalar" ifadesine yer verilmektedir. Ancak, *kırsal alan özellikleri* nedir? bu bilinmemektedir.

3194 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (ğ) bendinin konu ile ilgili tam metni "...Büyükşehir Belediyesi sınırının il sınırı olması nedeniyle mahalleye dönüşen, nüfusu 5.000'in altında kalan ve kırsal yerleşim özelliği devam eden yerlerdeki uygulamalar, Büyükşehir Belediye meclisince aksine bir karar alınmadıkça, uygulama imar planı yapıncaya kadar 27. madde hükümlerine göre yürütülür..." şeklindedir.

3194 sayılı Kanun'un 27. maddesi "*Köylerde yapılacak yapılar ve uyulacak esaslar*"ı açıklamakta ve madde metninde yetki verilen tüzel kişilik ise köy muhtarlarıdır. Mahalle ve köy idaresi ile ilgili çatışma ise bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 6360 sayılı Kanuna göre köy iken mahalleye dönüştürülen alanlarla ilgili olarak köy yerleşik alanlarından değil, köyün idari sınırlarından söz edildiğinden bu sınırlar içerisindeki yerleşmeye yönelik uygulamalar, işyerleri, konut ve benzeri yapılaşmalar 6360 sayılı Kanun'un sağladığı olanaklardan faydalanabileceklerdir. Madde metninde belirtildiği gibi;

- 1- Köyden mahalleye dönüşmüş olması
- 2- Nüfusunun 5000'in altında olması
- 3- Kırsal alan özelliğinin devam etmesi

yeterlidir.

Herhangi bir alanın kırsal alanlığından söz edilerek 3194 sayılı İmar Kanun'unun 27. Maddesinde belirtilen üç unsurdan birinin olması mı ya da üçünün de aynı anda gerçekleşmiş olması mı yeterli görülmektedir. Mahalleye dönüşmüş nüfusu 5000'in altında bir mahallenin kırsal alanlığı nasıl ölçülecektir? Bu sorunun yanıtı bulunamamaktadır. Köy iken mahalleye dönüştürülmüş, nüfusu 5000'in altında olup kırsal alan özelliği göstermeyen yerleşme alanlarının bulunabileceği gözardı edilmemelidir.

3194 sayılı İmar Kanun'unun 44. maddesine dayanılarak çıkartılan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği kırsal alanlarda ve planı bulunmayan alanlardaki

yapılaşma ilkelerini düzenlemektedir. Yönetmelikte kırsal alandan söz edilmeyip tamamen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardan bahsedilmektedir. Aslında bu düzenleme, kırsal alanlarda yapı yapılmasına ihtiyaç duyulması halinde de kullanılması gereken bir düzenlemedir. Asıl talihsizlik belki de yönetmeliğin *amaç* bölümündedir.

Yönetmelikte *kırsal alan*'ı tanımlamak yerine Yönetmeliğin “belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında imar planı ve yerleşik alan sınırları dışında kalan iskan dışı alanlar”da uygulanacağı belirtilmektedir. Böylece, Yönetmelikte “yerleşme alanı dışı (iskan dışı) alan” olarak tanımlanan alanları kırsal alan olarak tanımlamak mümkündür. Söz konusu yönetmeliğin *Kırsal alan* bağlamında yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

### **Köy ve Mahalle**

İnsanlığın oluşumundan itibaren bir arada yaşama alışkanlığı, zamanla toplu evlerin bir arada bulunmasını zorunlu kılmıştır. Birlikte yaşamanın beraberinde getirdiği yardımlaşma, güvenlik, savunma, geçinme gibi sosyolojik olgular ‘köy’ adı verilen kalıcı yerleşmeleri oluşturmuştur (Bilgin & Altunok, 2013: 81). Doğaldır ki her topluluğun bir güvenilen sözcüye ihtiyacı bulunmaktadır. Bilgin ve Altunok (2013: 81); “Köy yönetimi, köy yerleşim biriminin dirlik ve düzenini, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim kuruluşudur” ifadesine yer vermiştir.

Mahalle yönetimi ise, daha önce de bahsedildiği üzere köy yönetiminden oldukça farklı olup sembolik bir yönetime sahiptir ve köy tanımının aksine, *mahalle* kavramının anlamı oldukça farklıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda tanımlandığı şekliyle “*Mahalle; Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim*” olarak tanımlanmaktadır.

6360 sayılı Kanun’un 15. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9. maddesi değiştirilerek *nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamayacağı* hükmü getirilmiştir. 2015 yılı itibariyle Muğla’da köy iken mahalleye dönüştürülen yaklaşık 200’e yakın mahallenin nüfusu 500’ün altındadır. Bu mahallelerde mekansal hizmetlere ilişkin iş ve işlemler İmar Mevzuatına göre gerçekleştirileceğinden acilen yeni düzenleme yapılmaz ise bu mahallelerin de kentsel alana dönüşmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu konunun 6360 sayılı Kanun ile değişikliğe uğrayan İmar Kanunu’nun ilgili madde metni ile değerlendirilmesi gerekmektedir.

Mahalle yönetiminin organları seçim yolu ile oluşmasına karşın, mahallenin *tüzel kişiliği, bütçesi, personeli ve genellikle bürosu, mahalle halkına bir yaptırımı* bulunmamaktadır. Mahalle halkı adına emlak vergisine ait bedel ve değerlerin kesinleşmesi safhası hariç, kendiliğinden dava açma hakkı da

bulunmamaktadır. Mahalle muhtarlıklarının mahalli idare olarak tanımlanması mümkün olamamaktadır. Mahalle muhtarının, mahallede yaşayanların *geleneksel temsilcisi* olarak adlandırmak mümkündür.

Bir başka deyişle mahalle muhtarlığı, kendisi bir yönetim birimi olmamakla beraber, yerel yönetimle merkezi yönetimin kesiştiği noktada faaliyette bulunmaktadır. Seçilene kadar yerel yönetim kuruluşu gibi hareket eden, ancak seçildikten sonra merkezi yönetime ait bazı görevleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır (diyadinnnet.com, 2015). Özellikle Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi oluştuktan sonra, daha önce mahalle muhtarları tarafından yerine getirilen ikametgah ve nüfus kayıt örnekleri e-devlet üzerinden temin edilebildiğinden mahalle muhtarlarının bu görevleri de en aza indirgenmiştir.

Köy muhtarı ile mahalle muhtarı arasında yetki, görev ve sorumluluklar da aynı değildir. Köy yönetiminin icra yetkisi, mahalle muhtarının ise tespit görevi bulunmaktadır. Köy yönetimi, kimi konularda belediye yönetiminden daha geniş yetkilere sahiptir. Örneğin; köyde tarlası olmayan veya ürünü geçinmesine yetmeyen köylüye, köyün sınırı içinden boş araziden bir parça ayırıp vermek gibi köy muhtarının yetkisi bulunmakta ancak belediye başkanının böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Köylünün, Belediye Kanunu'nda yer alan *hemşehri hukukundan* daha etkin mecburi ve mecburi olmayan görevleri bulunmaktadır. Bir başka deyişle, köyün gerçek sahipleri olarak *köylü*, hemen hemen her icraatın içerisinde yer almaktadır.<sup>8</sup>

Köy muhtarının köylünün faydasına olmayan kararlarını ancak kaymakam bozabilmektedir. Fakat, köy muhtarının yerine kaymakam kendiliğinden karar verememektedir. Karar, yine köylü tarafından verilmektedir. Köyde esas olan köy işlerinin köylüye gördürülmesi ve karşılığının da köylüye ödenmesi şeklindedir. Oysa, mahallede böyle bir kural bulunmamaktadır.

Köy derneği köyde ikamet eden on sekiz yaşını dolduran kadın ve erkeklerin köy derneğinin doğal üyesidir. Köy derneğine belirli konularda karar verme yetkisi verilmiştir. Köyün ihtiyacı olması durumunda köy yönetimi, korucu ve sığırtmaç gibi köy adamlarını yönetmek, köyde asayişin zorunlu kıldığı durumlarda ihtiyar meclisinin kararı ve kaymakamın onayını alarak gönüllü köy korucusu görevlendirmek yetkisine de sahiptir. Ayrıca; Köy İhtiyar Meclisinin maddi, manevi, emir verme, kural koyma, uzlaşma ve sulh işlemleri dahil çok geniş yetkileri bulunmaktadır. Mahalle yönetiminde ise böylesi bir görev söz konusu olmadığı gibi sadece gönüllülük üzerine muhtara yardımcı olmakla görevlidirler. Mahalle yönetiminde ise böyle bir yetki bulunmamaktadır.

