



BEYKOZ 2020
SEMPOZYUMU
Tebliğler Kitabı

BEYKOZ
KİTAPLIĞI

Beykoz Kitaplığı: 13
Sempozyum: 3

Beykoz 2020 Sempozyumu Tebliğler Kitabı

Yayın Koordinasyon
Bünyamin Korkmaz
Basri Akdemir

Yayın Yönetmeni
İsmail Coşkun

Yayın Hazırlık
Muzaffer Topcu
Hasan Otman

Editör
Hilal Yurdakul

Tasarım
Mert Uğurdil
İsmet Akın

Yapım



0212 447 74 47

ISBN 978-605-74802-1-7

Baskı - Cilt

Lapiz Kültür Sanat ve Koleksiyon Ürünleri San. Tic. Ltd. Şti.
Mahmutbey Mah. Taşocağı Yolu Cad. No:25/264 Bağcılar/İstanbul
Sertifika No: 47421

1. Baskı, Şubat 2021

Beykoz Belediyesi Kültür Yayınları: 45





Beykoz'un Kırsal Mahalleleri

Aylin YAMAN KOCADAĞLI¹

Özet

Ülkemizde 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir sisteminde idarî, mali ve hizmet bakımından önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı olan İstanbul'da bu kanunla il mülki sınırları içerisinde bulunan bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, bağlı oldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmaları kabul edilmiştir. Böylece İstanbul'da belde ve köy idarî yapılanması kalmamış; il idarî sınırında büyükşehir modeline tam anlamıyla geçilmiştir. Bu düzenlemeler kapsamında ilde, il mülki idare alanı içinde kalan tüm yerleşim birimlerinin nüfusları kırsal - şehir ayrımı yapılmaksızın şehir nüfusu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bir ilin merkezinde büyükşehir belediye teşkilatının kurulması, ilin kapsadığı coğrafi mekânın tamamıyla şehirleşmiş olduğu anlamına gelmez, gelmemelidir. Kırsal alanlar, kırsal yerleşmeler ve buralarda yaşayan kırsal nüfus İstanbul gibi bir dünya metropolünün bile günümüzde var olan bir gerçeğidir.

¹ Doktor Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü, yaman@istanbul.edu.tr

6360 Sayılı Kanun ülkemizde kırsal alanları şehir yönetsel alanına dâhil ederek çok geniş bir mekân ve nüfus kitlesini etkilemiştir. Bu kanunun kırsal alanlar ve burarlarda yaşayanlar açısından kısa ve uzun vadede idarî, sosyo-ekonomik ve mekânsal birçok etkisinin olacağı aşikârdır. İstanbul özelinde Beykoz, bu etkinin gerek mekânsal gerekse toplumsal anlamda en iyi gözlemlenebileceği birkaç ilçeden birisidir. Çünkü Beykoz geçmişten günümüze önemli bir kırsal nüfusa ev sahipliği yapan İstanbul'un ender ilçelerindedir. Kanun öncesi 2012 yılında İstanbul ili dâhilinde toplam nüfus içerisinde kırsal nüfusun payı %1 iken; bu oran Beykoz ilçesinde %11'dir. Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra nüfusu, resmî istatistiklerde bütünüyle şehirli nüfus olarak değerlendirilmiş olmasına rağmen, esasında Beykoz halen önemli bir kırsal nüfusu barındırmaktadır.

Bu araştırma; Beykoz ilçesi dâhilinde yasal düzenlemelere bağlı olarak, şehir yönetsel alanı içerisine dâhil edilen ve köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle durumuna getirilen köy yerleşmelerinde nüfus ve idarî yapılanmanın gelişim seyrini ortaya koyarken, yeni idarî düzenlemenin kırsal alandaki bir takım etkilerini avantaj ve dezavantajlar perspektifinden irdelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, araştırma kapsamında “*kırsal mahalleler*” olarak nitelendirdiğimiz eski köy yerleşmelerinin muhtarlarıyla görüşmeler yapılmış; anket, mülakat ve gözlem yoluyla doğrudan veriler elde edilmiştir. Ayrıca konuyla ilgili literatür, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve İçişleri Bakanlığı'ndan elde edilen ikincil veri kaynaklarından da yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediye Kanunu, Nüfus, Yönetim, İdarî Coğrafya, İstanbul – Beykoz

Devletlerin hükümlerlik alanlarını hiçbir idarî bölümlenme yapmadan yönetmeleri çok zordur. Bu nedenle hükümetler, idareleri altında bulunan mekânları benimzedikleri yönetsel kademelenmeye göre bölümlenmekte ve yönetmektedirler. Coğrafi mekânın hiyerarşik bir sistem içinde alansal olarak bölümlenmesiyle çeşitli “idarî alanlar” ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde toplumun düzenli yaşaması ve kamusal faaliyetlerin düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla düzenlenen idare teşkilatı, Anayasamız gereğince *merkezi idare* ve *mahalli idarelerden* oluşmaktadır. Anayasamızın 126. Maddesi'nde “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” hükmü yer almaktadır. Diğer kademeli bölümlerden kastedilen ilçe ve bucaktır. Anayasamızın 127. Maddesi'nde ise “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu maddeden anlaşılacağı üzere, mahalli veya yerel yönetim, yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla oluşturulmuş; kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip olan yerel yönetim birimleridir.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası'nın 127. Maddesi il, belediye ve köylere kamu tüzel kişiliği vermiştir. Bu maddede aynı zamanda “*Kanun, büyük yerleşim merkez-*

leri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü de yer almaktadır. İlgili hüküm ülkemizde **Büyükşehir Yönetim Modelinin** temelini atan hüküm olmuştur. İlgili hükme paralel olarak ülkemizde 1984 yılında kabul edilen 3030 Sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleriyle ilgili yasal düzenleme hayata geçirilmiş ve aynı yıl Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyükşehir belediye teşkilatı kurulmuştur. 3030 Sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezî bir ana-kent yönetim yapısı oluşturulmuştur. Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını “ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları” olarak belirlemiştir. 1984 yılında oluşturulan İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin yetki alanının o günkü sınırları, 3030 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki İstanbul Belediyesi’nin sınırları olarak belirlenmiştir. Ancak sonraki yıllarda çıkarılan kanunlarla büyükşehirlerin yetki alanlarında önemli değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir. 2004 yılına kadar büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı şehir alanına karşılık gelirken aynı yıl çıkartılan 5216 Sayılı Kanunla bu alanda önemli değişiklikler yapılmıştır.

2004 yılında kabul edilen, büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanlarını yeniden düzenleyen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2. Maddesiyle İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırları, kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı, büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmuştur. “Pergel düzenlemesi” olarak da nitelendirilen bu düzenlemeyle büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları genişletilmiştir. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline getirilmiştir. Kanunda geçen aynı maddede “bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür; orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder.” hükmü yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle kanunun bu maddesiyle orman köylerinin tüzel kişiliğine dokunulmadan, sınırlar içerisinde kalan diğer köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, onları ilçe ve ilk kademe belediyelerinin birer mahallesi haline çevirmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin yetki alanı il mülki sınırı olmuş; daha önce büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı 27’den 32’ye yükselmiştir.

