T.C.

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

6360 SAYILI YASA İLE KÖYDEN MAHALLEYE DÖNÜŞÜM: ŞİLE KIRSALI ÖRNEĞİ

Furkan AKÇAY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Bölge Planlama Programı

Danışman

Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR

Şubat, 2023

T.C.

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

6360 SAYILI YASA İLE KÖYDEN MAHALLEYE DÖNÜŞÜM: ŞİLE KIRSALI ÖRNEĞİ

Furkan AKÇAY tarafından hazırlanan tez çalışması 20.02.2023 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Bölge Planlama Programı **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR
Yıldız Teknik Üniversitesi
Danışman

Jüri Üyeleri

Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR, Danışman
Yıldız Teknik Üniversitesi _____

Doç Dr. Ebru SEÇKİN, Üye
Yıldız Teknik Üniversitesi _____

Prof. Dr. Hürriyet ÖĞDÜL, Üye
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi _____

Danışmanım Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR sorumluluğunda tarafımca hazırlanan 6360 Sayılı Yasa ile Köyden Mahalleye Dönüşüm; Şile Kırsalı Örneği başlıklı çalışmada veri toplama ve veri kullanımında gerekli yasal izinleri aldığımı, diğer kaynaklardan aldığım bilgileri ana metin ve referanslarda eksiksiz gösterdiğimi, araştırma verilerine ve sonuçlarına ilişkin çarpıtma ve/veya sahtecilik yapmadığımı, çalışmam süresince bilimsel araştırma ve etik ilkelerine uygun davrandığımı beyan ederim. Beyanımın aksinin ispatı halinde her türlü yasal sonucu kabul ederim.

Furkan AKÇAY

İmza

Biricik Aileme…

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın geliştirilmesinde önerileri ve destekleriyle bana yol gösterip destek olan, zaman ayırarak katkı sağlayan değerli tez danışmanım sayın Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR hocama, ayrıca yüksek lisans eğitim sürecim boyunca bilgi ve tecrübelerini aktararak ufkumun ve bakış açımın gelişmesini sağlayan bütün hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Beni bugünlere getiren, bütün çalışmalarımı ilgi, sabır ve anlayışla destekleyerek bana güç veren, hayatımda oldukları için şanslı olduğumu hissettiğim babam İsa, annem Aysun AKÇAY'a, kardeşlerim Emre ve Mert AKÇAY'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Eğitim ve meslek hayatım boyunca kazanmış olduğum, daima yanımda olan ve beni asla yalnız bırakmayan dostlarıma en içten sevgi ve teşekkürlerimi sunarım.

Furkan AKÇAY

İÇİNDEKİLER

KISALTMA LİSTESİ vii

ŞEKİL LİSTESİ viii

TABLO LİSTESİ ix

ÖZET x

ABSTRACT xii

1 GİRİŞ 1

1.1 Literatür Özeti ... 1

1.2 Tezin Amacı ... 3

1.3 Hipotez ... 3

1.4 Tezin Kapsam ve Yöntemi ... 5

2 KIRSAL ALANLAR, KIRSAL KALKINMA VE PLANLAMA POLİTİKALARI 7

2.1 Kırsal Alan Tanımı ... 7

2.2 Kırsal Kalkınma ve Planlama ... 11

2.3 Bölüm Değerlendirmesi ... 16

3 TÜRKİYE'DE KIRSAL KALKINMA VE PLANLAMA POLİTİKALARI 19

3.1 Cumhuriyet'in Kuruluş Dönemi (1923-1960 Yılları) ... 19

3.2 Planlı Dönem (1960-2000 Yılları) ... 23

3.3 Avrupa Birliği'yle Bütünleşme Süreci Kapsamında Stratejik Plana Geçiş ve Günümüz (2000 Yılı ve Sonrası) ... 27

3.3.1 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri ... 29

3.3.2 Kırsal Kalkınma Eylem Planları ... 31

3.4 Bölüm Değerlendirmesi ... 34

4 TÜRKİYE'DE KIRSAL ALANLARDA ETKİLİ OLAN YASAL DÜZENLEMELER 36

4.1 Türkiye'de Plan Türleri ve Kırsal Alanlar ... 44

4.2 6360 Sayılı Yasa Değişikliğinin Gerekçesi ... 51

4.3 Yasal Değişikliğin Etkileri ... 53

4.3.1 Yönetsel Boyut ... 54

4.3.2 Ekonomik Boyut ... 58

4.3.3 Sosyal ve Kültürel Boyut ... 62

4.3.4 Planlama Boyutu ... 66

4.4 Bölüm Değerlendirmesi ... 68

5 6360 SAYILI YASA ÖNCESİ VE SONRASINDA ŞİLE 70

5.1 Şile İlçesi'nin Genel Özellikleri 70
5.2 6360 Sayılı Yasanın Şile Kırsalına Etkisine Yönelik Alan Çalışması..... 78
5.2.1 Araştırmanın Amacı ve Kapsamı 78
5.2.2 Araştırmanın Bulguları 87
6 SONUÇ VE ÖNERİLER 98
6.1 Genel Değerlendirme 98
6.2 Alan Araştırması Sonuçları ve Tartışma..... 101
7 KAYNAKÇA 105
TEZDEN ÜRETİLMİŞ YAYINLAR 114

KISALTMA LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Yasa	6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 3.1 İdeal Cumhuriyet köyü projesi [47] 21
Şekil 3. 2 1927-1960 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6] 22
Şekil 3. 3 Kalkınma planlarında hakim olan yaklaşım modelleri 24
Şekil 3. 4 1960-2000 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6] 26
Şekil 3. 5 Gayrisafi milli hasılanın sektörel dağılımı [6] 27
Şekil 3. 6 Kırsal Kalkınma Eylem Planı 2015-2018 eylem tablosu örneği [55] 32
Şekil 3. 7 2000-2020 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6] 33
Şekil 3. 8 Gayri safi milli hasılanın sektörel dağılımı değişimi 2000-2020 [6] 33
Şekil 4. 1 Kırsal alanlara yönelik yapılan yasal düzenlemelerin süreç şeması 37
Şekil 4. 2 Amaçlarına göre plan türleri şeması [64] 46
Şekil 4. 3 Büyükşehir Belediyesi Sınırları Değişimi 55
Şekil 4. 4 Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde alınacak vergi oranları 60
Şekil 4. 5 Yasa ile kırsal alanlara getirilen ek vergi yükümlülükleri 61
Şekil 4. 6 Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının dağılımı 62
Şekil 4. 7 Kırsal alanlarda yönetim organizasyonu değişimi 64
Şekil 4. 8 Kırsal kentsel nüfus oranı değişimi 1927-2020 [6] 65
Şekil 5. 1 İlçenin konumu 70
Şekil 5. 2 Tarım, orman ve yerleşim alanları [77] 71
Şekil 5. 3 Havaalanları ve çevre ilçelere olan uzaklıklar 71
Şekil 5. 4 Cenevizliler dönemine ait olan Şile Kalesi 72
Şekil 5. 5 Karayolları Genel Müdürlüğü 1. bölge haritası 73
Şekil 5. 6 Ulaşım kademelenmesi 74
Şekil 5. 7 1965-2021 yılları nüfus değişimi 75
Şekil 5. 8 2012 yılı öncesi planı olan bölgeler 75
Şekil 5. 9 İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda Şile – 2009 [79] 76
Şekil 5. 10 Şile plan bölgeleri [77] 77
Şekil 5. 11 Yıllara göre planlanan alan büyüklükleri [77] 78
Şekil 5. 12 Şile İlçesi belediye sorumluluk alanı değişimi 80
Şekil 5. 13 Alt bölgeler 85