<sup>8</sup> Bilgi için bkz. 442 sayılı Köy Kanunu; madde 13-14,35-36-37

Köy ve mahalle yönetiminin temsili görevleri ise benzerdir. Devletle ilgili duyurular, kadastro ilanlarını askıya çıkarmak gibi muhtarlıklarda ilan edilmesi Kanunla belirtilen konular, ölen sigortalının yakınlarının geçimini sigortalı tarafından karşılandığını belirten ilmühaberinin verilmesi, yaşlılık ve malullük geliri olanların sağ olduğunu gösterir yoklama belgelerini onamak, salgın ve bulaşıcı hastalıklara ilgili resmi kurumlara bildirmek, tebligat imkansızlığında tebliğ memurunun düzenleyeceği mazbatayı imzalamak; tebliğ imkansızlığı veya tebellüğünden imtina halinde evrakı teslim almak, sandık seçmen listelerini askıya çıkarmak; İlçe Seçim Kurulu Başkanı'nca verilen görevleri yerine getirmek, yeşil kart almak için başvuruların başvuru formunu onamak, talep edildiğinde nüfus cüzdanı örneği, ikametgah ilmühaberi vermek gibi ortak görevlerdir.

Köy ve mahalle muhtarlarının belli başlı görev, yetki ve sorumluluklarına değinilmesinin sebebi merkez yerleşme alanlarından oldukça uzak ve hatta dağınık köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile belde halkının karşılaşacağı sorunları, yeni kurumsal yapının hızlı, etkin ve verimli olarak çözüp çözemeyeceği konusunu daha iyi vurgulayabilmek içindir.

### **6360 Sayılı Kanun ve Bütünleşme**

6360 sayılı Kanun'u kır ve kentin bütünleşmesi üzerinden de değerlendirmek gerekmektedir.

Bütünleşme;

- Büyük Türkçe Sözlüğe göre; *bütünleşme işi, entegrasyon*
- İktisat Terimleri Sözlüğünde; *birleşme*
- Kentbilim Terimleri Sözlüğünde; *Hızla kentleşen bir yerleşim yerinde, kente yeni gelenlerle orada eskidenberi oturmakta olanlar arasındaki kopukluğun ortadan kalkması, toplumsal ve ekonomik ilişkilerin gelişmesi süreci*
- Toplumbilim Terimleri Sözlüğünde; *bireylerin, kişilerin, toplumsal kümelerin ya da daha geniş toplumsal bütünlüklerin, davranış düzenlerinin vb. değişik ya da çatışan birimlerinin uyumlulaşıp karşılıklı bağımlılık içinde birleşme süreci* şeklinde tanımlanmaktadır.

6360 sayılı Kanun bağlamında *bütünleşme* kelimesinin tanımı, İktisat Terimleri ve Toplumbilim Terimleri Sözlüğü'ndeki tanıma daha yakın durmaktadır.

Kırsal alanlar uzun bir süre, Mimarlar ve Şehir Plancılarının ilgi alanı dışında kalmıştır. Çünkü kırlardaki yapılaşmalar için mimar ve şehir plancılarına ihtiyaç olmamıştır.<sup>9</sup> Kırsal alanlar geleneksel yapıları, kişisel

<sup>9</sup><http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=385&recID=3153> (24.04.2015)

menfaate uzak doğal kaynakları ve bu kaynaklar üzerindeki katı koruma politikalarıyla yatırımcıların da ilgi alanı dışında kalmıştır. Su kaynakları, orman alanları, tarım arazileri, zeytinlikler, sit alanları gibi korunması zorunlu alanlar üzerindeki katı politikalar, kırsal alanda üretim yaparak yaşayan ve geçinmek zorunda olanlar için kırsal alandan uzaklaşmalarına neden olmuştur. Koruyarak kullanma ilkesi hiçbir dönemde benimsenmemiş yasaklar üzerinden kurala bağlanmıştır. Bu nedenle kırsal alanlar hızla yalnızlaşmakta, tarımla uğraşan nüfus sayısı azalmakta ve kırsal alan köhneleşmektedir. Geçim sıkıntısı yaşayan ve kırsal alanda üretime katkı sağlayan genç nüfus (eğitim ve benzeri için köyden ayrılanlar hariç) şehirde geçimlik iş bulmaya çalışmaktadır. Son günlerde kredilerini ve borçlarını ödeyebilmek için traktörlerini satan çiftçilerden söz edilmektedir. Bunların yanısıra su kaynakları, doğal değerler, zeytinlikler, orman ve tarım alanlarına sahip köylülere (kullandıkları toprağın gerçek sahiplerine) kullanma, yararlanma ve faydalanma izinleri yeterince verilmediği için köylüler arazilerini satmak durumunda da kalmaktadır.

Bugün 30 Büyükşehirin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesi ile kırsal alanlar korumasız kalmış, bu alanlar, dağevi-kirevi hayali kuran orta ve üst gelir grubunun yeni kısmi yerleşme alanı haline gelmiştir. Medyadan yapılan incelemelerde kırsal arazilerin birim fiyatlarının hızla arttığı, hobi bahçeleri olarak aslında kirevi-villa nitelikli yapılaşma alanlarının yaygınlaştığı belirlenmiştir.

### **Kırsal Alan ile Bütünleşme: Zorunlu Kentleşme**

Makalenin önceki bölümlerinde 6360 sayılı Kanun ile getirilen ilkelerin işaret ettiği zorunlu kentleşme/şehirleşme konularından bahsedilmişti. 6360 sayılı Kanun ile kırsal alanlarda ve köylerde yapılan bu geniş ve köklü değişiklik tedbir alınmaz ise doğal dengenin bozulmasına da neden olabilecektir. Kırın ve kentin birlikte hayatlarını sürdürebilmesi, birlikte yaşayabilmesi, birbirlerini tamamlayabilmesi ve birbirlerinden istifade edebilmesi için insanların doğal dengeyi korumaları gerektiği kuşkusuzdur.

İnsan bir ve bütündür. İnsanı doğadan ayrı düşünmek mümkün değildir. (Önder 2003: 102). Önder (2003)'in belirttiği gibi; kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılmasıyla doğrudan ilgili olan *bir ve bütünlük* yaklaşımı insanın ve doğanın kendini devam ettirebilmesi için vazgeçilmezdir. Aksi durumda insanın doğaya vereceği zarar, doğanın insanı ve kendisini yok etmesi ile sonuçlanacaktır. Kuşkusuz, artan nüfus ve sanayileşmedeki üretim biçimlerinin değişmesi, teknolojideki gelişmeler mekanda hareketliliği beraberinde getirmektedir. Ulaşılabilirliğin ve erişilebilirliğin artması, insanların kırsal alanları sıklıkla kullanmasına ve o alanlarda yatırım hevesine de neden olacaktır. Mekanda sıçramalı yerleşme alanlarının gerçekleşmesi kaçınılmaz hale gelebilecektir.

Zorunlu kentleşme her zaman zorunlu göçlerle meydana gelmemektedir. Yapılan idari düzenlemeler de zorunlu kentleşmeye neden olabilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesi, bu alan içerisinde kalan kırsal alan nüfusunun iradesi dışında kentli nüfusa dönüştürülmesi anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla, bu süreçte bir göçten, yoksulluktan, kırsal itmesinden ya da çekmesi söz konusu olmayacaktır. Kırsal nüfusun iradesi dışında, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği kentleşme süreci *zorunlu kentleşme* olarak açıklanabilir.

Şehirlerin ve çevresinin bütünleşerek yeniden şekillenmesi aşamasında; çevrenin korunması ve sürdürülebilir kılınması, ekolojik değerlerin yitirilmemesi üzerine kurulan bir yaklaşımla hareket edilmesi zorunlu hale gelmiştir. Tunçer ve Ünal'ın (2016: 333) belirttiği üzere yeni oluşumla kırsalın *çiftçilik oyunu* oynama alanlarına dönüştürülmemesi ve Büyükşehir Belediyelerinin özellikle bu konuda ilkelerini koyması beklenmektedir.

### **Alan Çalışması: Muğla Örneği**

#### **Muğla İlinin Örnek Çalışma Alanı Olarak Seçilmesi**

Bu makalede Muğla ilinin seçilmesi tesadüfi bir karar değildir. İstanbul, Kocaeli gibi bütünleşik toplu yerleşme alanlarının bulunduğu illerde bir sorun teşkil etmeyen Büyükşehir Belediye sınırlarını il sınırlarına kadar genişleten karar, geniş bir coğrafyada, dağınık kırsal yerleşmelere sahip Muğla gibi illerde bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Birbirine benzeşmeyen dağınık az nüfuslu yerleşme alanları, iklimi, yerleşme alanları arasındaki uzak gibi görünmeyen ancak ulaşabilmek için uzun zaman harcanan virajlı yolları ve gelir dağılımı açısından gruplar arasında uçurumlar bulunan Muğla; alan çalışması için özel bir konumda olduğu için seçilmiştir.