2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile İstanbul’da yeni ilçeler kurulmuş ve İstanbul ilinde 32 olan ilçe sayısı 39’a yükselmiştir. Bu kanunla büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte katılmışlardır. Bu kanunla sadece metropoliten alanlarda değil ülke genelinde ilk kademe belediyeleri birleştirme yöntemiyle ilçe belediyesine çevrilmiş veya ilçe belediyelerine dâhil edilmiştir.

2012 yılında yerel idareler hakkında yapılan kanun değişikliğiyle, öncesinde İstanbul ve Kocaeli illerinde denenilen model diğer büyükşehirlerde de hayata geçirilerek

uygulanmaya başlamıştır. 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 13 ilde (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. İstanbul ve Kocaeli dışındaki mevcut diğer büyükşehirlerde de (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına çekilmiştir. Böylece kanunla büyükşehir belediye idaresi kurulan il sayısı 16’dan 30’a (2013 yılında 6447 sayılı Kanunla Ordu ilinin de dâhil olmasıyla) yükselmiştir.

6360 Sayılı Kanun ülkemizin mülki idare düzeninde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 6360 Sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediyeleri kurulup, ülkemizdeki büyükşehir sayısı 30’a yükseltirken; kanunun şüphesiz en büyük etkisi köy ve beldelelerin idarî yapısında köklü değişiklikler yaratması olmuştur. Bütün büyükşehir belediye idaresi kurulan illerde, tüm ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi haline gelmiş; aynı illerde tüm köy idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, buralar büyükşehir - ilçe belediyelerinin mahalleleri yapılmıştır. Bu yasayla ülkemizde toplam 16.544 köy (6.520 + 10.024 orman köyü) tüzel kişiliğini kaybederek mahalle statüsü kazanmıştır. Bu kanunla, büyükşehir teşkilatının yer aldığı illerde, üst düzey yerel yönetim organı olan İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliklerine de son verilerek, görevleri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Aynı kanunla İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmışlardır. Neticede İstanbul’da geriye kalan son 151 orman köyünün de tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece İstanbul ili genelinde köy diye idarî bir yapı kalmamış; hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği hedeflenerek, il sınırında büyükşehir modeline tam anlamıyla geçilmiştir.

Büyükşehir belediyeli illerde, mülki idare yönünden kademelenme “il ve ilçe” şeklinde organize edilmiştir. İl sınırları içindeki coğrafi mekân ilçelere bölünmekte, ilçelerin mülki idare sınırları içinde kalan saha ise, büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyesinin yönetimi altına giren tüzel kişilikleri olmayan mahalle muhtarlıklarının idarî alanlarından oluşmaktadır (Özçağlar, 2015a: 94). Bu yeni idarî kademelenme ülkemizin şehir-kır nüfus dağılımında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 2012 yılında Türkiye İstatistik Kurumu’nun yayınladığı resmî istatistiklerde ülkemiz nüfusunun %77,2’si (58.448.431 kişi) şehirsal nüfus; %22,8’i (17.178.953 kişi) kırsal nüfus olarak değerlendirilmekteydi. 6360 Sayılı Kanun sonrasında, 2013 yılında bu oran şehir nüfusunda %91,3’e (70.034.413 kişi) yükselirken, kırsal nüfusta %8,7’ye (6.633.451 kişi) gerilemiştir. Resmî istatistiklerde 1 yılda yaklaşık 11,5 milyon kişi, idarî kimlikleri değiştirilen yerleşim birimleri aracılığıyla şehir nüfusuna dâhil edilmiştir. Oysa bahsi geçen kırsal nüfus mevcut yerleşim birimlerinde günlük yaşamlarına ve ekonomik fonksiyonlarına devam etmektedir. İdarî kimliği değiştirilerek, büyükşehir ve ilçe yönetsel alanında mahalleye dönüştürülen bu yerleşim birimlerinde şehre has hayat tarzını gözlemlemek çok zordur. Görüldüğü gibi, ülkemizde ulaşılan şehir nüfusu oranı, gerçek anlamda şehir nüfusunu yansıtmamakta; idarî anlamda bir şehirleşme söz konusu bulunmaktadır. Bü-

yükşehir belediyeli illerde, il mülki sınırları dâhilinde bütün yerleşim birimlerinin nüfusunun şehir nüfusunda addedilmesi ne kadar doğrudur? Özellikle nüfusunun çoğu kırsal olan illerde (örneğin Van, Ordu, Hatay gibi) bu durumun çok önemli değişiklikler meydana getirmiş ve getirecek olduğu aşikârdır.

Büyükşehir ilçesi yönetsel sınırları içinde köyden mahalleye dönüştürülen yerleşim birimlerini ve idarî kimliklerine istinaden sahip oldukları yetki, hak ve sorumluluklarındaki değişimleri anlayabilmemiz için öncelikle “köy ve mahalle nedir” sorusu üzerinde durmamız gerekmektedir. Çünkü köyden mahalleye evrilen bir idarî kimlik değişimi söz konusudur. 1924 Anayasası’nın 90. Maddesinde “Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir” hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi köyler, 1924 Anayasası’ndan beri tanımlı tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir. Esasında köy yönetim modelini özgün kılan en temel özellik de budur. Bu özellik Köy Kanunu’nun çıkarılması sürecinde de taviz verilmeyen en temel konu olmuştur (Akay Ertürk, 2019:143). 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanununda köy; “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte teşkil ettikleri yerleşim birimi” olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun 7. Maddesinde “Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.” hükmü de yer almaktadır. Coğrafya biliminde ise yönetsel alan olarak köy; “Bir coğrafi ünite, yönetsel sınırlarla belirlenmiş arazisi ile sürekli ve dönemlik olarak ikamet edilen kırsal yerleşmeleri bulunan; hammadde üretimine yönelik birincil ekonomik faaliyetlerin (tarım, hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) egemen olduğu, sanayi ve hizmetlerle ilgili faaliyetlerin kısıtlı ölçüde kaldığı, muhtarlıklarca yönetilen yönetsel alanlardır” (Özçağlar, 2015b:225).

2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanununun 3. Maddesinin d bendinde *mahalle*, “Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimdir.” şeklinde tanımlanmaktadır. Mahalle idaresi tüzel kişiliğe sahip değildir; bu nedenle kamu tüzel kişiliği sıfatından kaynaklanan yetkileri yoktur. Yani mahalle idaresi hukuki işlemler yapamaz, hak ve borç alımına giremez, mahkemeler önünde davacı ve davalı olmaz, kamulaştırma yapamaz. Mahalle muhtarlığı tüzel kişiliğe sahip olmadığı için kendi bütçesi ve personeline de sahip değildir. Görüldüğü gibi mahallenin tüzel kişiliği olmadığı için belediye ve köy gibi bir yerel yönetim birimi değildir. Esasında mahalle muhtarlığı şehirlerde, belediyenin yönetim sahasında var olan bir semt örgütlenmesidir (Akay Ertürk, 2019: 140). Netice olarak, köy yönetimleri sahip oldukları tüzel kişiliklerinden kaynaklı birtakım hak ve ayrıcalıklara sahip yerel yönetim birimleri tüzel kişiliğe sahip olmayan mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Bu dönüşümle kaybedilen birtakım hak ve yetkilerin yanı sıra mahalle olmanın getirdiği birtakım avantajlarla birlikte yükümlülükler de kırsal kesim için söz konusu olmuştur.