TABLO LİSTESİ

Tablo 4. 1 2000-2012 arasında kırsal alan yönetimine ilişkin çıkarılan yasalar..... 42
Tablo 4. 2 Fiziki plan türleri ve kapsamları..... 48
Tablo 4. 3 Mahalli idareler niceliksel değişimi..... 56
Tablo 5. 1 Plan onama tarihleri [77] 77
Tablo 5. 2 Puanlamada kullanılan gruplandırma içeriği 81
Tablo 5. 3 Bölgeleme matrisi 83

ÖZET

6360 Sayılı Yasa ile Köyden Mahalleye Dönüşüm: Şile Kırsalı Örneği

Furkan AKÇAY

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Senay OĞUZTİMUR

2012 yılında 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehir belediyesi oluşturulmuş, 30 il özel idaresi, 1584 belediye kapatılmış ve 16563 köy tüzel kişiliğine son verilmiştir. Böylelikle köylerde yaşayan yaklaşık 10 milyon kişi bir günde kentsel bir yönetim birimi olan mahallelerde yaşar hale getirilmiştir. Yasal değişiklik ile parçacıl ve çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetimler büyükşehir yönetimlerine bağlanmıştır. Bunun gerekçesi olarak; etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam, yerinden, bütüncül planlamanın sağlandığı, kurumlar arası eşgüdümün olduğu, ölçek ekonomisinden yararlanan güçlü yerel yönetim anlayışının hedeflendiği ifade edilmiştir. Ancak yasanın kırsal alanlar üzerindeki etkileri kırsal kalkınma ve planlama politikaları yönünden incelendiğinde; kırsal alanların göz ardı edildiği, kırsal alanlarda yaşayanların yerel yönetimlerdeki temsiliyet ve katılım haklarının azaltıldığı, ekonomik açıdan yeni getirilen vergi yüklerinin bulunduğu, köylünün ortak kullandığı, ekonomik geçimini sağladığı tarım, orman, mera alanları gibi alanların idaresinin büyükşehir belediye yönetimlerine devredildiği gibi pek çok sorun tespit edilmektedir.

6360 sayılı yasa ile kırsal alanlar da sorumluluk alanlarına dahil edilen belediyeler daha fazla nüfusa, daha geniş alanda mevcut koşulları ile hizmet götürmek durumda bırakılmış, ellerinde var olan kentsel planlama mevzuatı ile mekansal planlama çalışmaları yaparak kırsal yerleşimlere ekonomik, sosyal, kültürel, mekansal anlamda kentsel vizyonları edindirme çalışmalarıyla baş başa kalmışlardır. Yaşanan bu süreçten etkilenen yerleşim birimlerinden biri de İstanbul, Şile İlçesi'dir. Şile, İstanbul metropolünün çeperinde yer alması, 2004 yılında 5216, 2008 yılında 5747, 2012 yılında 6360 sayılı yasaların üçünden de doğrudan etkilenen, Covid-19 salgın sürecinde yoğun yapılaşma baskısı altında kalan kırsal karakterli bir yerleşim yeridir. Bu çalışma kapsamında kırsal alan, kırsal kalkınma ve planlama politikalarının gelişim süreçleri literatür taraması yöntemiyle açıklanacak, 6360 sayılı yasa gerekçeleri ve sonuçlarıyla birlikte ele alınarak, Şile İlçesi'nde yaşanan süreçler köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerin muhtarları ile yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen sonuçları kırsal kalkınma ve planlama politikaları yönünden değerlendirilerek açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Yasa, köy, mahalle, kırsal alan, Şile.

ABSTRACT

Settlements Transformed from Villages to Neighborhoods with the Law No. 6360: Istanbul – Sile Example

Furkan AKÇAY

Programme of Regional Planning

Master Thesis

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Senay Oğuztimur

In 2012, 30 metropolitan municipalities were established with the law numbered 6360, 30 special provincial administrations, 1584 municipalities and 16563 village legal entities were closed. Thus, approximately 10 million people living in villages were made to live in neighborhoods. When the effects of the law on rural areas are examined in terms of rural development and planning policies; Many problems have been identified, such as rural areas are ignored, the representation and participation rights of those living in rural areas are reduced in local governments, there are newly introduced tax burdens, the management of areas such as agriculture, forest and pasture areas, which the villagers use jointly and provide their economic livelihood, are transferred to the metropolitan municipality administrations.

With the urban planning legislation in the hands of municipalities, they were left alone with the efforts of acquiring urban visions in economic, social, cultural and spatial sense to rural settlements by making spatial planning studies. One of the settlements affected by this process is Şile District of Istanbul. Şile, located at the periphery of the Istanbul metropolitan area, stands out as a rural settlement, which was directly affected by the laws numbered 5216 in 2004, 5747 in 2008,

and 6360 in 2012, and was under the pressure of intense construction due to the Covid-19 pandemic process. Within the scope of this study, the processes of rural area, rural development and planning policies in the world and in our country will be explained by the literature review method. By considering the reasons and results of the law numbered 6360, the processes in Şile District will be explained by evaluating the results obtained as a result of the interviews with the headmen of the settlements that have turned from villages to neighborhoods, in terms of rural development and planning policies.

Keywords: Law No. 6360, village, neighbourhood, rural area, Şile.

1
GİRİŞ

1.1 Literatür Özeti

Dünya nüfusunun %56'sı kentlerde yaşamaktadır. Bu nedenle kentlerin yönetilmesi giderek daha çok önem kazanmakta ve ülke politikalarında gündem maddesi olarak her daim üst sıralarda yer almaktadır. Ülkemizin kentleşme oranı %93,2 ile, dünya ortalamasının hayli üstündedir. Özellikle büyük kentlerimiz, çok çeşitli sorunların doğduğu yerler olarak, ülkemiz gündeminde önemli yer işgal etmektedir. 2012 yılında yayımlanarak 2014 yılı yerel seçimleri sonrasında uygulanmaya başlayan 6360 sayılı yasanın, bu alandaki en son ve güncel düzenleme olduğunu ifade etmek gerekir [1].

6360 sayılı yasa ile 30 adet büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Aynı zamanda 30 il özel idaresi ve 1584 belediye kapatılmış, 16563 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylelikle bir günde kırsal alanlarda yaşayan yaklaşık 10 milyon kişi, büyükşehir belediyeleri sınırlarına dahil edilerek, kentsel mahallelerde yaşar hale getirilmiştir. Söz konusu değişiklik ile büyükşehir ilan edilen illerde belediyelerin sorumluluk alanı il sınırına genişletilmiş ve kırsal alanları da kapsar hale getirilmiş, yasa sonucunda 1924 yılından bu yana Köy Kanunu ile yönetilen köylüler, bir günde büyükşehir belediyeleri ve onlara bağlı ilçe belediyelerinin sorumlulukları altına alınan kentliler olmuştur. Yasal düzenlemenin ardından 2010 yılında %24 olan kırsal nüfus oranı, 2015 yılında %7,9'a düşmüştür. Bütün şehir mantığıyla çıkarılan yasa ile yerel ve yerinden yönetim anlayışı yerine merkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçildiğini söylemek mümkün olmaktadır [2], [3], [4].