#### **6360 Sayılı Kanun, Muğla ve Nüfus Yapısı**

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, Muğla ilinde 1046 köy başlısı, 371 orman köyü, 396 köy ve 49 belde belediyesi olmak üzere 1862 yerleşme biriminin idari durumu değiştirilmiştir ( Dik, 2014: 86). 2014 yerel seçimler öncesinde Muğla ilçelerinin merkez yerleşme alanlarının nüfusunun oldukça düşük olduğu hatta o dönemde 84.000 nüfuslu Fethiye ilçesinin, il merkezi olan Muğla nüfusundan daha fazla olduğu tespit edilmiştir (Tablo 9).

Muğla il sınırları içerisinde, ilçe belediyelerinin toplam nüfusu 2012 yılı itibariyle yaklaşık<sup>10</sup> 374.403 iken, köy, belde ve kırsal yerleşmelerden gelen yaklaşık 520.106 kişilik ek nüfus ile 2014 yılında 894.509, 2016 yılı sonu itibariyle de 923.773 kişilik nüfusa ulaşmaktadır.

<sup>10</sup> 2012 yılına ait net nüfuslara sağlıklı ulaşamadığı için "yaklaşık" ifadesi kullanılmıştır.

İldeki ilçe merkezlerinin toplam nüfusuna yaklaşık %139 oranında kırsal alandan gelen nüfus eklenmiştir. Kırsal alandan en az nüfus alan ilçeler; Ortaca, Fethiye, Dalaman ve Datça'dır. En çok nüfus alan ilçeler; Ula, Bodrum, Kavaklıdere ve Köyceğiz olarak tespit edilmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde sahip olduğu nüfusa göre mevcut nüfusları 3.6 kat ila 4.2 kat artış göstermektedir. Mevcut nüfusuna en az kırsal alan nüfus eklenen ilçe, 1.4 kat eklenen nüfus ile Dalaman'dır. Kırsal alan nüfusu tüm ilçelerde baskın durumdadır (Tablo 9).

Muğla/Kavaklıdere ilçe belediyesi nüfusu 6360 sayılı Kanun öncesinde 2953 kişi iken 6360 sayılı Kanun ile belde ve köy nüfusunun eklenmesiyle 10.814'e ulaşmıştır. Kırsal alandan yaklaşık 8000 kişilik nüfus eklenmiş, yerel hizmetlerin tamamının sağlanması ise 2900 kişilik nüfusa yetebilen bir ekipten beklenmektedir.

2014 ve 2016 Yılları arasındaki nüfus değişimi, 2014 yerel seçimleri itibariyle Büyükşehir Belediye nüfusu 894.509'dan, 31.12.2016 tarihi itibariyle 923.773'e yükselmiştir. Nüfus 29.264 kişi artmıştır. Artan bu nüfus kentsel nüfus mudur? Kırsal alan nüfusu mudur? Bu bilinmemektedir. İlçelerde kilometrekareye düşen nüfus oranı ise en yüksek Bodrum iken en düşük Ula ve Köyceğiz ilçeleridir.

**Tablo 9.** Muğla İlçeleri 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Nüfus Değişimi<sup>11</sup>

Muğla İlçeleri	Yüzölçümü <sup>12</sup> (km <sup>2</sup> )	N Ü F U S			Km <sup>2</sup> ye düşen nüfus ki/km <sup>2</sup> (2016)	FARK (b-a) (Eklenen Karsal alan Nüfus ve belde belediyeleri toplamı)	Nüfus Artışı (c-b) %	%Nüfus artışı 1+(b-a)/(a) (kat olarak)*
		30 Mart 2011 öncesi <sup>13</sup> (2012) (a)	30 Mart 2014 <sup>14</sup> (b)	31 Aralık 2016 <sup>15</sup> (c)				
Bodrum	650	36.261 <sup>16</sup>	152.440	160.002	246	116.179	4.96	<b>4.20 kat</b>
Dalaman	608	24.807	35.958	37.364	62	11.151	3.88	<b>1.45 kat</b>
Datça	436	11.261	20.156	20.513	47	8.895	1.77	<b>1.80 kat</b>
Fethiye	875	84.053	145.643	151.474	173	61.590	4.00	<b>1.73 kat</b>
Kavaklıdere	302	2.953	10.814	10.780	36	7.861	-0.3	<b>3.66 kat</b>
Köyceğiz	1329	9.147	34.027	34.942	26	24.880	2.69	<b>3.72 kat</b>
Marmaris	906	34.047	88.621	90.187	100	54.574	1.77	<b>2.60 kat</b>
Menteşe	1659	64.706 <sup>17</sup>	102.414	108.068	65	37.708	5.52	<b>1.58 kat</b>
Milas	2067	55.348	132.445	134.774	65	77.097	1.76	<b>2.4 kat</b>
Ortaca	285	27.602	44.827	46.982	165	17.225	4.8	<b>1.62 kat</b>
Seydikemer	2208	Fethiye'nin kırsal alanı idi	58.771	60.306	27	58.771	2.61	<b>1 kat</b>
Ula	479	5.682	23.610	23.877	50	17.928	1.13	<b>4.16 kat</b>
Yatağan	851	18.536	44.783	44.504	52	26.247	-0.62	<b>2.42 kat</b>
<b>Genel Toplam</b>		<b>374.403</b>	<b>894.509</b>	<b>923.773</b>		<b>520.106</b>		<b>2.4 kat</b>

**Kaynak:** Verilerin alındığı kaynaklar sütun başlığında dip not olarak belirtilmiştir. Tablo, yazar tarafından oluşturulmuştur.

\*Kat hesaplamasında yuvarlamalar yapılmıştır.

## 6360 Sayılı Kanun Yürürlüğe Girdikten Sonra Muğla ve Yerleşim Alanlarının Erişilebilirliği

Muğla ilindeki yerleşim alanlarının birbirleri arasındaki mesafelerin uzaklıkları hizmetlerin etkin ve ekonomik olarak sunulmasını da etkileyecektir (Tablo 10).

<sup>11</sup> Kaynak: Tablo 9'a ait verilerin kaynak dipnot numaraları sütun başlıklarında yer almakta olup tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>12</sup> Harita Genel Komutanlığı 4 Mart 2016 tarihinde ([https://tr.wikipedia.org/wiki/Mu%C4%9F\\_la'n\\_%C4%B1\\_n\\_il%C3%A7eleri](https://tr.wikipedia.org/wiki/Mu%C4%9F_la'n_%C4%B1_n_il%C3%A7eleri)) tarafından (25.11.2014) tarihinde arşivlenmiştir.

<sup>13</sup> <http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/2012-belediye-nufuslari.pdf> (25.04.2015)

<sup>14</sup> [http://mugla.yerelnet.org.tr/il\\_belediye\\_nufus.php?iladi=MU%DOLA](http://mugla.yerelnet.org.tr/il_belediye_nufus.php?iladi=MU%DOLA) (01.02.2017)

<sup>15</sup> <http://www.nufusu.com/il/mugla-nufusu> (01.02.2017)

<sup>16</sup> <http://bodrum.bel.tr/stratejik-plan/BODRUM-BELEDIYESI-STRATEJIK-PLAN-2015-2019.pdf>. (24.04.2015)

<sup>17</sup> Mentеше Muğla il belediyesi nüfusu olarak alınmıştır.

Sadece Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinin ulaştırılması değil ilçenin kendi mahallelerine zamanında ulaşmasında da çeşitli güçlükler yaşanacaktır.

**Şekil 1.** Muğla İlçe Belediye Merkezleri<sup>18</sup>



(**Kaynak:** Dip not olarak verilmiş, şekil yazar tarafından amaç doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir.)

Oldukça engebeli coğrafyalarda çok kısa gibi görünen mesafelere ulaşmak, hem dağ yolu olması, hem de virajlı ve dar olması nedenleriyle uzun zaman alabilmektedir. Örneğin; Muğla-Milas/Ören arası 106 km.dir. 100 km/saat hızla giden bir araçla bir saatte Ören'e ulaşılabilir gibi görünüyorsa de Muğla il merkezinden Milas/Ören'e bir saatte ulaşılabilmesi mümkün olamamaktadır.