Büyükşehir ilçesine yönetim merkezliği yapan bir şehrin yerleşim alanı içindeki mahalleler “şehirsel mahalle” olarak adlandırılmaktadır. Bu mahallelerin yönetsel alan sınırları; ada, parsel bazında cadde ve sokaklara göre belediyeler tarafından

belirlenmekte; bu mahalleler, mahalle muhtarlıkları tarafından yönetilmektedir (Özçağlar, 2015b:233). Araştırmamızda büyükşehir ilçesinde tüzel kişilikleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürülen köylerin yönetsel alanları “kırsal mahalle” olarak nitelendirilmektedir. Büyükşehir yönetsel alanında kırsal mahalle olarak nitelendirilen bu yerleşim birimleri, eski köylere karşılık gelen, günlük yaşam ve ekonomik fonksiyonlarında bir değişiklik söz konusu değilken, idarî kimlikleri yasayla değiştirilen yerleşim birimleridir ve şehirsal mahallelerden çok büyük farklılıklar göstermektedirler. Ancak aralarındaki bu farklılıklara rağmen büyükşehir ilçelerinin yönetsel sınırları içindeki her iki yerleşim de mahalle olarak aynı hak ve sorumluluklara tabi tutulmuştur. Büyükşehirlerde eski köyler/yeni kırsal mahalleler sahip oldukları birtakım yetkilerini kaybetmelerinin yanı sıra şehirsal mahallelerle aynı birtakım hizmet ve sorumlulukların da altına girmişlerdir. Örneğin tüzel kişiliği kaldırılan köyler, artık büyükşehir belediyelerinin yönetim alanına mahalle olarak girdikleri için şehirsal mahalleler gibi emlak vergisi vermek; vergi, harç ve katılım paylarını ödemekle mükellef tutulmuşlardır. 6360 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin 15. fıkrasında “Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar en düşük tarifenin % 25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” hükmü yer almaktadır. Kanun sonrası, tüzel kişilikleri ilk yerel seçimde (2014 yılı) kaldırılan kırsal mahallelerden ilk etapta 5 yıl (2014 - 2019) süreyle bu vergi ve ücretlerin alınmayacağı karara bağlanmışken; geçiş süreci olarak da tanımlayabileceğimiz bu dönem 2022 yılı sonuna kadar uzatılmıştır; ancak bu maddede aşağıda paylaşıcağımız çok güncel bir değişiklik yapılmıştır.

6360 Sayılı Kanunun kırsal alanlara getirdiği yeni düzenlemeler, kanunun uygulamaya geçtiği 2014 yılından günümüze kadar üzerinde yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Araştırmamızda da özellikle kırsal sürdürülebilirlik ekseninde yoğunlaştığımız bu konuyla ilgili ülkemizdeki yasal mevzuatta güncel bir gelişme yaşanmıştır. Yeni düzenlemeyle büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki bu yerleşim birimlerinin kanunla “**kırsal mahalle**” olarak kabul edilebileceği ve önceki kanun maddeleriyle kendilerine yüklenen birtakım sorumlulukların kaldırılması veya hafifletilmesinin önü açılmıştır. 16 Ekim 2020 tarihli 7254 Sayılı Kanunla, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na Ek Madde 3 eklenmiştir. Ek Madde 3 ile “Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, *kırsal mahalle* kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla *kırsal yerleşik alan* belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkarda belirtilen usulle kaldırılabilir.” hükümleri getirilmiştir. “Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan ola-

rak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifinin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” hükümleri 7254 Sayılı Kanunla karara bağlanmıştır. Görüldüğü gibi, 16 Ekim 2020 tarihli 7254 Sayılı Kanunla “*kırsal mahalle*” tanımlaması resmî bir hüviyet kazanmış; kırsal mahalle olarak belirlenecek yerlerde yerleşim birimlerine yüklenen bazı yükümlülükler nispeten hafifletilmiştir. Ancak atılan bu adımın kırsalın sürdürülebilirliğini sağlamada ne kadar yeterli olacağı tartışmalıdır.

Beykoz İdarî Yapılanmasında Kırsal Alanlar ve Nüfusu

Beykoz, gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet dönemi idarî yapılanmasında geniş bir alanda, önemli bir kırsal nüfusu organize eden bir merkez olarak karşımıza çıkmaktadır. Beykoz ilçesi, 28.05.1928 tarihli 900 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan, 1282 Sayılı “On Kaza Teşkiline Dâir Kânûn” ile ilçe idarî kimliği kazanmış ve 01.06.1928 tarihinde kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2019: 42). İlçe idarî kimliği kazanmasından sonra, ülkemizde köylere dair ilk nüfus verilerinin de yayınlandığı 1935 Genel Nüfus Sayımı sonuçları incelendiğinde; Beykoz ilçesi toplam nüfusunun 21.308 kişi olduğu; Beykoz ve Anadoluhisarı'nda belediye teşkilatının yer aldığı, merkeze bağlı 8, Mahmut Şevket Paşa nahiyesine bağlı 12 köy yerleşmesinin bulunduğu görülmektedir (Tablo 1). 1935 yılında ilçe toplam nüfusunun %71'ini şehir nüfusu; %29'unu ise kırsal nüfus oluşturmaktadır (Tablo 2).

Tablo 1: 1935 Yılı Beykoz Kazası İdari Taksimatı

Yerleşme Adı Nüfusu		1935 Yılı	Yerleşme Adı Nüfusu		1935 Yılı
BEYKOZ ŞEHRİ		10.315	MAHMUT ŞEVKET PAŞA NAHIYESİ	Ömerli (N.M.)	570
Anadoluhisarı		4.788		Bozhane	467
MERKEZ NAHIYESİ	Akbaba	422		Cumhuriyet	349
	Alibahadır	156		Esenceli	144
	Anadolu Feneri	642		Göllü	112
	Dereseki	244		Hüseyinli	242
	M. Şevket Paşa	450		Kılıçlı	484
	Polonez	258		Koçullu	128
	Poyraz	552		Muratlı	201
	Riva	184		Öğümce	266
				Paşamandıra	114
		Sırapınar		220	
				TOPLAM:	21.308