6360 sayılı yasa ile köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde sosyal, mekânsal, ekonomik, kültürel ve planlama boyutlarında pek çok değişiklikler meydana gelmiştir. Yasa ile en önemli ve en büyük değişimleri kırsal alanlar ve kırsal alanlarda yaşayan yerel halkın o alanın yerel yönetimine olan katılım oranında meydana geldiğini söylemek mümkün olacaktır. Böylelikle yerelde yaşayanların bulundukları yerleşimlerin geleceği konusunda verilecek kararlarda söz söyleme

hakları ellerinden alınmış olacaktır. Zira büyükşehirlerde yaşayan kentsel nüfusa oranla kırsal alanlar çok daha az nüfusu barındırmakta ve beş yılda bir seçimle gelen belediye meclisi ve belediye başkanlarının gündeminde olup olmayacakları soru işareti oluşturmaktadır.

Yasanın gerekçelerinde; etkin, verimli, katılımcı, saydam, yerel, vatandaş odaklı, hesap verebilir, bütüncül planlama, kurumlar arası eşgüdüm, ölçek ekonomisinden yararlanan, güçlü bir yerel yönetim anlayışının sağlanmak istenildiği belirtilmiştir.

Kırsal ve kentsel alan tanımlarının muğlaklaşması, kırsal kalkınma ve planlama konularında üretilmesi gereken politikaların öneminin artmasına rağmen ülkemizde 2014 yılından bu yana günümüze kadar uygulanagelmiş olan 6360 sayılı yasanın etkileri üzerine birçok araştırma yapılmıştır. Ancak yapılan literatür taramasında 1984 tarihli 3030 sayılı, 2004 tarihli 5216, 2012 tarihli 6360 sayılı büyükşehir yasalarının doğrudan etkilediği İstanbul metropolü ve İstanbul'un kırsal alanlarına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Oysaki İstanbul, 15 milyon 840 bin 900 kişilik nüfusu ile ülkenin en kalabalık kenti ve bu kentsel alana yakın olan kırsal alanları da kentin sosyal, ekonomik, fiziksel tüm konularda baskısı altında kalmaktadır. Ayrıca ülke politikalarının üretim ve uygulama sürecinde İstanbul'un lokomotif görevi üstlendiği de bilinmektedir.

Sırasıyla 3030, 5216 ve 6360 sayılı yasalardan doğrudan etkilenen İstanbul'un kırsal karakterli yerleşimlerinden biri Şile ilçesidir. Şile, İstanbul'un konumu itibariyle kuzeydoğusunda, 41.627 kişilik nüfusu ile en küçük 2. ilçesi, 782 km²'lik yüz ölçümü ile en büyük 3. ilçesidir. Ağırlıklı olarak kırsal karakterli yerleşim birimlerinden oluşan Şile'de, 5216 ve 6360 sayılı yasalar ile İBB'ye bağlanmadan önce 57 köy, 1 belde belediyesi (Ağva) ve 4 merkez mahalle varken; yasalar sonrasında 62 mahalleye dönüştürülmüştür. Metropoliten bir kent çeperinde yer alması, %80'nin orman alanları, %8'inin tarım alanları ile kaplı olması, 72 km sahil şeridi, kırsal ve doğal karakterlerinin korunmuş yapısı, tarihi yapıları ve kimliği, tarım ve hayvancılık potansiyeli ile birlikte turizm potansiyelleri ile pek çok konuda potansiyellere ve sorunlara ev sahipliği

yapmaktadır. Halihazırda metropol çeperinde yer almanın getirdikleri ve götürdükleri ile boğuşan Şile'de 3030, 5216 ve 6360 sayılı yasalar ile yönetim yapısının değişimi de pek çok etkene sebep olmuştur [5].

Bu çalışmada; yukarıda söz ettiğimiz kırsal alan ve kırsal kalkınma ve planlama tanımları üzerine yapılan çalışmalar, Türkiye'de kırsal kalkınma ve planlama politikalarında yaşanan süreçler hem kırsal alanlar konusundaki planlama ve yönetime ilişkin yasalar hem de 6360 sayılı yasa ile gerçekleşen süreçlerle birlikte ele alınarak açıklanacak, bu süreçleri geçiren önemli bir örnek olan İstanbul, Şile İlçesi'nde meydana gelen değişimler kırsal alanlar yönünden değerlendirilmek amacıyla köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerden seçilen muhtarlarla yapılan görüşmeler ışığında kırsal kalkınma ve planlama politikaları bağlamında değerlendirilecektir.

1.2 Tezin Amacı

Bu çalışmanın temel amacı; kırsal nitelikteki bir yerleşmeler bütünü olan Şile İlçesi'nde yer alan kırsal yerleşimlerin 2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı yasa sonrasındaki durumunu ortaya koymak ve yaşanan değişimleri köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde idareci konumunda bulunan muhtarların düşünceleri üzerinden tespit ederek kırsal kalkınma ve planlama politikaları bağlamında irdelemektir.

Bu temel amaç doğrultusunda çalışmanın diğer amaçları ise;

- Türkiye'de kırsal alanları doğrudan etkileyen ve yönetimini düzenleyen yasal mevzuatı inceleyerek kırsal alanların yönetim süreçlerinin evrimini ortaya koymak,
- 6360 sayılı yasa ile kırsal alanlarda yaşanan süreçleri analiz etmek ve
- Şile kırsalının yerel yönetime olan katılım oranının değişimini ve kentlilik bilincine ne derece erişebildiğini irdelemektir.

1.3 Hipotez

1945 yılında ülke nüfusu yaklaşık 20 milyon iken 2021 yılında 84 milyonu geçmiştir. Kentlerde yaklaşık 5 milyon kişi (%25) yaşarken bugün yaklaşık 79

milyon kişi (%93,2) kentlerde yaşamaktadır. Türkiye bu süreçte, tarım ağırlıklı bir ekonomiden, kent kökenli ekonomik faaliyetlerin ve politikaların hakim olduğu, kentleşmenin bu yönüyle sadece nüfusun kırsaldan kentsel alana yönelik hareketini kapsadığı ve ekonomik, politik, toplumsal ve kültürel düzeylerde bir dizi çarpıcı değişime neden olduğu etkenleri yaşamıştır. Bu süreçte en köklü değişiklik 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile yaşanmıştır. 1924 yılından itibaren Köy Kanunu hükümleri gereğince işleyişi sürdürülen 16563 köy, büyükşehir belediyelerinin birer mahallesi haline gelmiş ve artık kentsel nüfus içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır [6].

Türkiye'deki kırsal alanların kalkınması, planlanması ve yönetimi süreçleri incelendiğinde, bugüne kadar istikrarlı bir politika üretilemediği, kırsal alanların genel olarak geri plana atıldığı, öyle ki kırsal alan özelliklerini taşıyan pek çok yerleşimin 6360 sayılı yasa ile artık kırsal alan statüsünden çıkarılarak kentin bir mahallesi statüsüne getirildiği ve büyükşehirleri yöneten ismi yerel, içeriği merkeziyetçi bir yapıda oluşturulan çok katmanlı belediyelerin yönetimi altına alındığı tespit edilmiştir.