Muğla'da yerleşme merkezi olarak tanımlanan ilçe merkezleri sadece tek bir merkezi ifade etmektedir. Bir çok Büyükşehir Belediyesinde yerleşim merkezi olarak tanımlanan yerlerde birden çok ilçe merkezlerinin yoğun nüfusları birbirlerini devam eder nitelikte bütünleşik durumdadır (Şekil 1). Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi içerisindeki Çankaya, Yenimahalle, Keçiören, Mamak, Altındağ ilçe yerleşme merkezleri hem nüfus, hem de coğrafi eşikler açısından bütünleşiktir. Muğla ise her bir ilçesi birbirinden hem mesafe, hem de coğrafi eşik olarak bütünleşik yerleşme alanı özelliği göstermemektedir.

<sup>18</sup> Kaynak: Resim altlığı Muğla Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığının "2014 Yılı Yol Ağı" çalışmalarından temin edilmiş, üzerindeki çalışmalar yazar tarafından oluşturulmuştur.

**Tablo 10.** Muğla Merkez ile İlçe Merkezleri Arası Mesafeler

İLÇELER	2016 Nüfus <sup>19</sup>	Mesafe <sup>20</sup> (km)	Bazı mahallelerin il merkezlerine uzaklıkları (yaklaşık)
<b>Muğla -Bodrum</b>	160.002	111	Muğla-Karaova (Mumcular): 98 km Muğla-Ortakent (Yalıkavak): 119 km Muğla-Turgutreis (Karatoprak) : 130 km
<b>Muğla -Dalaman</b>	37.364	86	
<b>Muğla -Datça</b>	20.513	124	
<b>Muğla -Fethiye</b>	151.474	129	Muğla-Eşen :169km Muğla-Kemer :148km Muğla-Seki :190km Muğla – Üzümlü : 140 km
<b>Muğla-Kavaklıdere</b>	10.780	53	
<b>Muğla -Köyceğiz</b>	34.942	58	
<b>Muğla -Marmaris</b>	90.187	53	
<b>MENTEŞE</b>	108.068		
<b>Muğla -Milas</b>	134.774	63	Muğla-Güllük :86km Muğla-Ören :106km Muğla - Selimiye: 83 km
<b>Muğla -Ortaca</b>	46.982	76	
<b>Muğla-Seydikemer</b>	60.306	147	
<b>Muğla -Ula</b>	23.877	14	
<b>Muğla -Yatağan</b>	44.504	28	

*Kaynak: Verilerin alındığı kaynaklar sütun başlıklarında dipnot olarak gösterilmiş, tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.*

Muğla veya benzeri koşullara sahip bir Büyükşehir Belediyesinin hizmette, uygulamalarda, ve mekansal planlamada bütünlük oluşturmasından bahsetmek oldukça zor görünmektedir. Bu özelliklerin üzerine olumsuz coğrafi koşullar eklendiğinde durum daha da güçleşmektedir.

### **Çalışmanın Sınırları: Neden Ula ve Yatağan?**

Genel olarak 6360 sayılı Kanun ve Kanun'un mali boyutları konusunda çok fazla çalışma bulunurken 30.Mart.2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerle birlikte köy iken mahalleye dönüştürülen alanlara yönelik sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu nedenle, Kanun'dan asıl etkilenenler köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşme alanları ile bu alanların temsilcileri olan köy muhtarlarıdır. Bu çalışma ile, köy iken mahalleye dönüştürülen, daha önce köy muhtarı olan, ancak yerel seçimle birlikte mahalle muhtarı olan muhtarlarla

<sup>19</sup>TUİK 31 Ocak 2017 verileri

<sup>20</sup> <http://www.muglakulturturizm.gov.tr/Resim/136865.onjpg.png?0> Erişim tarihi: 05.01.2018

yapılan anket ve yüz yüze derinlemesine yapılan görüşmelerin sonuçları tartışılacaktır.

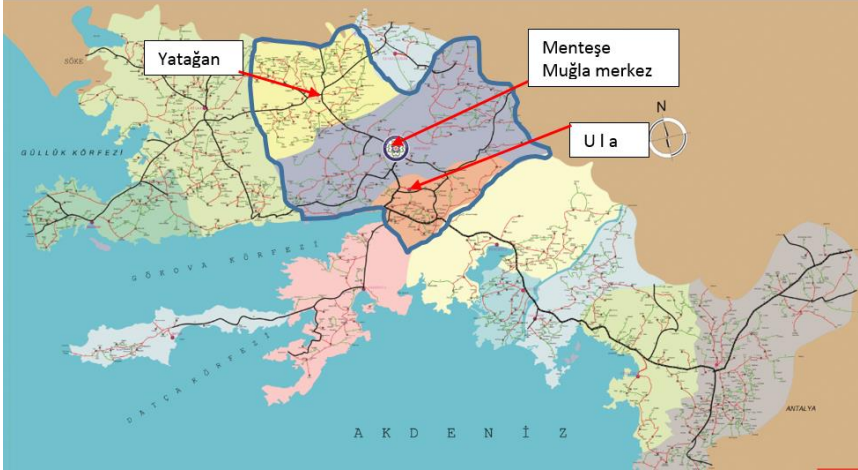
Çalışma alanı, 6360 sayılı Kanun ile ilk kez Büyükşehir Belediyesi olan Muğla'nın il sınırları içerisinde yer alan Ula ve Yatağan ilçe belediyeleri sınırları içerisinde bulunan köyden mahalleye dönüştürülen mahallelerin muhtarları ile sınırlıdır.

Alan çalışması için, Ula ve Yatağan ilçelerinin seçilmelerinin nedeni, Muğla'nın merkezine uzaklıklarının benzer olması ve 2014 yerel seçimleri ile 31.12.2016 tarihli ADNKS'den elde edilen verilere göre nüfusları en az artan iki ilçe olmasıdır. Farklı tarafları ise Yatağan ilçesinin daha kırsal, ancak arkeolojik bulgular açısından turizm yönünün ağır basması, Ula ilçesinin ise, hem sahil, hem de doğal özellikleri açısından turizm yönünün ağırlıklı olmasıdır. Muğla'da genel özellikleri itibariyle iki benzer başka ilçe bulmak mümkün olamamıştır. Muğla'da her yerleşme alanının kendine has özellikleri bulunduğundan, birbirine yakın yerleşme alanları birbirlerine benzemektedir. Çalışılan ilçelerin başka bir benzer özelliği ise, her iki ilçenin merkez yerleşmesi sahile sınır değildir. İlçe merkezleri iç kesimdedir, ancak Ula ilçesinin mahallelerinin denize kıyısı bulunmaktadır. Yatağan'ın denize kıyısı da bulunmamaktadır. Yatağan bu özelliği nedeniyle de özellikle seçilmiştir. Çalışmayı etkileyecek temel farklılıkları ve benzeşmeleri nedeniyle *denize kıyısı olan Ula ve denize kıyısı olmayan Yatağan* ilçe sınırları içerisinde yer alan köy iken mahalleye dönüştürülen mahalle muhtarları hedef kitle olarak seçilmiştir. Ula ve Yatağan aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinin merkezi konumunda olan Menteşe ilçesine en yakın ilçe belediyeleridir. Bu özellikleri nedeniyle köy iken mahalleye dönüştürülen mahalle muhtarlarının anket sorularına verecekleri yanıtlar daha da önem kazanmaktadır.

### **Çalışma Alanı: Ula ve Yatağan İlçelerinin Diğer Özellikleri**

Ula İlçesi 479, Yatağan İlçesi 851 km<sup>2</sup> dir. Ula ilçesinin mahalle sayısı 50 dir. Ancak bu sayının 23'ü 6360 sayılı Kanun öncesinde köy olan ve Kanun'un yürürlüğe girmesiyle mahalleye dönüşen köylerdir. Aynı durum Yatağan ilçesi için de geçerlidir. Yatağan ilçesinin mahalle sayısı 50 olup bu mahallelerin 39'u köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşimlerden oluşmaktadır. İlçelerin büyüklükleri üzerinden alan kullanımları konusuna da değinmek faydalı olacaktır (Tablo 11).

## Şekil 2. Ula ve Yatağan İlçeleri Merkez İlişkisi<sup>21</sup>



**Kaynak:** Dip not olarak verilmiş, resim yazar tarafından amaç doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir.