Tablo 2: Nüfus Sayımı Yıllarına Göre Beykoz'da Kır - Şehir Nüfusunun Gelişimi

	Şehir	%	Kır	%	Toplam		Şehir	%	Kır	%	Toplam
1935	15.103	71	6.205	29	21.308	2007	220.111	91	21.722	9	241.833
1940	31.236	75	10.256	25	41.492	2008	219.960	90	23.494	10	243.454
1945	25.611	78	7.202	22	32.813	2009	220.008	90	24.129	10	244.137
1950	29.658	80	7.494	20	37.152	2010	221.542	90	24.594	10	246.136
1955	36.859	75	11.973	25	48.832	2011	222.075	90	25.209	10	247.284
1960	45.679	78	12.638	22	58.317	2012	220.364	89	25.988	11	246.352
1965	51.689	76	16.069	24	67.758	2013	248.056	100	-	-	248.056
1970	61.206	80	15.179	20	76.385	2014	248.071	100	-	-	248.071
1975	76.804	83	15.963	17	92.767	2015	249.727	100	-	-	249.727
1980	94.101	82	20.711	18	114.812	2016	250.410	100	-	-	250.410
1985	118.697	87	17.366	13	136.063	2017	251.087	100	-	-	251.087
1990	142.075	87	21.711	13	163.786	2018	246.700	100	-	-	246.700
2000	188.044	89	22.788	11	210.832	2019	248.260	100	-	-	248.260

Beykoz ilçesi mülki idare taksimatı 2000'li yıllara kadar aşağı yukarı benzer yapıda kalmış; köyler, bucaklara bağlı idari kimliklerini sürdürmüşlerdir. 2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrasında Beykoz ilçesi idari yapılanması değişmeye başlamıştır. Beykoz ilçesinde, Beykoz ilçe belediyesiyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip olan Çavuşbaşı İlk Kademe Belediyesi kurulmuştur. Çavuşbaşı Belediyesi Baklacı, Çengeldere, Çiftlik, Fatih ve Yavuz Selim mahallelerinden oluşturulmuştur. 2007 yılında Beykoz Belediyesi'nin 20, Çavuşbaşı Belediyesi'nin ise 5 mahalleden müteşekkil olduğu görülmektedir (Şekil 1). Aynı yıl Merkez bucağı ve M. Şevketpaşa bucağına bağlı toplam 20 köy yerleşmesi bulunuyordu. 2007 yılında kır yerleşmelerinin toplam 21.722 nüfusa ve ilçe toplam nüfusu içerisinde %9'luk paya sahip olduğu görülmektedir (Tablo 2).



Şekil 1: Beykoz İlçesi İdari Yapılanması, 2007

2008 yılında çıkartılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Beykoz ilçesindeki Çavuşbaşı İlk Kademe Belediyesi'nin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilçe belediyesine mahalleleriyle birlikte bağlanmıştır. Böylelikle Beykoz Belediyesi dâhilindeki mahalle sayısı 25'e yükselmiştir (Şekil 2). Aynı kanunla Mahmutşevketpaşa Bucağı kaldırılmış; bucak merkezi ve köyleri Merkez bucağına bağlanmıştır. 2013 yılına kadar bu idarî yapılanma Beykoz ilçesinde devam etmiştir. 2012 yılında çıkartılan 6360 Sayılı Kanunla İstanbul ilindeki bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, bağlı buldukları ilçe yönetsel alanında mahalle haline getirilmişlerdir. 2012 yılında toplam nüfus içerisinde şehir nüfusu %89 (220.364 kişi) iken, kır nüfusu ise %11'lik (25.988 kişi) payla son kez resmî istatistiklerdeki yerini almıştır (Tablo 3).



Şekil 2: Beykoz İlçesi İdari Yapılanması, 2012

Tablo 3: 2012 Yılı Beykoz İlçesi İdarî Taksimatı ve Nüfusu

	Yerleşme Adı Nüfusu	2012 Yılı Nüfusu	Yerleşme Adı Nüfusu	2012 Yılı Nüfusu
MERKEZ BUCAĞI	Akbaba	2.609	Kaynarca	551
	Alibahadır	783	Kılıçlı	556
	Anadolufeneri	1.157	M.şevketpaşa	1.730
	Bozhane	452	Örnekköy	3.549
	Cumhuriyet	1.841	Öyümce	448
	Dereseki	1.454	Paşamandıra	925
	Elmalı	2.769	Polonez	411
	Göllü	224	Poyraz	888
	Görele	1.944	Riva	1.611
	İshaklı	1235	Zerzevatçı	851
BEYKOZ ŞEHRİ		220.364		
TOPLAM:		246.352		

2012 yılında çıkartılan 6360 Sayılı Kanun sonrasında Beykoz köyleri, ilçe yönetsel alanında mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece 2012 yılı sonrasında, resmî istatistiklerde kırsal nüfus kalmamış olup, Beykoz nüfusunun tamamı şehir nüfusu olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu durum Beykoz'da şehir - kır dokusundaki gerçeği yansıtmamaktadır. Esasında 2019 yılı itibariyle Beykoz nüfusunun hâlen %11'inin (28.138 kişi) kırsal kesimde yaşamakta olduğu ve kırsal yaşam düzenini muhafaza ettiği görülmektedir. Günümüzde büyükşehir idarî yapılanması altında Beykoz ilçesi yönetsel alanı, Beykoz Belediyesi'ne bağlı 45 mahalleden oluşmaktadır (Tablo 4). Araştırmamız kapsamında Beykoz ilçesi yönetsel alanında, idarî kimlik değişimiyle mahalle durumuna getirilen ve çalışmamızda *kırsal mahalleler* olarak nitelendirdiğimiz 20 eski köy yerleşmesi bulunmaktadır (Şekil 3).

Tablo 4: 2019 Yılı Mahalle Nüfusları

MAHALLE	NÜFUS	MAHALLE	NÜFUS
Acarlar	7.427	İshaklı	1.311
Akbaba	2.668	Kanlıca	4.179
Alibahadır	756	Kavacık	22.263
Anadolufeneri	721	Kaynarca	680
Anadolu Hisarı	2.656	Kılıçlı	532
Anadolu Kavağı	1.613	Mahmutşevketpaşa	1.795
Baklacı	3.124	Merkez	5.878
Bozhane	453	Öğümce	454
Çamlıbahçe	6.362	Örnekköy	3.991
Çengeldere	5.104	Ortaçeşme	7.843
Çiftlik	5.402	Paşabahçe	3.780
Çiğdem	11.218	Paşamandıra	1.215
Çubuklu	20.691	Polonezköy	384
Cumhuriyet	2.026	Poyrazköy	905
Dereseki	1.578	Riva	2.343
Elmah	2.955	Rüzgarlıbahçe	8.196
Fatih	4.235	Soğuksu	11.105
Göksu	2.804	Tokatköy	15.367
Göllü	238	Yalıköy	5.258
Görele	2.144	Yavuz Selim	5.219
Göztepe	9.766	Yeni Mahalle	19.399
Gümüşsuyu	13.916	Zerzavatçı	989
İncirköy	17.317	TOPLAM:	248.260

(Not: Kalın ve italik karakterde yazılan mahalleler, kırsal mahallelerdir.)