İstanbul metropolünün çeperinde yer alan kırsal nitelikli yerleşmelerden birisi olan Şile, 6360 sayılı yasa ile İBB'ye ve Şile Belediyesi'ne bağlanmıştır. Kırsal alan, kentsel alan ve kent yönetim sisteminin çakıştığı en belirgin alanlardan olan Şile'de en ufak bir sorununda köy muhtarına gidecek olan bir vatandaş, yasa sonrası önce ilçe merkezinde bulunan Şile Belediyesi'ne sonra ise İstanbul'un farklı bir yakasında bulunan Büyükşehir Belediyesi'ne gitmek durumunda bırakılmıştır. Bu bağlamda araştırmanın odaklanacağı temel problem, bir gün öncesi kırsal alanda ve kırsal alan yönetim koşullarıyla yaşayan köylü bir vatandaşın, bir gün sonra kentsel bir yönetime bağlanan ancak yine aynı vatandaşın kentli sayılması hususudur. Açıklayacak olursak; örnek alan olarak seçilen İstanbul Şile İlçesinin 6360 sayılı yasa ile kentsel bir alan olarak tanımlanmasında yönetsel, sosyal, kültürel, ekonomik ve planlama alanlarında yaşanan sorunlardır. Bunları özetle sıralayacak olursak;

- Geçmişten 2012 senesine kadar devlet otoritesi ile ilgili olarak çoğunlukla en yakınında yer alan "Köy Muhtarı" ile iletişim kurmuş ve bu kültürde yetişmiş

insanların 6360 sayılı yasa sonrasında “büyükşehir” olarak tanımlanan kentin farklı bölgelerinde yer alan; Şile Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Valiliği ve İl Müdürlükleri gibi birden fazla kurumsal yapı ile karşı karşıya kalmaları,

- Geçimini çoğunlukla tarım ve hayvancılık yoluyla sağlayan köylülerin artık birer mahalleli olarak kent merkezinde yaşayanlarla aynı oranda ücretler ve vergilerle karşı karşıya kalmaları,

- Daha önceden Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği’ne göre; köy muhtarının izniyle köy yerleşik alanlarında köy evi, ahır samanlık gibi ihtiyacı olan yapıları yapabilecek olan köylünün 6360 sayılı yasa sonrasında 1/100.000, 1-5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planları ile karşı karşıya kalması,

- Köylülerin ekonomisini, sosyal ve kültürel yaşayış biçimlerini, gelenek ve göreneklerini biçimlendiren orman, tarım, mera alanı gibi köylülerin ortak kullanımında olan alanların artık belediyelerin yetkisi altına alınması ve imar planı yöntemi ile bu alanların yapılaşmaya açılması,

- Mevcut planlama yasaları çerçevesinde mekânsal planların kentler baz alınarak oluşturulması sebebiyle kırsal alanlara belediyeler aracılığıyla uygulanmaya kalkıldığında o alanın özgünlüğünü yitirmesine sebep olması.

Bu koşullar altında büyükşehir mahallelerine dönüştürülen kırsal alanlardaki mevcut sosyal, kültürel, ekonomik yapı kentli yapı ile çakıştığında yok olma sorunsalıyla baş başa kalmaktadır. Bu süreçte kırsal alanlara yönelik hangi politika ve plan kararların üretileceği ise yasal çerçevede karşılığını bulamamaktadır.

1.4 Tezin Kapsam ve Yöntemi

Çalışma, kırsal alanların kalkınması ve planlanması üzerine üretilen politikalar, bu konuda Türkiye’de yaşanan süreçler, yasal mevzuatın geçirdiği değişimler, 6360 sayılı yasa ile oluşturulan yeni eşiğin etkileri ve bu etkilerin kırsal karakteri ağır basan Şile örneğinde oluşturduğu yansımalarını kapsamaktadır. Çalışma ağırlıklı olarak literatür taramasından oluşmakta, Türkiye yasal mevzuatını kırsal alanlar üzerine incelemekte ve Şile örneği de betimleyici araştırma yöntemiyle

nicel ve nitel verilerden faydalanılarak aktarılmaktadır. Şile'de yapılan alan araştırması da; nitel bir araştırma yöntemi olan açık uçlu sorularla yarı yapılandırılmış yüz yüze yapılan görüşmelerin neticelerinin sistematik bir biçimde aktarılmasını kapsamaktadır.

Bu çalışma altı ana bölümden oluşmaktadır. Konunun özü, problem tanımı, çalışmanın amaç, kapsam ve yöntemi ilk bölümde aktarılmaktadır. İkinci bölümde, kırsal alan, kırsal planlama ve kalkınma kavramları literatür taraması yöntemiyle açıklanmakta ve kavramsal çerçeve oluşturulmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de kırsal alanların yönetimi ve kırsal planlama konularında yaşanan süreçler, kırsal alanların doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen yasal mevzuat ve tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişiklikler, küresel ve ulusal politikalarla ilişkilendirilerek aktarılmaktadır. Dördüncü bölümde çalışmanın ana aksını oluşturan, Türkiye'de kırsal alanların yönetimi ve planlanmasında bir eşik niteliği gören 6360 sayılı yasa, yönetsel, sosyal, kültürel, ekonomik ve planlama boyutlarıyla ele alınarak yasanın getirdiği değişiklerle birlikte açıklanmaktadır. Beşinci bölümde ise 6360 sayılı yasanın etkilerinin görülebildiği ve metropoliten bir kent çeperinde yer almanın getirdiği özgünlükle öne çıkan yerleşimlerden biri olan İstanbul Şile İlçesi'nin genel özellikleri, yasa sonrası köyden mahalleye dönüştürülen yerleşimlerin muhtarları ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmelerin sonuçları kırsal kalkınma ve planlama politikaları ekseninde tartışılmaktadır. Son bölümde ise sonuç ve değerlendirme kısmı aktarılmaktadır.

2

KIRSAL ALANLAR, KIRSAL KALKINMA VE PLANLAMA POLİTİKALARI

Günümüzde artan ulaşım ve iletişim imkanları, teknolojik gelişmeler ve küreselleşme eğilimleri neticesinde kırsal ve kentsel alan tanımları birbirinden ayrılamaz hale gelmiş ve kırsal alanların idareleri özellikle büyük kentlerde yer alanlar kentsel idarelerce yönetilmeye başlanmıştır. Tüm dünyada yaşanan bu gelişmelerle birlikte kırsal alanlara yönelik olarak üretilecek kalkınma ve planlama politikaları da bu tanım karmaşası ile birlikte paradigma kaymalarına uğramıştır. Çalışmanın bu bölümünde öncelikli olarak kırsal alan, kırsal kalkınma ve planlama kavramları tanımlanacak ve kırsal alan kalkınma ve planlama politikalarındaki yaklaşımlar ortaya konulacaktır.

2.1 Kırsal Alan Tanımı

İnsanoğlu doğası gereği bir mekan, bir toprak parçası üzerinde, kümelenmiş halde yaşar. Bu insanlığın varoluşundan bu yana içgüdüsel bir hareketidir. Yeryüzünde yaşam sürdürülen bu alanlar kırsal ve kentsel olarak ayrılır. Aslında mevcut tanımlamaların çoğunluğu kırsal ve kentsel alanları ayırmak üzerine kurulsa da bu yerleşimlerin birbirleri ile etkileşim halinde oldukları ve birbirleri ile benzer özellikleri bulunduğu son dönemdeki literatürde karşımıza oldukça fazla şekilde çıkmaktadır [7].

Kırsal alan tanımına literatürde pek çok kişi kendi uzmanlık alanında değinmiş olup, bu tanımlamalar; kırı kentten ayrılan özellikleri, nicel yöntemler, nüfus büyüklüğü, ekonomik sektör yapısı, yerleşimin niteliği gibi özellikleri göz önüne alarak yapılmıştır [8], [9].

Keleş kırsal alanları; tarımsal üretime dayalı nüfusun çalıştığı ve yaşadığı alanlar olarak tanımlamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1994 tarihli Kırsal Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda kırsal alanlar; doğal kaynakların ekonomik etkinliklerde değerlendirildiği, yüz yüzeliğin hakim olduğu, gelenek ve

göreneklere bağlılığın yüksek seviyede olduğu, teknolojik imkanların ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmelerin yavaş olduğu yerleşimler olarak tanımlanmıştır [10].