**Tablo 11. Ula ve Yatağan İlçelerinin 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Nüfus ve Yapısal Özellikleri**

ULA VE YATAĞAN İLÇELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ÖZELLİKLERİ		
	ULA	YATAĞAN
<b>Yüzölçümü (km<sup>2</sup>)</b>	479	851
<b>6360 Öncesi Nüfus</b>	5682	18536
<b>6360 Sonrası Nüfus (30.Mart.2014)</b>	23.610 (%420 artış)	44.783 (%241 artış)
<b>31.12.2016 Nüfus</b>	23.877	44.504
<b>Toplam Mahalle Sayısı</b>	30	50
<b>Köy iken mahalleye dönüştürülen Mahalle sayısı</b>	23	39

Her iki ilçede de turizm merkezi bulunmamaktadır. Ula ilçesinin 45.3 km<sup>2</sup> si, Yatağan ilçesinin 42.3 km<sup>2</sup> si doğal sit, arkeolojik sit ve kentsel sit alanlarından oluşmaktadır. Ula ilçesinde Yatağan ilçesinden farklı olarak, Özel Çevre Koruma Bölgesi ve Yaban Hayatını Geliştirme Sahası bulunmaktadır.

Ula ilçesinin kimliğini belirleyen en önemli faktör Gökova Körfezidir. Akyaka ve Gökova mahalleleri önemli turizm odaklarıdır. Geleneksel Ula evleri

<sup>21</sup> Kaynak: Resim altlığı Muğla Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığının “2014 Yılı Yol Ağı” çalışmalarından temin edilmiş, üzerindeki çalışmalar yazar tarafından oluşturulmuştur.

kentsel turizm potansiyeli taşımakla birlikte, Ula, tarım açısından da son derece bereketli topraklara sahiptir.

Yatağan ilçesinin kimliğini belirleyen en önemli özellik ise kömür madenidir. Yatağan termik santralının bu ilçede bulunması ekonomiye ayrı bir artı değer kazandırdığı söylenebilir ise de, bu konuya olumsuz yönde değerlendirip eleştirenlerin bulunduğunu da eklemek gerekir.

Yatağan'da tarım sektörünün de ağırlığı bulunmasına rağmen katma değer yaratamadığı için tarım ön plana çıkamamaktadır. Bazı kırsal alanlarında hayvancılık yaygındır.

### **Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Yerleşme Alanları**

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle ve köylerin kapanarak mahalleye dönüştürülmesiyle Ula ilçesinin 30, Yatağan ilçesinin ise 50 mahallesi oluşmuştur. Ula ilçesinin 30 mahallesinin 23'ü, Yatağan ilçesinin 50 mahallesinin 39'u köy tüzel kişiliğinden mahalleye dönüştürülmüştür. Ula ve Yatağan özelinde köy iken mahalleye dönüştürülen 62 mahalle muhtarı bu çalışmada hedef gruptur. Çalışmaya başlanılmadan önce köy iken mahalleye dönüştürülen her iki muhtardan birisi ile görüşme yapılacağına yönelik hedef konulmuştur. Mesafelerin uzak olması, muhtarların evde veya yerinde bulunamaması gibi olumsuzluklar bertaraf edilerek köy iken mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarına ulaşılarak hedeflenen %56 düzeyinde sağlanmıştır.

**Tablo 12.** Ula Ve Yatağan İlçeleri Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Mahalleler

ULA VE YATAĞAN İLÇELERİ KÖY İKEN MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN MAHALLELER VE ANKET ÖRNEKLEMİ		
	ULA	YATAĞAN
<b>Toplam Mahalle Sayısı</b>	30	50
<b>Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Mahalle Sayısı</b>	23	39
<b>Anket Yapılan Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Mah. Sayısı</b>	13 (%56.5)	22 (%56.5)

Alanda çalışma yapmak, özellikle de anket yoluyla veri toplamak son derece zor bir süreçtir. Muhtarlarla görüşme esnasında; her ne kadar bilimsel bir çalışma için anketin yapıldığı ifade ediliyor ise de Kanunlaşarak yürürlüğe giren düzenlemenin öncesi ve sonrasının değerlendirilmesi kimi muhtarlarda tedirginlik yaratmıştır. Kendilerine ulaşılan ancak soruları gözden geçirdikten sonra bu ankete yanıt vermek istemediğini beyan eden yaklaşık %25 oranında da muhtar bulunmaktadır. Bu çalışmada kapalı uçlu sorular hazırlanmıştır.

Hazırlanan anket formu köy iken mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarına yüz yüze görüşme yöntemiyle iletilmiştir. Mahalle muhtarlarına sorulan sorularla aşağıdaki varsayımların doğrulanması amaçlanmaktadır. Bu varsayımlar;

- a) Mahalleler köy statüsünde iken mali sıkıntıları bulunmamaktadır.
- b) Köylerin mahalleye dönüştürülmesi idari açıdan doğru bir karardır.
- c) Köylerin mahalleye dönüştürülünce hizmetlere daha hızlı ve kolay erişilecektir.
- d) Köyler mahalleye dönüştürülünce gayrimenkulün (kiralama-satış) değeri artacaktır.
- e) Köyler mahalleye dönüştürülünce tarımsal ürünler değerinden daha yüksek fiyata satılabilecektir.
- f) Köyler mahalleye dönüştürülünce tarımsal faaliyetler etkilenmez.

Bahse konu beklentilerin değerlendirilebilmesi için anketten sonra sorular gruplandırılmış ve bu gruplandırmalara göre iki ilçedeki köy iken mahalleye dönüştürülen mahalle muhtarlarının eğilimleri analiz edilmeye çalışılmıştır.

### **Çalışmadan Elde Edilen Sonuçların Genel Değerlendirilmesi**

Ula ve Yatağan ilçelerinde köy iken mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarı ile görüşme yapılmıştır. Ankete katılan muhtarlara 21 soru yöneltilmiştir. Bu sorular köy ile kentin bütünleşmesi açısından 6360 sayılı Kanun'un öncesi ile sonrasını kıyaslayan, muhtarların köy dönemindeki tecrübeleri ile mahalle dönemindeki iki yıllık deneyimleri ve beklentilerini ortaya koymak üzere hazırlanmıştır. 35 mahalle muhtarının tamamı erkektir ve yaş ortalaması 40-60 arasındadır.

### **Mahallelerin Köy Yönetiminde İken Mali Durumları**

Ula ve Yatağan ilçelerindeki köy iken mahalleye dönüştürülen 35 mahalle muhtarının tamamı; köyün herhangi bir borcunun olmadığını, köyde çalışanların maaşlarını alamamaları gibi bir durumla karşılaşmadığını belirtmişlerdir (Tablo 13). Ancak, mali kaynakların yeterli olup olmadığı ile ilgili olarak ise 'kısmen yeterliydi' yanıtının pozitif değerlendirilmesi ve evet yeterliydi kısmına daha yakın olacağı yapılan görüşmelerden çıkartılmaktadır. Dolayısıyla, mali kaynaklarla ilgili bir sorun olmadığı ifade edilmektedir. Köydeki hizmetlerin etkin ve verimli karşılanıp karşılanmadığına ilişkin soruda ise memnuniyet oranı Ula ilçesinde; %77, Yatağan ilçesinde ise; %82 dir. Kısmen karşılanmaktaydı yanıtları ise %20 düzeyindedir. %20 oranındaki kısmen karşılanmaktaydı eğilimini bu kez negatif yaklaşım olarak almak gerekmektedir. Bazı hizmetlerin etkin ve verimli olabilmesi için o hizmette uzmanlaşmanın gerektiği ifade edilmiş ise de, uzmanlaşmanın henüz sağlanamaması nedeniyle bir çok hizmetin geleneksel olarak karşılandığı ifade

edilmiştir. Köylerin mali açıdan bir sıkıntıları olmadığı öngörümüz mahalle muhtarları tarafından da teyid edilmiştir.