Şekil 3: Beykoz İlçesi Yönetsel Alanında Kırsal Mahalleler

Beykoz ilçesi yönetsel alanında yer alan kırsal mahalleler, gerek nüfus gerekse nüfus yoğunluğu bakımından diğer mahallelerden ayrılmaktadırlar. Beykoz ilçesi yönetsel alanında mahallelere göre nüfus dağılımını gösteren Şekil 4 incelendiğinde; kırsal mahallelerde nüfus ve nüfus yoğunluğunun oldukça az olduğu anlaşılmaktadır. Şehrin merkezine yakın kırsal mahallelerde nüfus miktarı ve yoğunluğu nispeten artarken, çoğu kırsal mahallenin nüfusunun 1.000 kişinin altında olduğu görülmektedir (Şekil 5). Kırsal mahalleler nüfus miktarı ve yoğunluğunun yanı sıra yürütülen ekonomik faaliyetler, hâkim olan ekonomik ve toplumsal düzen bakımından da Beykoz ilçesi yönetsel alanındaki diğer mahallelerden ayrılmaktadırlar. Bu yerleşim birimlerinde birincil ekonomik faaliyetler (tarım, hayvancılık, ormancılık gibi) sürdürülmektedir ve şehre has hayat tarzını buralarda gözlemlemek oldukça zordur.



Şekil 4: Beykoz İlçesi Yönetsel Alanında Mahallelere Göre Nüfus Dağılımı, 2019



Şekil 5: Beykoz İlçesi Yönetsel Alanında Kırsal Mahallelerin Nüfus Büyüklüğüne Göre Sınıflandırılması, 2019

Ülkemizde Büyükşehir yönetim modelinin gelişim sürecini ve bu süreçte İstanbul'un durumunu ele aldığımız giriş bölümünde de detaylı bir şekilde belirtildiği gibi, 6360 Sayılı Kanun ülkemiz Büyükşehir sisteminde idarî, mali ve hizmet bakımından önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu kanunla İstanbul Büyükşehir Belediyesi yönetsel alanında kalan bütün köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, mahalle statüsüne dönüştürülmüşlerdir. Böylece Beykoz ilçesi yönetsel alanında son kalan 20 tane en küçük *yerinden yönetim birimi* olan köyler de kaldırılmıştır.

Alan Çalışması; Beykoz'un Kırsal Mahalleleri

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde araştırma kapsamında "kırsal mahalleler" olarak nitelendirdiğimiz, eski köy yerleşimlerinde, yeni idarî düzenlemenin kırsal alandaki birtakım etkileri avantaj ve dezavantajlar perspektifinden genel bir çerçevede irdelenmeye çalışılacaktır. Araştırmanın evrenini 6360 Sayılı Kanunla köy tüzel kişiliği mahalleye dönüştürülen 20 yerleşme oluşturmaktadır. Araştırma dâhilinde ilk aşamada 20 kırsal mahallenin muhtarıyla görüşülmesi planlanmıştır; ancak içinde bulunduğumuz dönemde dünyada ve ülkemizde etkileri yoğun bir şekilde hissedilen COVID-19 pandemisi nedeniyle bu sayı 12 kırsal mahalleyle sınırlı kalmıştır. Saha çalışmalarında 12 kırsal mahallenin muhtarıyla görüşülmüş; anket, derinlemesine mülakat ve gözlem teknikleriyle veriler elde edilmiştir. Devam edecek olan bu araştırmanın bundan sonraki aşamasında kırsal mahalle sakinleriyle de görüşülmesi planlanmaktadır. İlk aşamada muhtarlarla görüşülmesinin nedeni, kanunun etkileri hakkında mahalle sakinlerinden daha fazla bilgi ve uygulamada deneyime sahip olmalarıdır. Ülkemizde 6360 Sayılı Kanunun kırsal alanlara getirdiği birtakım yükümlülükleri 2022 yılı sonuna kadar ertelemesi nedeniyle geçiş süreci olarak nitelendirebileceğimiz bu dönemde (2014-2022) yerel halk nezdinde kanunun etkileri henüz tam olarak anlaşılammıştır. Araştırma kapsamında görüşülen kırsal mahallelerin dağılımı aşağıdaki gibidir (Şekil 6). Görüşülen kırsal mahallelerin dağılımı gerek şehir merkezine olan mesafeleri (yakın - orta - uzak) gerekse nüfus miktarı ve ekonomik fonksiyonları (tarım, hayvancılık, ormancılık, turizm) bakımından ön görülen kriterlerimize uyum sağlamış bulunmaktadır.



Şekil 6: Görüşme Yapılan Kırsal Mahallelerin Dağılımı

6360 Sayılı Kanun düzenlemesiyle Beykoz'daki kırsal nüfus sıfırlanmış olup, ilçe yönetsel alanının tamamı şehirleşmiş kabul edilmiştir. Şüphesiz bu idarî düzenlemelerin, şehir yönetsel alanına dâhil edilen kırsal mahallelere birtakım avantajlarıyla birlikte dezavantajları da olmuştur. Araştırmada anket ve görüşmeler; kırsal alanda yaşamaktan - yaşam kalitesinden memnuniyeti ve 6360 Sayılı Kanundan önce ve sonraki durumu karşılaştırmalı olarak değerlendirmeye yönelik tasarlanmıştır. Görüşülen muhtarların 8'i bahsi geçen kanun sonrasında muhtarlık görevine başlamış bulunmaktadır. Ancak bunların önemli bir kısmı, kanun öncesi azalık görevinde de bulunmuş olup, neticede kanun öncesi köy yönetimini bilen kişilerden oluşmaktadır. Görüşülen 4 muhtar ise kanun öncesinde muhtarlık görevine başlamış olup halen devam etmektedir. Anket, derinlemesine görüşme ve gözlem sonuçlarına dayanan araştırmanın ön bulguları, öne çıkan bazı başlıklar altında genel bir çerçeve içerisinde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Kırsal mahalleleri tanımaya yönelik nesnel bilgilerin elde edildiği kısımdan; günümüzde kırsal mahallelerin çoğunun halen kırsal ekonomik fonksiyonlarını sürdürdükleri; şehre has hayat tarzını ve ekonomik fonksiyonları taşımadıkları görülmektedir (Şekil 7). Beykoz şehir merkezine yakınlığıyla dikkat çeken Elmalı ve Örnekköy dışında, diğer kırsal mahallelerde hâkim ekonomik fonksiyonun tarım, hayvancılık (özellikle büyükbaş ve arıcılık), ormancılık ve turizm olduğu dikkat çekmektedir. Karadeniz'e komşu olmaları nedeniyle balıkçılık ve turizm faaliyetleri, Poyrazköy ve Riva'da ön plana geçerken, Polonezköy'de özellikle turizmin ağırlık kazandığı görülmektedir. Görüldüğü gibi kırsal mahallelerin çoğunda zirai faaliyetler ön plandadır. 2019 yılı itibarıyla Beykoz ilçesi dâhilinde meyve başta olmak üzere sebze, tahıl ve süs bitkileri yetiştiriciliğinin yapıldığı yaklaşık 1.000 hektarlık tarım alanı bulunmaktadır. Keza bitkisel üretimin yanı sıra kırsal mahallelerde ticari amaçlı büyükbaş hayvancılık ve arıcılık önemli bir ekonomik faaliyet alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.