Tekeli ise kırsal alanlar konusunda; "*Kırın tanımının kent tarafından yapılmaktadır. Kent dışındaki alanları kapsamaktadır. Bir nokta etrafında odaklanmanın yarattığı bir olgu değil, tüm alanı kapsayan bir yayılımdır. Bu alanın ekonomik faaliyetleri tarım ve ormancılık olarak tanımlandığında kentin ekonomik faaliyetlerinin dışındakiler olarak tanımlanmıştır. Kentin ve kırın nüfusu da birbirinden farklı, düşünce biçimlerine, davranış kalıplarına sahip olarak; kentli ve köylü olarak kavramsallaştırılmıştır.*" demektedir [11].

Hugo; eğitim seviyesi ve hizmetlere erişim imkanlarının kısıtlı olduğu, göç veren homojen toplumsal yapıya sahip olduğu, muhafazakarlığın yaygın bulunduğu, tarımsal ekonomisi bulunan alanlar olarak kısal alanları tanımlamaktadır [12].

Ferdinand Tönnies'in tanımladığı "cemaat ve cemiyet" kavramlarında; cemiyet, heterojen toplulukların oluşturduğu ırk, etnik köken, sosyal ve ekonomik statü, kültür bakımından ayrışan; cemaatler ise daha samimi ve bağlantılarla birlikte iç içe geçmiş homojen toplulukları kapsamaktadır. Bu tanımlamada cemiyet kenti, cemaat kırı temsil etmektedir [13].

Durkheim ise "basit ve karmaşık cemiyetler" olarak iki ayrı grupta değerlendirmiş ve basit cemiyetlerde uzmanlaşmanın ve iş bölümünün olmadığı dayanışmanın düşünce sistemine dayandığı, gelenek ve göreneklere bağlı olarak ahlaki yapının oluştuğu kırsal alanları; karmaşık cemiyetlerde uzmanlaşma ve iş bölümünün var olduğu, organik dayanışma temeline dayandığını ve kenti temsil ettiğini söylemiştir [14].

Kırsal alan üzerine pek çok tanım üretilse de literatürde henüz net olarak bir kırsal alan tanımı üretilememiştir. Bu kapsamda pek çok ulusötesi örgüt de evrensel ölçekte kırsal alan tanımlaması ve sınıflandırması yapmaya çalışmıştır. Bu örgütlerden birisi de OECD'dir [15].

OECD'ye göre kırsal alanlar, nüfus yoğunluğu miktarına göre sınıflandırılmıştır. AB'nin de sınıflandırmada kullandığı bu tanıma göre iki aşamalı gruplandırma yer almaktadır. Öncelikle nüfus yoğunluğu km² başına 150 kişiden düşükse

kırsal alan olarak kabul edilmekte ve sonrasında bölgeler km² başına 150 kişiden az yaşayan yerleşimlerin %50'sinden fazla olduğu bölgeler kırsallığı baskın, %15-50 aralığında önemli ölçüde kırsal, %15'ten az ise kentselliği baskın bölge olarak tanımlanmaktadır.

OECD ülkelerinin kırsal alanlara yaklaşımlarını incelediğimizde;

Avusturya, Fransa ve Portekiz: kent merkezi ve kentsel olmayan alanlar,

Kanada: km² başına 400 kişiden az olan ve 1000 nüfusun altındaki alanlar,

Finlandiya: üç farklı kırsal alan tiplemesi oluşturulmuştur, buna göre; kalkınma yapılarına göre kırsal merkez ve çevresel alanlar,

Yunanistan: nüfusu 2000'den az olan alanlar,

İrlanda: nüfusu 1500'ün altında kalan alanlar,

Yeni Zelanda: nüfusu 1000 kişinin altında kalan merkez dışındaki alanlar şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Kırsal alan tanımı yapılırken sınıflandırmada kullanılan kriterler her ülkede değişmekte ve bu sebeple diğer ülkeler gibi bizim ülkemizde de farklılaşmaktadır. DPT'ye göre, somut ve nesnel ögeleri yer alan kentler dışında kalan yerler olarak tanımlanan kırsal alanlar; yaşayış ve ekonomik aktivitelerinin doğal kaynaklara dayalı olduğu, gelişme süreçlerinin daha yavaş ilerlediği, teknolojik imkanların üretim sürecine gecikmeli olarak dahil olduğu, yaşam biçiminde gelenek ve göreneklerin baskın olduğu, geleneksel ve yüz yüze ilişkilerin yaygın olduğu alanlar olarak tanımlanmıştır [16].

Ülkemizdeki yasal altyapısındaki kırsal alan tanımlarında, ilk olarak bakılması gereken kanun 442 sayılı Köy Kanunu'dur. 1924 tarihli Köy Kanunu'na göre; 2.000 altındaki yerleşmeler köy, 2.000-20.000 arasındakiler kasaba, 20.000 ve üzeri nüfusu olan yerler şehir olarak tanımlanmıştır [17].

2005 tarihli 5393 sayılı yasada ise; 5.000 ve üzerinde nüfusa sahip olan yerleşimlerde belediye kurulabileceği ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının zorunlu kılındığı belirtilmiştir [18].

TÜİK'in kullandığı kırsal alan sınıflandırmalarında ise iki farklı yöntemin yer aldığı tespit edilmiştir. Buna göre; ilk tanımda yerleşim yerinin idari statüsüne göre köy, ilçe, il kademeleri baz alınmakta iken, ikinci tanımda Köy Kanunu'na göre 20.000 nüfusun altındaki yerleşimler kırsal alan olarak sınıflandırılmaktadır [6].

2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nde de kırsal ve kentsel nüfusu ayırmak için 20.000 nüfus kriteri baz alındığı görülmektedir. Böylelikle 20.000 nüfusun altında kalan tüm yerleşme birimleri kırsal, 20.000 nüfusun üstünde olan tüm yerleşme birimleri de kentsel alan olarak kabul edilmiştir [19].

Aynı Ulusal Kalkınma Stratejisi belgesinde kırsal ve kentsel alan ayrımları yapılırken 6360 sayılı yasaya atıfta bulunularak yasa sonucunda kırsal ve kentsel alan ayrımlarının yapılamadığı ve tanımları üzerine henüz bir çözüm de üretilemediği vurgulanmıştır [19].

Üstelik son dönemde yaşanan küreselleşme ve teknolojik gelişim ile birlikte iletişim, haberleşme imkanlarının artması sonucunda kırsal alan tanımlarında paradigmalar meydana gelmeye başlamıştır. Bu sebeple uluslararası kuruluşların da yapmış olduğu evrensel tanımlamalar ve sınıflamalar da geçerliliğini koruyamamaktadır [20].

Sanayi devrimi ile birlikte hayatımıza giren ve 20. yüzyıl ile birlikte tüm yaşantımızda aktif rol oynayan otomobil ve telefonların yaygınlaşmasıyla birlikte insanlar artık tek bir yerleşime bağlı kalmaktan kurtulmuş ve mobilite oranı artmıştır. Bu durumun etkisiyle birlikte alt kentleşmeler artmış ve insanlar artık daha sakin, doğa içerisinde yer alan yerleşimlerde yaşamak isteyen hale gelmişlerdir. Bu durum hem kentsel mekanı dönüştürmekte hem de kırsal mekanı kentleştirmektedir [11].