**Tablo 13.** 6360 Sayılı Kanun Öncesinde Köy Yönetiminde Mali Durum Değerlendirmesi

KÖY YÖNETİMİNDE MALİ DURUM DEĞERLENDİRMESİ																		
E: EVET H: HAYIR K: KISMEN	ULA Muhtar Anket Sayısı:13						YATAĞAN Muhtar Anket Sayısı:22						GENEL Muhtar Anket Sayısı:35					
	SORULAR	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K
Köyün borcu oldukça fazlaydı.	0	0	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0
Çalışanların maaşı ödenememekteydi	0	0	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0
Köyün mali kaynakları yeterliydi.	5	38	0	0	8	62	15	68	0	0	7	32	20	57	0	0	15	43
Köydeki hizmetler etkin ve verimli olarak karşılanmaktaydı.	10	77	0	0	3	23	18	82	0	0	4	18	28	80	0	0	7	20

### Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi, Yönetişim, Katılım

Yatağan ilçesinde köy iken mahalleye dönüştürülen 22 muhtarın tamamı köylerin mahalleye dönüşmesini yerinde ve doğru bir karar olarak kabul etmezken, Ula ilçesinde bu oran %85 dir. Bunun nedeni ise Ula'nın turizm potansiyelinin yüksek olması nedeniyle "köy" ifadesinin popüler olmadığı, dolayısıyla mahalle olunca uzmanlaşmış hizmet alınabileceği ve turizm gelirlerinde de artış olacağı beklentisidir. Beklenti, köylerin mahalleye dönüştürülmesinin normal karşılanması iken, çok yüksek oranda bu kararın doğru olmadığı yanıtı verilmiştir. Görüşmeye katılan muhtarların tamamı köylerin kapatılmasını etkin bir yönetimin ortadan kaldırılması olarak tanımlamaktadır. Köylerin kapatılması aşamasında köy halkının fikrinin alınması konusunda ise %94 oranında "evet fikrimiz alınmalıydı" yanıtı verilmiştir (Tablo 14).

**Tablo 14.** Köy İken Mahalleye Dönüşmesi ve Muhtarların Eğilimleri

YÖNETİMSEL YAKLAŞIM																		
E: EVET H: HAYIR K: KISMEN	ULA Muhtar Anket Sayısı: 13					YATAĞAN Muhtar Anket Sayısı: 22					GENEL Muhtar Anket Sayısı: 35							
	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%
SORULAR																		
Köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerinde ve doğru bir karardır.	0	0	11	85	2	15	0	0	22	100	0	0	0	0	33	94	2	6
Köylerin kapatılması etkin bir yönetimin ortadan kaldırılmasıdır.	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0	0	0
Köyler mahalleye dönüştürülürken köy halkının fikri alınmalıydı.	13	100	0	0	0	0	20	91	2	9	0	0	33	94	2	6		
Köyler kapatılsın mı diye sorsalar kapatılsın derdim.	0	0	12	92	1	8	0	0	22	100	0	0	0	0	34	97	1	3
Köylerin kapatılması merkezileşme eğilimini artırmıştır.	13	100	0	0	0	0	19	86	1	5	2	9	32	91	1	3	2	6
Nüfusun azlığı halk denetimini ve yerel yönetime katılımı artırır.	13	100	0	0	0	0	19	86	1	5	2	9	32	91	1	3	2	6

Köylerin kapatılmasının doğru bir karar olup olmadığına dair yöneltilen soruların karşılığı %97 oranında köylerin kapatılmasının istenilmediği yönündedir. Diğer %3'lük oran ise, kendilerini etkileyen bir durum olmayacağını belirtmişlerdir.

Konu, yerel yönetim ve merkezi yönetim açısından değerlendirildiğinde; köylerin kapatılmasının merkezi idarenin kırsal alanlarda vesayetini artıracığı yönünde algılanmaktadır. Burada ifade edilen, köyün bağımsız tüzel kişiliği varken bu tüzel kişiliğin kaldırılmasıdır. Köy tüzel kişiliğindeki sorumlulukların belediye tarafından yapılıyor olması da merkeze bağlanma olarak algılanmaktadır.

Katılımcılıkla ilgili olarak değerlendirmeyi amaçlayan soru ise köy yönetiminde muhtarın ve köylünün birbirlerine kısa sürede ulaşip yüz yüze görüşmeler yaparak sorunları çözebilirken, yeni durumda idarecilere kolaylıkla ulaşarak sorunlarını anlatabilecekleri konusunda endişeli olduklarını ifade etmektedirler. Özellikle de mesafelerin uzak olması sorun olarak öne

sürülmektedir. Nüfusun büyüklüğü ve katılım oranı konusundaki soruya Ula mahalle muhtarlarının tamamı evet nüfusun az olması yönetime katılımı artırır yanıtını verirken, Yatağan'da bu oran %86'dır. Dolayısıyla ilçe belediyesine katılan kırsal alan nüfusu ile hem köy idaresi ortadan kalkmakta hem ilçe belediyesi nüfusu artmakta böylece de yönetim sorunlarının yaşanılacağı kaçınılmaz olacağı ifade edilebilir.

### **Teknik ve Sosyal Hizmetlere Erişim**

Köylerin mahalleye dönüşmesiyle kentsel ve sosyal altyapı hizmetlerine erişimin yeterliliğini ve kalitesini anlamak amacıyla da, 35 mahalle muhtarına sorular yöneltilmiştir. Muhtarların %31'i içme suyu, kanalizasyon, temizlik, ulaşım, çöp toplama ve itfaiye gibi hizmetlere daha kolay ulaşabileceğini ifade ederken, %60'ı kısmen bir iyileşme olacağını belirtmiştir. Ula ilçesi mahalle muhtarlarının %62'si hizmetlere daha kolay ulaşacağını beyan ederken, Yatağan muhtarlarının %14'ü bu düşüncede değildir (Tablo 15). Özellikle bu soruda Ula ve Yatağan muhtarlarının *kısmen* ifadesini olumlu algılamak gerekmektedir. Bunun anlamı *evet bu hizmetlere şu anda ulaşıyor ancak daha da kolay ulaşılacağına dair beklenti* olarak değerlendirilmelidir.

Okul ve Sağlık Ocağına ulaşılabilirlik konusunda ise, daha önce İl Özel İdaresi tarafından bu hizmetler düzenlendiğinden belediye eliyle getirilen bir hizmet olmadığından bu konuda yanıtlar biraz karışık gibi görünse de okul ve sağlık hizmetleri merkezi idare eliyle sağlansa da ulaşım hizmeti belediye tarafından sağlanmaktadır. Özellikle de taşınmalı eğitimin yapılmadığı, okula mesafelerin uzak olduğu yerleşmelerde toplu taşıma sistemindeki kaliteli ve hızlı ulaşım olumlu beklentiye sağlayabilecektir.

Ula ilçesindeki muhtarların tamamı Ula belediyesi ile sorunlarını daha kolay çözebileceklerini düşünmemektedir. Yatağan ilçesindeki muhtarların ise %72'si olumsuz yaklaşmakla birlikte kısmen ve evet yanıtlarını pozitif değerlendirdiğimizde %33 oranında yani üç kişiden birisi ilçe belediyesi ile sorunların daha hızlı çözülebileceği kanaatini taşımaktadır.

Köy iken mahalleye dönüşümün gerçekleşmesiyle merkezde olan her hizmet ve aktivitenin kendi mahallelerinde de olup olmayacağı konusunda Ula ilçesindeki muhtarlar bu konuya %100 olumsuz yanıt verirken, Yatağan ilçesindeki muhtarların da neredeyse tamamı %91 oranla olumsuz yanıt vermişlerdir. Bir başka deyişle bu yanıtların anlamı; köy iken mahalleye dönüşmeyle merkezdeki hizmetlerin ve sosyal aktivitelerin mahallelerinde artmayacağını düşünmeleridir.

**Tablo 15.** Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi ve Hizmete Erişim Beklentileri

6360 SAYILI KANUN SONRASI HİZMETE ERİŞİM																		
E: EVET H: HAYIR K: KISMEN	ULA Muhtar Anket Sayısı:13						YATAĞAN Muhtar Anket Sayısı:22						GENEL Muhtar Anket Sayısı:35					
	SORULAR	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K
Köy iken mahalleye dönüştürülünce içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlere daha kolay ulaşılmaktadır.	8	62	0	0	5	38	3	14	3	14	16	72	11	31	3	9	21	60
Okul ve sağlık ocağına daha kolay ulaşıyorum.	2	15	3	23	8	62	1	5	4	18	17	77	3	9	7	20	25	71
Sorunlarımı ilçe belediyesi ile daha hızlı ve kaliteli çözebileceğime inanıyorum.	0	0	13	100	0	0	1	5	16	72	5	28	1	3	29	83	5	14
Mahalleye dönüşünce merkezde olan her hizmet – sosyal aktivite burada da olacak.	0	0	13	100	0	0	0	0	20	91	2	9	0	0	33	94	2	6
Köyümüzün standartları mahalle olmadan önce daha iyiydi.	13	100	0	0	0	0	17	77	3	14	2	9	30	85	3	9	2	6
Bağlı olduğum ilçeye taşınmayı düşünüyorum.	0	0	12	92	1	8	3	14	17	77	2	9	3	9	29	82	3	9

Köyün mahalle olmadan önceki hizmetlere erişim ve yaşam standardı hakkındaki soruya verilen yanıtlar ise Ula ilçesindeki muhtarlar kesinlikle standartlarının çok iyi olduğunu ifade ederken, Yatağan ilçesindeki muhtarların yanıtları %77 oranında kalmıştır. Bunun nedeninin ise Yatağan ilçesinin köy ve kırsal alanında yaşayanların sosyo ekonomik durumunun iyi olmadığı, Ula ilçesinin kırsalında yaşayanların ise sosyo ekonomik durumun daha iyi olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 15’deki son soru ise merkezdeki hizmetlere ulaşabilmek adına ilçe merkezine taşınmayı düşünüp düşünmedikleri sorulduğunda ise Ula ilçesindeki muhtarların %92’si, Yatağan ilçesindeki muhtarların ise %77’si taşınmayı düşünmediklerini belirtmişlerdir. Yatağan ilçesindeki muhtarların %23’ü ise (kısmen yanıtı dahil) ilçe merkezine taşınmayı düşünmektedir.