Şekil 7: Kırsal Mahallelerden Görünümler (A: Alibahadır, B: Kılıçlı, C: İshaklı, D: Öğümce)

Kentin etki alanı içerisinde yer alan kırsal yerleşmelerin yaşadıkları kentten, kırsal alandan memnuniyetlerinin değerlendirilmesi bu yerleşmelerin sadece alansal olarak kent içerisinde kalmalarını değil, aynı zamanda kentli olmaya hazır hissedip hissetmediklerini de ortaya koymaktadır (Bayar ve Karabacak, 2020: 89). Yaşanılan yerden ve yaşam kalitesinden memnuniyet düzeylerini etkileyen eğitim, sağlık, güvenlik, altyapı, alış-veriş imkânları, ulaşım, sosyal imkânlar gibi değişkenler mahalle bazında sorgulandığında karşımıza farklı memnuniyet düzeyleri çıkmaktadır. Sağlık, eğitim, sosyal imkânlar, ulaşım hizmetlerini yeterli düzeyde gören mahallelerin, şehir merkezine yakın mahalleler olduğu; yetersiz görenlerin ise genellikle uzak mahalleler olduğu dikkat çekmektedir. Güvenlik hizmetleri, alış-veriş imkânları ve altyapı hizmetlerini yetersiz görenlerin oranındaki artış dikkat çekicidir. Yapılan derinlemesine görüşmelerde özellikle altyapı ve güvenlik hizmetlerinin yetersiz olduğu ve bu durumdan memnun olmadıkları açıkça ortaya çıkmaktadır. Netice olarak birtakım hizmetlerin yetersizliğini beyan etmelerine karşın, genel olarak yaşanılan kırsal mahalleden memnuniyetleri sorulduğunda görüş birliğiyle memnun olma durumu ortaya çıkmaktadır. Yaşanılan kırsal mahalleden memnun olunmakla birlikte şehirselleşen birtakım hizmetleri henüz yeteri kadar alamamış oldukları anlaşılmaktadır.

Yaşanılan yerden ve yaşam kalitesinden memnuniyet düzeylerini etkileyen birtakım değişkenlerin 6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası durumları sorgulanmıştır. Köy idarî statüsünden, şehrin yönetsel alanına mahalle kimliğiyle dâhil olmayla birlikte aradan geçen 6 yılda (2014 - 2020) eğitim, sağlık, güvenlik, alış - veriş hizmetleri, ulaşım, altyapı, çevre hizmetleri, sosyal tesislerin durumundaki değişimler irdelenmiştir. 6360 Sayılı Kanunla köyden mahalleye dönüşümle, ele alınan değişkenlerden sadece ulaşım ve çevre hizmetlerinin (temizlik, çöplerin toplanması) geliştiği, dönüşümün olumlu bir etkisi olarak değerlendirilmiştir. Köyden mahalleye dönüşümle birlikte ulaşım hizmetlerinin geliştiği yönünde olumlu görüş bildiren muhtarların oranı %58'dir. Özellikle temizlik ve çöplerin toplanması noktasında çevre hizmetlerinin geliştiğini beyan edenlerin oranı ise %75'tir. 6360 Sayılı Kanunla köyden mahalleye dönüşümle sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal tesisler, alış-veriş hizmetleri gibi hizmet alanlarında çoğunlukla yeni gelişmelerin olmadığı beyan edilmiştir. Yapılan görüşmelerde özellikle altyapı ve güvenlik hizmetlerindeki yetersizliğe dikkat çekilmiş; dönüşümün olumsuz bir etkisi olarak değerlendirilmiştir. Köyden mahalleye dönüşümle kırsal mahallelerde özellikle güvenlik hissini azaldığı, suç oranlarının arttığı ifade edilmiştir. Kanun öncesi kırsal alanların güvenliğini sağlamada jandarma teşkilatı görevliyken, kanun sonrası şehrin yönetsel alanına dâhil olan kırsal mahallelerin güvenliğinden emniyet teşkilatı sorumlu hale gelmiştir. Ancak şehirde görev yapan emniyet teşkilatının hizmet alanının genişletilmesi, kırsal alana hizmete dair birtakım yetersizlikleri beraberinde getirmiştir. Yapılan görüşmelerde beyan edilen birtakım olumsuzluklara rağmen genel kanı olarak, mahalle olduktan sonra belediyenin hizmetlerinden memnuniyet durumu söz konusudur. Yöneltilen "Belediye hizmetlerinden memnun musunuz?" sorusuna %83 evet yanıtı verilirken, %17 hayır yanıtı verilmiştir.

Yapılan görüşmelerde kırsal mahallelerin şehirselleşen mahalleler gibi birtakım sorumluluklara tabi tutulacak olmalarının endişe yarattığı gözlemlenmiştir. Tüzel kişiliği

kaldırılan köyler, yani yeni kırsal mahalleler, artık büyükşehir belediyelerinin yönetim alanına girdikleri için şehirsal mahalleler gibi bir takım vergi, harç ve katılım paylarını ödemekle yükümlüdürler. Bu durum, 6360 Sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesinin 15. fıkrasında “Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar en düşük tarifinin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” hükmüyle 2022 yılı sonuna kadar ertelenmişti. En son yapılan yasal düzenlemeyle (16 Ekim 2020 tarihli 7254 Sayılı Kanun) giriş bölümünde detaylı bir şekilde ele alındığı üzere kırsal mahalle, kırsal yerleşik alan tanımlaması yapılmış ve buralarda “gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifinin işyerleri için %50’sini, konutlar için %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” hükümleri karara bağlanmıştır. Görüldüğü gibi, kırsal mahalle olarak belirlenecek yerlerde, yerleşim birimlerine yüklenen bazı sorumluluklar nispeten hafifletilmiştir. Kasım ayı içerisinde muhtarlarla yapmış olduğumuz görüşmelerde, muhtarların hiçbirinin bu yeni yasal düzenlemeden haberdar olmadıkları anlaşılmıştır. Detayını paylaştığımız gelişmeden memnuniyet duyduklarını ancak süreçteki devamlı değişim ve belirsizliğin kendilerini endişelendirdiğini ifade etmişlerdir. Belirtilen yeni yasal düzenleme kapsamında Beykoz ilçesi dâhilinde köy tüzel kişiliği kaldırılarak, mahalleye dönüştürülen yerleşim birimlerini “kırsal mahalle” - “kırsal yerleşik alan” olarak tanımlayabilmek için ilçe belediye meclisinin karar alması ve teklifi onay için büyükşehir belediye meclisine göndermesi gerekmektedir. Bu bağlamda Beykoz ilçesi yönetsel alanında yer alan kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların bir an önce titizlikle tanımlanması büyük önem taşımaktadır. Hakikatte bu husus, bu konuda yaptığımız çalışmanın esasını teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Kanunun kırsal mahallelerdeki sosyo-ekonomik birtakım etkileri incelenmiştir. Görüşülen muhtarların %75’i kanun sonrası köyün tarım arazilerinde azalma yaşandığını belirtmişlerdir. Kanun sonrası köylerinde arazi fiyatlarında bir artış yaşandığını belirten muhtarların oranı ise %75’tir. Yapılan görüşmelerde kanun sonrası mera alanları ve ormanlardan yararlanmada da bir azalma yaşandığı; kırsal ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilirliğinin tehlikeye girdiği ifade edilmektedir. Kırsal mahallelerin çoğunun günümüzde temel geçim kaynağının zirai faaliyetler olduğu düşünülürse bu göstergeler gelecek için oldukça kaygı vericidir. Kanun öncesi kırsal kesimdeki tarımsal faaliyetlere yönelik özellikle İl Özel İdare-