Kırsal yerleşimlerde yaşayan köylüler, meydana gelen gelişmeler ile birlikte kentsel yaşantıya adapte olur hale gelmişlerdir. Kırsal alanların tanımlamalarda geçen kapalı kültür ve doğa kaynaklara bağımlı üretim temeline sahip yapısı önemli ölçüde değişmeye başlamıştır. Kırsal alanlarda sivil toplum kuruluşları gibi örgütlenmelerle birlikte ulaşımın gelişmesiyle kentlilerin de günübirlik kırsal alana erişebilmeleri, kırsalda büyüyen kişilerin kentlerde eğitim almaları, daha

önceden kırsalda doğup, büyümüş kente göç etmiş kişilerin kırsala geri dönmeleri, internet ile artan iletişim imkanları geleneksel kırsal alan tanımını ortadan kaldırmaktadır [8].

Yukarıda söz ettiğimiz gibi kırsal alan tanımlaması ve sınıflandırması yapılırken yerleşim birimlerinin bağlı bulunduğu coğrafi, sosyolojik, ekonomik ve kültürel özelliklerine göre öznellikleri olduğu ve evrensel olarak tek bir tanım yapılamayacağı, her yerleşim biriminin bulunduğu bölge içerisindeki konumuna göre değerlendirilmesi gerektiği ayrıca yeni paradigmalarla birlikte kentsel ve kırsal alan ayrımının da ortadan kalkmaya başladığı sonuçları ortaya çıkmıştır. Bu kavramsal tartışma sürecine ek olarak şehir plancılarının ve politika üreticilerinin ise kırsal alan üzerine söyleyecekleri sözler yeni paradigmalarla birlikte çok daha farklılaşmaktadır. Bu nedenle kırsal kalkınma ve planlama kavramlarına da değinmek gerekli olacaktır [21].

2.2 Kırsal Kalkınma ve Planlama

Küresel ve ulusal ölçekte yaşanan olaylar, kalkınma kavramının ele alınışında farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır. Bu farklılığa neden olan unsurlardan birisi de II. Dünya Savaşı'dır. Küresel ölçekte yaşanan savaş sonrasında meydana gelen bölgesel farklar (ekonomik, sosyal vs.), bütün dünyada gözlemlenmiş; bu nedenle 1950'li yıllarda kalkınma kavramı, bölgesel kalkınma olarak ele alınmıştır. Bu dönemde, bölgesel kalkınma kavramı ile bölgesel olanaklar değerlendirilerek bölgeler arası farklılıkların ortadan kaldırılması ve refah seviyesinin yükseltilmesi hedeflenmiştir. Kalkınma, ekonomik yapıda tüketim ve davranış kalıplarının değişimlerini kapsayacak şekilde toplumsal ve kurumsal yapıda büyüme, gelişme, yaşam kalitesinde artış olarak tanımlanmaktadır [22].

II. Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan bir diğer kavram ise kırsal kalkınmadır. Bölgesel kalkınma ve kırsal kalkınma kavramları aynı dönemde kullanılmaya başlanmış olup bölgesel kalkınma, bölgeler arasındaki dengenin sağlanmasına yönelik bir çalışma olarak tanımlanırken; kırsal kalkınma ise ülkelerin, kırsalda yaşayan insanların dışarıya göç etmesini engellemek için kırsaldaki ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik yaşam şartlarını iyileştiren politikalarını temsil etmektedir. Bu anlamda bölgesel kalkınma ve kırsal

kalkınma tanımlarının birbirini tamamlar nitelikte olduğunu söylemek mümkündür. Kırsal kalkınma ilk olarak tarımsal üretim verimliliğinde artış ve ekonomik olarak büyümeyi kapsarken, kırsal alanlarda toplumsal kalkınmayı da içerecek bütünleşik bir süreç olarak tanımlanmaktadır [23].

Kırsal kalkınma politikaları, çok sektörlü politikalar ve geniş boyutlu kalkınma yaklaşımlarını içermesi gereken bir yaklaşım iken; kırsal alanlarda temel sektörün tarım sektörü olması nedeniyle sektörel olarak tarıma, mekânsal olarak bölgesel gelişme politikalarına konu olmaktadır [22].

Küresel anlamda ekonomik, sosyal ve politik alanlarda yaşanan gelişmeler, kentsel ve kırsal alan ayrımını giderek muğlaklaştırmakta ve bu sebeple de yeni planlama araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır [24].

Kırsal kalkınma; kentsel alan sınırları dışarısında yer alan, kentlere oranla düşük standartta çalışma ve yaşama ortamlarında, doğal kaynakların sürdürülebilir bir biçimde değerlendirilmesi yoluyla, yaşam kalitesi ve ekonomik düzeyin yükseltilmesi, bölgeler arasındaki dengesizliğin önüne geçilmesi, başat sektör olan tarımın hem niceliksel hem de niteliksel olarak geliştirilmesi, tarımsal üretim ile sanayinin bağlanması, gıda güvenliği kavramının benimsenmesi, işsizliğin ortadan kaldırılması, kırsal alandan kentlere olan göçün önüne geçilmesi vb. amaçlarla, kırsal ve tarımsal altyapı, eğitim, sağlık, güvenlik, örgütlenme, barınma, ulaşım, haberleşme, kırsal turizm, pazarlama, yöresel el sanatları vb. gibi mevcut yapılara uygun olarak ihtiyaç ve öncelik hedeflerinin belirlenerek ve gereken iyileştirilmelerin yapılması için planlanan tüm faaliyetleri kapsamaktadır [25].

Bu tanımdan hareketle geliştirilen farklı kırsal kalkınma yaklaşımlarına göz atacak olursak; dışsal, içsel ve karma kalkınma kuramları ortaya atılmıştır. Dışsal kalkınma, kırsal kalkınmada 1970'lere kadar kullanılan ana yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Büyüme merkezleri teorisi ile tarımın modernleştirilmesi ve istihdamın arttırılması amacıyla, imalat sektörünü kırsala yönetilmesinin teşvikine odaklanan bir yaklaşım olmuştur. Yığılma modelleri ile entegre edilen bu bölgesel gelişme modelleri, 1970'li yıllarda kırsal alanlarda dışarıdan

aktarılacak kaynaklarla gelişmenin sağlanamadığının fark edilmesiyle birlikte geçerliliğini yitirmiştir [21].

İçsel kalkınma teorilerinde ise; kırsalda çeşitlilik, yönetimin yerelliği, yerel girişimcilerin eğitimi ve teşviği politikaları ön plana çıkmıştır. Bu teoride: Murray ve Dunn'a ait olan "Topluluk Merkezli Kırsal Kalkınma Teorisi" yerel aktör kapasitelerinin arttırılmasını hedeflemiştir. Kırsal toplumların iç çatışmalarını sonlandırmasını, ortak amaçların belirlenmesi, benimsenmesini ve bir lider belirlenmesini öngörmekte ve tabandan tavana bir yönetim yaklaşımı ile otoriteleri birbirlerine bağlanmak için kurumsal bir yapının oluşturulması gerekliğini vurgulamıştır . "Bryden Teorisi"nde ise; işgücünün kalifiye edilmesi, sermaye, bilgi ve hizmet mobilliğinin daha önce hiç olmadığı kadar önemsendiği küreselleşme aşamasında, güvenilirliği az olan doğal kaynaklar üzerine ekonominin oturtulmasındansa, yerel yerleşimlerin paha biçilemeyecek olan taşınmaz kaynaklarının (sosyal, kültürel, çevresel ve örtük bilgi sermayesi) ön planda sunulmasını hedeflemiştir [26], [27].

"Yaratıcı Topluluk Kalkınması Teorisi'nde de kırsala ait olan tüm mirasın girişimciler aracılığıyla pazarlanması, kendine has yapısının, tarihsel kökenine dönmek isteyen post modern kentliye sunulmasına odaklanmıştır. Kırsal alanlarda tarıma alternatif olarak turizmin geliştirilmesini öngörerek, kır yaşamının pazarlanması ile kırsal kalkınma ilişkilendirilmiştir [21], [28], [29].