### Gayrimenkulün (kiralama-satış) Değerindeki Değişim-Değerlenme

Ula ve Yatağan ilçesindeki köyden mahalleye dönüştürülen muhtarların tamamı söz konusu dönüşümle arazilerinin değerinin ve ev kiralalarının artmadığını ifade etmişlerdir. Ancak, imar planlarının yapılmasıyla arazilerinin değerlendirilebileceğini düşünmektedirler. Tablo 16’da yer alan yanıt anahtarındaki ‘kısmen’ cevabını işaretlemeleri, bir beklenti ve umut içerdiğinden, ‘kısmen’ yanıt oranı olumlu tarafta değerlendirilerek Ula ilçesindeki muhtarların %69’u, Yatağan İlçesindeki muhtarların %50’si imar planlarının yapılmasıyla gayrimenkullerinin değerlendirilebileceğini ümit etmektedirler.

**Tablo 16.** Gayrimenkullerin Değerlenmesi

DEĞERLENME																		
SORULAR	ULA Muhtar Anket Sayısı:13						YATAĞAN Muhtar Anket Sayısı:22						GENEL Muhtar Anket Sayısı:35					
	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%
Mahalleye dönüşümce arazilerimiz kıymetlendi.	0	0	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0
Mahalleye dönüşümce ev kiralaları arttı.	0	0	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0
Mahalleye dönüşümce imar planlarımız yapılacak yerlerimiz değerlendirilecek.	1	7	4	31	8	62	2	9	11	50	9	41	3	9	15	43	17	48

### Tarımın Geleceği ve Ürünün Değeri

Ula ve Yatağan ilçelerinde, köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim alanlarının muhtarlarıyla yapılan görüşmede mahalleye dönüşümce ürettiklerini değer üzerinden satabileceklerini düşünüp düşünmedikleri sorulduğunda mahalle olmayla üretimin bir bağının olmayacağını düşündüklerini ve değişen bir durumun da olmayacağını belirtmişlerdir. Ancak, Yatağan ilçesindeki muhtarların yaklaşık %9’u ürettiklerinin tarımsal ürünün satışının değerinde artış yaşanabileceğini kısmen de olsa düşünseler de Tablo.17’de belirtildiği üzere tarımla ve bahçecilikle geçimini sürdürenler köy yada mahalle olmanın üretimin satış değerini artırmayacağı inancındadır.

Köy-kırsal alan ve mahalle arasındaki idari yapılaşma biçiminin tarımla ilişkisini kurmak amacıyla sorulan “Mahalle olunca tarım ölür” sorusuna Ula ve

İlçe Belediyesindeki köy iken mahalleye dönüştürülen mahalle muhtarlarının tamamı idari yapılanma ile üretim biçiminin birbirini etkilemeyeceği konusunda fikirbirliği içerisindedirler (Tablo 17).

**Tablo 17.** Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Mahalle Muhtarlarının Üretimle İlgili Tutumları

TARIMIN GELECEĞİ YAKLAŞIMI																		
E: EVET H: HAYIR K: KISMEN	ULA Muhtar Anket Sayısı:13						YATAĞAN Muhtar Anket Sayısı:22						GENEL Muhtar Anket Sayısı:35					
	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%	E	%	H	%	K	%
SORULAR																		
Mahalle olunca tarım ölür.	0	0	13	100	0	0	0	0	22	100	0	0	0	0	35	100	0	0
Mahalle olunca ürettiklerimizi daha rahat ve değerinde satabileceğiz.	0	0	13	100	0	0	0	0	20	91	2	9	0	0	33	94	2	6

**Tablo 18.** Varsayımların Sonuçları

Hipotezler/Varsayımlar	Ulaşılan Sonuç	Hipotez
Mahalleler köy statüsünde iken mali sıkıntıları bulunmamaktadır.	Mali sıkıntı genellikle yoktu.	Doğrulanmıştır
Köylerin mahalleye dönüştürülmesi idari açıdan doğru bir karardır	Doğru bir karar değildir.	<u>Doğrulanmamıştır</u>
Köyler mahalleye dönüştürülünce hizmetlere daha hızlı ve kolay erişilecektir.	Kısmen iyileşme olacaktır.	Kısmen doğrulanmıştır
Köyler mahalleye dönüştürülünce gayrimenkulün (kiralama ve satış) değeri artacaktır.	Hayır, ama imar planlarının yapılması ile bir değer artışı olabilir.	Kısmen doğrulanmıştır
Köyler mahalleye dönüştürülünce ürünler değer üzerinden daha yüksek fiyata satılabilecektir.	Hayır.	<u>Doğrulanmamıştır</u>
Köyler mahalleye dönüştürülmesi tarımsal faaliyetler etkilenmez.	Evet etkilenmez.	Doğrulanmıştır

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi aşamasında gerekçe olarak sunulan mali sıkıntıların olmadığı, yapılan yasal düzenlemenin idari açıdan doğru bir karar olmadığı, belediye hizmetlerinden faydalanılıyor olmasının hizmette iyileşmeye

neden olacağı, imar planı yapılmasına yönelik beklentilerinin bulunduğu, mahalleye dönüşme ile ürettiklerine daha iyi bir pazar bulacaklarına dair bir beklentilerinin olmadığı, belediye sınırları içerisinde katılmaları ile tarımsal faaliyetlerin etkilenmeyeceği sonuçlarına ulaşılmıştır.

## Sonuç ve Değerlendirme

30 Büyükşehir Belediyesinin sınırları içerisindeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi kararı yaklaşık üç yıllık bir geçmişe sahiptir. Özellikle, köyden mahalleye dönüştürülme konusundaki olası sorunlar üzerine yorum yapmak için erken sayılabilir. Ancak, bu çalışmanın sürecin başında yapılması, gelecekte yapılacak çalışmalara altlık teşkil edecektir.

Köy muhtarlarının 442 sayılı Köy Kanunu'ndan gelen yetkilerinin mahalle muhtarlarının yetkilerinden daha etkin olduğu tartışılmazdır. Bazı konularda, köy muhtarlarının yetkilerinin belediye başkanının yetkilerinden daha güçlü olduğu söylenebilir.

Köy halkı kendi ihtiyaçlarını kendi dilek ve istekleri doğrultusunda Köy Kanunu'ndaki ilkeler doğrultusunda yerine getirebilirken, kanunlardan gelen irade yetkileri kullandırılmayarak 6360 sayılı Kanun'la merkez belediyeye bağımlı, merkezin yatırım programında sıra gelirse hizmete ulaşabileceği bir konuma getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile köyler kapatılarak idari yetkileri kaldırılmış, tüm taşınır taşınmaz mal varlıkları bağlandıkları ilçe belediyesine aktarılmış, tüm gelirleri yine Kanun'dan gelen yetkiler doğrultusunda ilgili ilçe belediyesine ve valilik bünyesine aktarılmıştır. 1924 yılından bu yana varlığını sürdüren köy tüzel kişilikleri Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde 6360 sayılı Kanun'la yok edilmiş ve mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Mahalle muhtarlarının Kanun'dan gelen bir yetkileri olmadığı gibi, mahalle idaresinin tüzel kişiliği de bulunmadığından muhtarın mahalle adına hareket etmesini sağlayacak bir sıfatı da kalmamaktadır.

6360 sayılı Kanun ile köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim alanları üzerine, Duru (bianet.org, 2012: 33) köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile ilgili olarak, yönetim biriminin büyümesinin halkın yönetime katılımını zorlaştıracağı görüşündedir. Köy halkının görüşü alınmaksızın, köylerin %47 sinin kapatılması katılım ilkesinin ihlali olarak bildirilmektedir. Yapılan düzenlemeyi yerel düzeyde merkezileşme olarak tanımlamaktadır. Nitekim mahalleye dönüştürülen mahalle muhtarları ile yapılan anket çalışmasının sonuçları da Duru'nun (2012: 37) tespitlerinden çok farklı çıkmamıştır.