lerinin tarımsal politika ve destekleri söz konusuydu. Ancak 6360 Sayılı Kanunla büyükşehir belediyeli illerde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. Kırsal alandaki tarımsal faaliyetlerin gelişimi, desteklenmesi ve sürdürülebilirliği noktasında ülkemizde önemli görevler üstlenmiş olan İl Özel İdarelerinin görevleri, belediyelere devredilmiştir. Belediye sınırlarına dâhil edilen kırsal alanlardan ötürü, Büyükşehir yasasının 7. Maddesinin f fıkrasına “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılık destekleri için her türlü faaliyette bulunabilirler” hükmü eklenmiştir. Yasa öncesi belediyelerin böyle bir görev tanımı ve doğal olarak hizmetlere ilişkin bir altyapısı yokken yasa sonrası kendilerine yüklenen bu görevi yerine getirebilmek için gerekli altyapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri bünyesinde tarımsal hizmetlere yönelik yapılanmaya gidilmiştir. Ancak tarımsal hizmetlere ilişkin bu boşluğun tam anlamıyla doldurulmasının ve tarımsal faaliyetlerdeki birçok problemin çözümünün uzun vadede mümkün olabileceği açıkça görülmektedir. Nitekim çalışmamız özelinde kendilerine yöneltilen “Büyükşehir il ve ilçe belediyelerine verilen tarım ve hayvancılığı geliştirme görevi yerine getirilmekte ve mahallenizde tarım ve hayvancılık geliştirmekte midir?” sorusuna muhtarların %91’i hayır yanıtını vermiştir. Valiliğe, dolayısıyla Kaymakamlıklara yani merkezi idarelere bağlı, Tarım Müdürlükleri’nin durumu; bu kanun değişikliği sebebiyle yeniden değerlendirilmelidir.

Yapılan görüşmelerde, köyün mallarının el değiştirmesinin kanunun getirdiği önemli bir dezavantaj ve sıkıntı olarak görüldüğü açıkça anlaşılmaktadır. Kanun öncesi köyler, kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları için mal sahibi olabilme hakları mevcuttu. Birçok köyün arazi, dükkân, bina, fırın, düğün salonu gibi köy tüzel kişiliğine ait malları bulunmaktaydı. Kanun öncesi çoğunlukla köylünün imece usulüyle ürettiği bu malları üzerindeki hakları, kanun sonrasında ellerinden alınmış ve belediyelere devredilmiştir. El değiştiren bu malların köylüler nezdinde köye dair aidiyetin önemli bir parçası olduğu ve yapılan değişikliğin buna zarar verdiği özellikle vurgulanmıştır. Ülkemizde büyükşehir yönetim modeli altında köylerin mahalleye dönüştürülmesi süreci, basit bir idarî değişiklik olarak görülmemelidir. Çünkü Türk idarî sisteminde köyler; tarihsel geçmiş ve bir takım gelenekler üzerine inşa edilmiş en küçük yerleşim ünitesi olup, yerinden yönetim birimidir. Yapılan görüşmelerde kimlik ve aidiyete yönelik ciddi endişelerin olduğu görülmüştür. “Köyden mahalleye geçişle birtakım geleneklerinizin, kültürel değerlerinizin kaybolduğunu veya kaybolacağını düşünüyor musunuz?” sorusuna muhtarların tamamı evet yanıtını vermiştir. “Köyden mahalleye geçişle köy halkının ilişkilerinde azalma olduğunu yahut olacağını düşünüyor musunuz?” sorusuna ise muhtarların %83’ünün yanıtı evet olmuştur. “Günümüzde kendinizi köy muhtarı mı yoksa mahalle muhtarı mı olarak tanıyorsunuz?” sorusuna, bir muhtar dışında diğer muhtarların tamamı “köy muhtarı” yanıtını vermiştir. Köye dair aidiyet duygusunun yoğun bir şekilde hissedildiği, idarî kimliklerinin değiştirilmesine rağmen, halen eski kimliklerine sahip çıktıkları; yeni kimliklerini ise özümsemedikleri açıkça görülmektedir. Nitekim “Mahalleye dönüştükten sonra kendinizi şehrin bir parçası olarak görüyor musunuz?” sorusuna %83 hayır yanıtı verilmiştir. “Yeniden köy idarî statüsüne dönmek ister misiniz?” sorusuna ise muhtarların tamamı görüş birliğiyle evet yanıtını vermiştir.

Tarihsel süreçte ülkemizin yerel yönetim sisteminde birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu yasal düzenlemeler içerisinde şüphesiz hiçbiri 6360 Sayılı Kanun kadar etkili olmamıştır. 6360 Sayılı Kanun ülkemizin mülki idare düzeninde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 6360 Sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediyeleri kurulurken; kanunun şüphesiz en büyük etkisi köy ve beldelerin idarî yapısında köklü değişiklikler yaratması olmuştur. Bütün büyükşehir belediye idaresi kurulan illerde, yerel halka sorulmadan tüm köy idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, buralar büyükşehir - ilçe belediyelerinin mahalleleri haline getirilmişlerdir. Kanunun getirdiği değişikliklerden en çok etkilenen köylerde bu kanunun hazırlık, uygulanmaya geçiş ve uygulanma sürecinde muhtarlara bir bilgilendirme yapılmadığı anlaşılmaktadır. “6360 Sayılı Kanunun hazırlık sürecinde size bilgilendirme yapıp, görüşünüz alındı mı?” sorusuna muhtarların tamamı “hayır” yanıtını vermiştir. Muhtarların tamamı “Kanun uygulamaya geçtikten sonra kanun hakkında detaylı bilgiye sahip miydiniz?” sorusuna da “hayır” yanıtını vermiştir.

Sonuç

Ülkemizde 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun, büyükşehir yönetim modelinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bunlardan birisi, büyükşehirlerde yer alan bütün köy yerleşimlerinin tüzel kişiliklerini kaybederek büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinin yönetimi altına giren, tüzel kişilikleri olmayan mahallelere dönüştürülmesidir. Bu düzenlemeyle kırsal alanlar, şehrin yönetsel alanına dâhil edilmiş; hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği hedeflenerek, il sınırında büyükşehir yönetim modeline tam anlamıyla geçilmiştir. Böylece il idarî sınırları içerisinde yer alan bütün mahalleler arasında bir fark kalmamıştır.

Şüphesiz bu yeni idarî düzenlemenin, şehir yönetsel alanına dâhil edilen kırsal mahallelere birtakım avantajlarıyla birlikte dezavantajları da olmuştur. Beykoz özelinde yapmış olduğumuz görüşmelerde kanunun daha çok olumsuz etkileri olduğu dikkat çekmektedir. Özellikle köy olgusunu, köy kimliğini ortadan kaldıracak olmasına ilişkin çok belirgin bir endişenin var olduğu gözlemlenmiştir. Kanunun olumsuz etkileri hakkında özellikle köyün mal varlığının el değiştirmesi, çeşitli mali yükümlülüklerin gündeme gelmesi, güvenlik durumu, tarım, hayvancılık ve ormanlardan yararlanmadaki değişimler, muhtarın yetkilerinin kısıtlanması ve birtakım hizmetlere erişimdeki zorluklar ön plana çıkmıştır. Köylerin şehrin yönetsel alanına mahalle olarak dâhil edilmeye birlikte özellikle çöplerin toplanması, ulaşım hizmetlerinin yaygınlaşması, kolaylaşması gibi konular olumlu etkiler olarak ön plana çıkmaktadır.