Karma kırsal kalkınma yaklaşımlarında ise; dışarıdan sermaye edinilmesi veya yerel sermayenin kullanılmasından çok; yerelde var olan aktörlerin yerel, bölgesel ve ulusal ağlara erişimi ve bu ağlarla etkileşiminin önemi vurgulanmıştır. Kalkınma kuramlarında yaşanan bu süreçte kurumsalcı yaklaşım ve sosyal sermaye teorisi kırsal kalkınma konusuna farklı bir perspektif katmıştır [21].

Artan kentleşme karşısında nüfus ve işgücü kaybına uğrayan kırsal alanlar, günümüz politikalarının etkileriyle literatürde önemli bir konuma gelmiştir. Küresel ölçekte yaşanan ekonomik krizlerin yanında iklim değişikliği, enerji krizleri ve güvenilir gıda tehditleriyle karşı karşıya kalan kırsal alanlar; nasıl yeniden canlandırılabilir ve bölgesel ekonomiye katkı sağlayabilir tartışmaları bu

değerlendirmelerin gündemi olmuştur. Literatürdeki bu değerlendirmeler ile kırsal alanların yeni ekonomik paradigmalar çerçevesinde mekânsal, sosyal ve ekonomik açıdan değerlendirilmesiyle bölgesel kalkınmada önemli bir odak olacağı ortaya çıkmıştır. Geleneksel bakış açılarına eleştiri olarak ortaya atılan ve günümüzde de ağırlıklı olarak geçerliliğini koruyan yeni bölgeci yaklaşımlar ile metropol kent çeperinde yer alan kırsal bölgelerin bölgesel ekonomiler için kritik öneme sahip olduğu vurgulanmaktadır [30].

Yeni bölgecilik ya da üçüncü yol yaklaşımı, kırsal alanları ilişkisel bir yapı içerisinde ele almakla birlikte sektörel çeşitlilik, kurumlar ve organizasyonlarda formel ve enformel ağlarla birlikte örgütlenmenin yeniden şekillendirilmesine bağlı olarak kalkındırılabileceğini savunmaktadır. Böylelikle mekanı fiziksel olarak değil, bilgi, beceri ve yetenekleri de kapsayan, gelişmesine öncü olan, özgün yaşam biçimi, kültürel çeşitliliği de kalkınmanın bir unsuru olarak ele almaktadır [31], [32].

Üçüncü yol yaklaşımı ile birlikte mekan ile üretim arasında etkileşimin varlığı kabul edilmiş ve bu etkileşim varlığının uluslararası rekabet gücünü doğrudan etkilediği üzerinde durulmuştur. Böylelikle kırsal alanlarda var olan ağlar ile birlikte örtük ve kodlanmış bilgilerin üretim sürecine entegre edildiğinde yeniliklerin ortaya çıkmasına katkı sağlayacağı, bu yenilik sürecinin tarım ve diğer sektörlerde canlanmayı tetikleyeceği, böylelikle istihdamın arttırılması hedeflenmiştir. Rekabet gücünü de etkileyecek bu gelişmeler neticesinde kırsal alanda sosyal ve ekonomik kalkınmanın mümkün olabileceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla mekana göre değişen kendine özgü potansiyeller barındıran kırsal alanların ağ yaklaşımları doğrultusunda yeniliklere entegre edilmesi sonucunda ekonomik kalkınmanın odağında yer alması gerekliliği ortaya çıkmıştır [13].

Ayrıca yeni bölgeci yaklaşım, tarımı sadece bir ekonomik sektör ve gıda üreticisi olarak görmekten çıkarak çok işlevli yeşil alanların ve peyzaj kalitesinin korunmasındaki rolünü vurgulamaya başlamıştır. Bu yeni paradigmanın somut örneklerine öncelikle kırsal alanların yalnızca tarımsal üretime dayalı olmadığı, daha geniş kentsel tüketici taleplerini karşılamak için bir "tüketim manzarası"na dönüştürüldüğü yerlerde rastlanılmaktadır [33]. Bu mekanların estetik

özellikleri ve tüketim işlevleri önemli hale gelir. Bu gelişmeler, çok işlevli tarım için yerel ve bölgesel varlıklar ve kimliklerle bağlantılı yeni ürünler ve hizmetler üretme fırsatları yaratır [34].

Yeni pazarların kurulması, OECD'nin yeni kırsal paradigma anlayışının en temel hedeflerinden biridir. Bu hedef sadece kırsal alanlardaki kalkınmaya yönelik değil, aynı zamanda sektörler, işletmeler, üreticiler, tüketiciler ve pazarlar arasında yeni ağ bağlantılarıyla sonuçlanan bir yeniden yerelleştirme veya yeniden bölgeselleştirme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu sözü edilen yeni pazar arayışına zemin hazırlayan üç temel nedenden söz etmek mümkün olacaktır; tarımsal üretimde maliyet ve fiyat arasındaki daralma, tarımsal, hayvansal üretimde yaşanan domuz gribi, kuş gribi, çevre sorunları gibi krizler ve son olarak da kırsal alanlarda ortaya çıkmaya başlayan yeni aktörler [33].

OECD bölgesel kalkınma politikalarında kırsal alanların kalkındırılması çok işlevli olan kaynakların değerlendirilmesi ve kimliklendirilmesi yöntemiyle mümkün olacağı üzerinde durulmuştur. Kırsal alanların kalıplaşmış sorunlarını çözerek tarımsal gelişime odaklı kalkınma politikalarıyla birlikte turizm, sanayi, altyapı gibi sektörel çeşitliliğinde desteklenmesiyle ekonominin canlılık kazanabileceği ortaya konulmuştur. Kırsal alanlarda başat sektör olan tarımsal ekonomik yapı, çeşitlenmesiyle birlikte uluslararası rekabet gücü artan, küresel ilişkiler kuran ağ odaklı yapılar haline gelebilecektir. Böylelikle dayanıklılık ve rekabet gücü artan ekonomik yapı kırsal alanları çok aktörlü bir yönetim süreciyle birlikte bölgesel kalkınma sürecinde önemli bir konuma getirmesine yol açmıştır [35].

Günümüz kırsal kalkınma politikalarında; tarımla birlikte kırsal alanların ekonomik gelir elde edebileceği kaynaklarını kullanarak küresel rekabet gücünü arttırmayı amaçlamak, ekonominin çeşitlendirilmesinin sağlanması, sermayenin kırsal alanlara kayması yönünde altyapının geliştirilmesi, yönetişim ile birlikte yatayda ve dikeyde ve ulusal, bölgesel, küresel ve yerel ağların kalkınma sürecine katılımının sağlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır [36].

Kırsal ve bölgesel kalkınma sürecinde geleneksel ekonomik teşvik politikaları yerine, kırsal alanların mevcut içsel kaynaklarını kullanıma açarak ve

kapasitelerini yükseltmeye yönelik kalkınma politikaları gündeme gelmiştir. Güncel yaklaşımlarla birlikte, bölgesel gelişme politikalarında ekonomik kalkınma mekana ve yerele özgü kaynakların yeniden değerlendirilmesiyle yatırım odaklı bölgeler halini almıştır. Yeni tarımsal mal ve hizmetlerin etrafında kimliklerin veya imajların oluşturulması gibi daha çok mekana dayalı yeni stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır [33].