Köylerin kapanması ile kırsal alanlarda kentsel baskı daha çok hissedilecek, tarım ve hayvancılık yok olma yönünde daha çok tehlikeyle karşı karşıya kalacaklardır. Kent merkezlerinde artan nüfusa yetecek kadar arsa ve arazi

rezervi olmadığından arsa talebi karşılanamayacaktır. İl sınırları içerisindeki kırsal alanların kentsel alanlara dönüşmesi kaçınılmazdır. Hatta 30.Mart.2014 tarihinden sonra mahalleye dönüştürülen köylerin arazilerinde bir çalışma yapılmasıyla bu alanlarda turizm, kentsel dönüşüm, kırsal dönüşüm, rezerv alan ve gayrimenkul yatırımcılarının kırsal alandaki girişimleri tespit edilerek bu sorunun açıklanmasına ışık tutabilecektir. Sonuçları da şaşırtıcı olmayacaktır.

Ayrıca, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kendini yönetebilen belde ve köylerin yönetme kapasitesi kaldırılmış, mahalle muhtarlığı olarak sembolik bir kademeye dönüşmüştür. Böylece, köyler ve beldeler niteliksel özelliklerini kaybetmişlerdir. 6360 sayılı Kanun ile parçalı küçük yönetim birimleri ortadan kaldırılarak arazi rantının denetimi Büyükşehir Belediyesine geçmiştir.

Yapılan saha çalışmasına katılanların %91'i köylerin kapatılmasının merkezleşme eğilimini artırdığı, nüfus çoğaldıkça halk denetiminin azalacağı ve yönetimin kararlarına katılımın da azalacağı yönünde kanaat bildirmişlerdir. Nitekim, yüz yüze ilişkilerle sorunlarını çözen ve hizmetlere erişebilen köy halkının, yeni yönetim düzeni içerisinde hizmetlere ihtiyacı olduğu anda erişebilme kapasitesi de azalacaktır. Köy halkı ve temsilcisi olan muhtarların Kanunlardan gelen irade yetkilerine başvurulmaksızın köy tüzel kişiliklerine son verilmesi ve mahalle yönetimine dönüştürülmesi köy halkının ve arazilerinin iradeleri dışında zorla şehir yönetimi kapsamına alınmasıdır. 6360 sayılı Kanun bu yönüyle köy halkını zorunlu kentleşmeyle yüz yüze bırakmıştır. Köy halkı, mahalle halkına dönüştürülmüş ve belediye yönetiminin kurallarına uymak zorunda bırakılmıştır. Ancak, kentlerin ekonomik ve toplumsal olarak gelişebilmeleri için yönetim sınırlarının genişlemesi gerektiği gerçeğinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Gelişen teknoloji gözönüne alındığında, yeni bir düzenleme yapılmaması durumunda mahalle muhtarına ihtiyaç kalmamıştır. Mahalle muhtarı tarafından gerçekleştirilen işlemlerin neredeyse tamamı e-devlet üzerinden temin edilebilmektedir. Ayrıca, ülke ekonomisine de katkısı olacağı kuşkusuzdur.

6360 sayılı Kanun'un uygulama süreci üzerinden 10-15 yıl geçtikten sonra (eğer yakın gelecekte yeni bir düzenleme yapılmazsa) bu konu üzerinde yeniden çalışılmak istenildiğinde bu çalışma ile elde edilen bulguların yeni çalışmaya altlık olması ümit edilmektedir. Merkezi yönetimin uygun bulunduğu ancak yerel yönetimin birinci basamağı olan köyden mahalleye dönüştürülen muhtarlar tarafından henüz benimsenmediğini ortaya koyan bu sonuçların Türkiye'nin yeni kırsal alanlarının tasarlanmasında bir ipucu olacağı düşünülmektedir.

## Kaynakça

- Bilgin, S. ve Altunok, H. (2013). Yönetmel ve Mali Boyutlarıyla Köy Kanunu Tasarı Taslağı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22(3), 79-96.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl sınırında büyükşehir modeli: Kocaeli deneyimi*. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Dik, E. (2014), 6360 sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.
- Duru, B. (2015), *Yeni büyükşehir düzeninde kırsal alanlar*. Güney Mimarlık, Ağustos 2015, 28-29, [http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/Duru%20Bulent%20Kırsal %20Buyuksehir%20.pdf](http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/Duru%20Bulent%20Kırsal%20Buyuksehir%20.pdf) (04.03.2016)
- Eminağaoğlu, Z. (2004). *Kırsal Yerleşmelerde Dış Mekan Organizasyonu-İlgili Politikalar ve Değerlendirmeler*. Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilim Dalı.
- Gözler, K. (2013), *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler*. Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, 37-82, [www.idare.gen.tr/6360-eleştiriler.pdf](http://www.idare.gen.tr/6360-eleştiriler.pdf) (16.03.2015)
- Kalkınma Bakanlığı, (2014-2018), *Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=0e61756a-b3f2-4261-8c0d-2350283f9855&ID=232&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FOzellikler%2FOnuncuKalkinmaPlanIhtisasKomisyonuRaporlari%2Easpx&ContentTypeId=0x010073418295019B8B429A88657B85E98E48> (11.05.2017).
- Keleş, R. (2013). Anakent Belediyelerinin Sayısı Artarken. *Güneydoğu Anadolu Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz-2013, 06, 15-19.
- Öğdül, H. (2002). Kırsal Alanlara Yeni Yaklaşımlar. *Planlama Dergisi*, sayı: 2002/1, 45-50.
- Öğdül, H. (2013). Kırsal Mekan Politikalarında Yeni Dönem. *MSGÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Mimarlık Dergisi*, Mayıs-Haziran 2013. 371.
- Önder, T. (2003). Derin Ekoloji Üzerine. *Liberal Düşünce*. 95-111.
- Tezcan, M. (1970). Sosyolojik Yönden Köy, Tanımı ve Özellikleri. *TODAİE Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1970, 3(3), 151-182.
- Tunçer, A.S. ve Ünal, A. (2016). Kır-Kent İkiliminde Büyük Kentler. *10 uncu Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM10) 5-7 Mayıs, Dokuz Eylül Üniversitesi, Bildiri Kitabı*, 323-362.
- Türkiye Belediyeler Birliği ve İçişleri Bakanlığı, bilgilendirme toplantısı sunumları* (2013). <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/sunumlar/tbb-gabb-mevzuat-bilgilendirme-toplantisi-2013>. (10.05.2017).
- Ünal, A. (2015). *6360 Sayılı Kanun İle Köy İken Mahalleye Dönüştürülen Yerleşim Alanlarının Kentle Bütünleşme Sorunları*. Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Semineri.

- Yıldırım, A. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Üzerine. *Route Educational and Social Science Journal*, 2(1), 261-276.
- <http://bianet.org/bianet/kent/141531-buyuksehir-tasarisi-ve-kent-hakki>, Ankara-BİA Haber merkezi ile yapılan görüşme (11.05.2017)
- [http://mugla.yerelnet.org.tr/il\\_belediye\\_nufus.php?iladi=MU%D0LA](http://mugla.yerelnet.org.tr/il_belediye_nufus.php?iladi=MU%D0LA) (10.02.2017)
- [http://mig.m.gov.tr/kurumlar/mig.m.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPO RLARI/2014\\_Faaliyet\\_Raporu.PDF](http://mig.m.gov.tr/kurumlar/mig.m.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPO RLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF) (15.12.2015)
- [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf) (26.01.2017)
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> (26.01.2017)
- <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=385&recID=3153> (24.04.2015)
- <http://www.nufusu.com/il/mugla-nufusu> (01.02.2017)
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> (26.01.2017)
- <http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/2012-belediye-nufuslari.pdf> (25.04.2015)
- [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf) (26.01.2017)
- <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=385&RecID=3153> (08.04.2015)
- [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c4924daf0410c11\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idar esi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c4924daf0410c11_ek.pdf?dergi=Amme%20Idar esi%20Dergisi) (27.01.2017)
- <http://www.www.nedirnedemek.com> (03.03.2017)
- <http://www.muglakulturturizm.gov.tr/Resim/136865,onjpg.png?0> (05.01.2018)
- [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf) 2011 ADNKS verileri (26.01.2017)
- <http://bodrum.bel.tr/stratejik-plan/BODRUM-BELEDIYESI-STRATEJIK-PLAN-2015-2019.pdf> (24.04.2015)