Yapmış olduğumuz görüşmelerden, esasında kırsal mahallelerin kırsal alanda yaşamaktan memnun oldukları; köy kimliğine dair aidiyetlerini korudukları, değişen idarî kimliklerine rağmen kendilerini şehrin bir parçası olarak görmedikleri, yasal zorunluluk olarak meydana gelen bu idarî dönüşümden en önemli beklentilerinin ise yaşadıkları yere, yaşadıkları koşullara uygun hizmetleri hızlı ve etkin bir şekilde alabilmek olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada şehir yönetsel alanında kırsala özgü yeni ve ilave kanuni düzenlemelerin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kırsal ve şehirseldanda yer alan bu yerleşim birimlerinin aynı statüde değerlendirilmesi,

birçok meseleyi beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle büyükşehir belediyesi – büyükşehir ilçe belediyesi yönetsel alanında; kırsal ve şehirseldanda yer alan bu yerleşimlerin potansiyellerinin tespit edilmesi, sahip oldukları özelliklere göre gelişimlerinin planlanması, sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu ise ancak şehrin yönetsel alanındaki kırsal ve şehirseld yerleşim birimlerinin imkânları ve ihtiyaçları doğrultusunda farklı şekillerde ele alınmaları ve yönetilmeleriyle mümkün olabilir.

Bu kapsamda oldukça güncel bir gelişme olan 16 Ekim 2020 tarihli 7254 Sayılı Kanunun ilgili maddesi *kırsal mahalleleri* tanımlama noktasında önemli bir adımdır. Bu kanunun ilgili maddesi köy iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak, kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleleri, *kırsal mahalle* olarak kabul etmenin önünü açmıştır. Kanun bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılmasını; ancak tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen bazı mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla *kırsal yerleşik alanların* da belirlenebileceğini hükme bağlamıştır. Kırsal yerleşik alan tanımlaması, özellikle şehrin merkezine yakın olan, şehirle-kırsal alan arasında bir nevi geçiş kuşağını oluşturan mahalleler için önem taşımaktadır. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tanımlaması için belirlenen kriterler çerçevesinde ilgili ilçe belediyelerinin titizlikle çalışması, bu alanları belirlemesi ve belediye meclisinin kararı ile teklifi büyükşehir belediye meclisine onay için sunması gerekmektedir.

Bu tanımlamalar önemli olmakla birlikte, şimdilik sadece Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kırsal alana getirdiği birtakım mali yükümlülükleri kaldırmak ve hafifletmek için bu adımın atılmış olduğu bir gerçektir. Esas olan bundan sonraki süreçte tanımlanan bu alanların potansiyellerine ve mevcut şartlarına uygun olarak planlanması, geliştirilmesi ve sürdürülebilirliklerinin sağlanması bağlamında bütüncül adımların atılmasıdır. Yani tanımlanan kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların diğer mahallelerden farklı olarak ele alınması, planlanması ve yönetilmesi bundan sonraki süreçte kırsal alanların sürdürülebilirliği için önem taşımaktadır. Bu noktada imar ve plan bütünlüğü ile hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin artırılması hedeflenerek çıkılan bu idarî dönüşüm yolunda hem kırsal alanı korumak hem de götürülecek olan hizmetlerle kırsalı potansiyeline uygun olarak kalkındırmak mümkündür.

Kırsal alanlar ve buralarda yer alan yerleşimler, esasında şehrin devamlılığını sağlayan döngünün önemli bir parçası olarak görülmelidir. Beykoz özelinde mevcut kırsal alanlar; tarım ve hayvancılık gibi faaliyetlerle şehrin beslenmesine katkı sağlayan, su kaynaklarıyla şehre hayat veren, temiz hava ve yeşil doğasıyla dinlenmek için kaçış noktaları olan aynı zamanda şehir halkı için kırsal turizm adına birçok imkânı barındıran özel alanlardır. Bu nedenle kırsal sürdürülebilirlik, şehrin ve ekolojik dengenin devamı için bir nevi ön koşuldur. İdarî dönüşümün bu bağlamda ele alınması, bütüncül olarak planlamalarda kırsal alana önem verilmesi ve korunması gelecek kuşaklar adına da elzemdir.

Kaynakça

- Akay Ertürk, S. (2019). Türkiye idarî coğrafyası. N. Taşlıgil - G. Şahin (Eds.), *Türkiye'nin beşeri ve iktisadi coğrafyası* kitabı içinde (s.125-148). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Bayar, R. & Karabacak, K. (2020). Başkent merkezinde köy kalmak: Çankaya ilçesinin (Ankara) kırsal mahalleleri. *Ege Coğrafya Dergisi*, 29 (1), 87-106.
- Doğan, K., Tuncer, T., & İbişoğlu, Ç. (2018). Kırsal sürdürülebilirlik bağlamında 6360 sayılı büyükşehir yasasının İstanbul-Beykoz örneği üzerinden incelenmesi. 3. *Uluslararası Kent Araştırmaları Kongresi*. Fransa.
- Göney, S. (2020). Beykoz ve çevresiyle ilgili bazı tespitler. *Beykoz 2019 Sempozyumu Tebliğler Kitabı*. İstanbul.
- Göney, S. (2019). Şehir coğrafyası I. İstanbul: Beta Basım.
- Göney, S. (2017). Şehir coğrafyası II. İstanbul: Beta Basım.
- İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). İl - ilçe kuruluş tarihleri. Ankara.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Özçağlar, A. (2005). Türkiye'de mülki idare bölümlerinin idarî coğrafya analizi. *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 3 (1), 1-25.
- Özçağlar, A. (2015a). *Yönetmelik coğrafya*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Özçağlar, A. (2015b). Yönetmelik coğrafya açısından Türkiye'nin mülki idare bölümleri ve kavramsal sorunlar. 13. *KAYFOR Kamu Yönetimi Kongresi*. Konya.
- Tanoğlu, A. (1969). *Nüfus ve yerleşme*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Tekeli, İ. (2016). *Dünya'da ve Türkiye'de kent-kır karşıtlığı yok olurken yerleşmeler için temsil sorunları ve strateji önerileri*. Ankara: İdealkent Yayınları.
- İnternet tabanlı kaynaklar:
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). 1927, 1935, 1940, 1945, 1950, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 ve 2000 yılı genel nüfus sayımı kitapları. <https://kutuphane.tuik.gov.tr/yordambt/yordam.php>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). *Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi 2007-2019 yılları arası sonuçları*. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>
- 5216 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- 5747 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>
- 6360 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>
- 6447 Sayılı Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm>
- 7254 Sayılı Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm>
- 442 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>
- 5393 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- 1924 Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/>
- 1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>