Kırsal alanların geliştirilmesinde günümüzde önem kazanmış üçüncü yol yaklaşımına paralel olarak gelişmekte olan bir diğer yöntem ise eylem planlarıdır. Yukarıdan aşağı dikey yaklaşımların yerine katılımı ön plana çıkaran yaklaşımlarda, yereldekilerin kendi yerelini analiz ettiği, gerçeklerin ortaya çıkarıldığı, farkındalığın arttırıldığı ve tüm bu çalışmalar neticesinde öğrenme ve öğretme süreçlerine katkı sağlayan yöntemler karşımıza çıkmaktadır [37].

Bugüne dek uygulanagelen yöntemlerde, kırsalda yaşayanların görüşlerinin alınmaması, yerele özgü bilgi ve birikimlerin dikkate alınmaması, yapılan kalkındırma çalışmalarının da eyleme dökülemeyip kağıt üzerinde kalması ile sonuçlanmıştır. Bu nedenle katılımcı süreçleri ön plana alan eylem planı yöntemi de vizyona yönelik oluşturulan mekânsal ve mekânsal olmayan stratejilerin gerçekleştirilmesinin bir aracı olan, bütünleşik biçimde ele alınması gereken, uygulayıcı paydaşları ve finansal kaynakları tanımlı, sorun ya da konu odaklı uygulama planlarını kapsamaktadır [38].

Böylelikle kırsal alanlar yeniden değerlendirilerek ve kalkındırılarak bölgesel gelişme ekseninde önemli odaklar halini almış ve tartışmaların gündemine oturmuştur. Kırsal alanlar özellikle büyük kentlerde artan problemler karşısında güçlü kurumsal ve sosyal altyapılarıyla karşı kentleşme (counter-urbanization) hareketleriyle birlikte pek çok toplumsal olgular için cazibeli alanlara evrilmişlerdir [39].

2.3 Bölüm Değerlendirmesi

Çalışmanın temel konusu olan kırsal alanların tanımlanması konusu bu bölümde irdelenmiş ve kırsal kalkınma, kırsal planlama kavramları incelenmiştir. Kırsal alanlar; tarihsel süreç içerisinde birçok kez tanımlanmaya çalışılsa da geldiğimiz süreçte teknolojik gelişmeler, ulaşım ve haberleşmede yaşanan gelişmeler vb.

sebeplerle yeni bir tanımın üretilmesi ihtiyacı doğmuştur. Ancak yapılan literatür araştırmasında da anlaşılacağı üzere kırsal alanlar coğrafi, sosyal, kültürel, ekonomik açıdan farklılıklar içermekte ve evrensel tek düze bir tanımlama sistemine uymamaktadır. Bu sebeple her bölgenin kırsal alanlarının kendine has tanımlama biçimi oluşturulmalı ve bu alanlara yönelik politikalar da özünde kendine has olmalıdır.

Günümüzde kırsal alanların çok işlevciliğe yöneltilirken planlama politikaları da yönetişim, katılım, yerellik, kimlik ve peyzaj konularına yönelmiştir. Kırsal kalkınma ve planlama politikalarını küresel ölçekte tarihsel süreç içerisinde incelediğimizde; kırsal alana yönelik politikaların gelişiminde ilk olarak kentin kırdan gelen göçlerle baş edememesinin etkili olduğu söylenebilir [40].

Sanayileşme sürecinde kırdan kente hızlı bir göç yaşanması ve kentsel alanlarda bu göçe karşılık yeterli kapasitenin yer almaması ve hizmetlerin yetiştirilememesi bölgelerin de ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel yönden gelişimine engel olmuştur. Bu sebeple bölgesel gelişmenin sağlanması amacıyla ilk olarak kırdan kente göçün engellenmesi ve bunun da kırsal alanlarda başat sektör olan tarımın canlandırılması ile mümkün olabileceği yönündeki politikalar ağırlık kazanmıştır. Bu politikalar kapsamında ilk olarak kent merkezlerinden kırsal alanlara yatırımların ve sermayenin yönlendirilmesi yoluyla kırsal alanların kalkınması amaçlanmış, ancak sonrasında bunun yeterli başarıyı sağlayamadığı görülerek kırsal alanların kendi iç dinamikleriyle kalkındırılması yönünde adımlar atılmaya çalışılmıştır.

Günümüzde kırsal alanlara yönelik politikalarda üçüncü bir yol olarak da adlandırılan yeni bir paradigmadan söz etmek mümkün olmuştur. Kırsal planlamanın temel konusu artık kırın kentle nasıl ilişkiler içerisinde yer alacağı, hangi sektörlerde çeşitleneceği, üretim ve tüketim ilişkiselliğinin nasıl sağlanacağı ve bu ilişkiden kırsal nüfusun nasıl yararlanacağı ve geliştirileceği olmuştur. Güncel planlama yaklaşımlarında daha çok yerel aktörlerin rol oynadığı, yerel ağların irdelemesinin yapılarak yatay ve düşey bağlantıların niteliklerinin geliştirilmesi gerektiği ve bu durumun kırsal kalkınmada önemli rol oynayacağı yönünde düşünceler hakim olmaktadır. Kırsal kalkınmanın mekana

ve o yerele özgü taşınmaz varlıklarıyla olduğu kadar beşeri sermayesi ile de kalkınmasının gerekliliği vurgulanmaktadır [41].

Sonuç olarak kırsal alanların artık tek bir tanımı olmayıp kentsel alanlardan ayırmaya çalışmak yerine, doğal ve çevresel özellerinin korunarak, sürdürülebilir bir biçimde kendine has kalkınma modelleri ile birlikte çok aktörlü, kırsal girişimcilerin önderliğinde, kurumsal bir ağ yapısı ve örgütlenmesiyle küresel ekonomide yalnızca nicel olarak rekabet edebilirliğine bakılmadan kalkınmasının sağlanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

3

TÜRKİYE'DE KIRSAL KALKINMA VE PLANLAMA POLİTİKALARI

Dünya'da kırsal alanlar üzerine olan eğilim artmakta iken ülkemizdeki duruma göz atacak olursak, öncelikli olarak Cumhuriyet'in ilanında günümüze kadar olan süreci üç döneme ayırmak yararlı olacaktır; Cumhuriyet'in kuruluş dönemi, planlı dönem, Avrupa Birliğine entegre süreci kapsamında stratejik plana geçiş ve günümüz. Her dönem içerisinde bulunduğu küresel ekonomik şartlara göre şekillenmiş ve kırsal alanlara yönelik politikaların eğiliminde değişiklikler meydana gelmiştir.

3.1 Cumhuriyet'in Kuruluş Dönemi (1923-1960 Yılları)

Türkiye Cumhuriyeti kurulması itibariyle nüfusun %75'nin kırsal alanlarda yaşadığı, çalışanların %78'inin tarım sektöründe çalıştığı sosyo-ekonomik bir yapıya sahipti [42]. Yeni kurulmuş ve büyük savaşlardan ve yıkımlardan kurtarılmış ülkede ekonomik kalkınma gündeme alınmış ve 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi yapılmıştır [42]. Kongrede alınan;

- Çiftçilerden alınan verginin (aşar) kaldırılması,
- Tütün üretiminde sınırın kaldırılarak ticaretinin serbestleştirilmesi ve tekel sisteminin ortadan kaldırılması,
- Çiftçilere kredi verilmesinin sağlanması,
- Tarımsal alanları denizyolu ulaşımına bağlayacak ulaşım imkanlarının arttırılması,
- Tarımsal makinelerin gümrük vergilerinden muaf tutulması, tarımsal üretim için gerekli olacak aletlerin üretimi için bir fabrika kurulması ve bu aletlerin tamiri için elemanlar yetiştirilmesi,
- Köylülere ziraat konusunda eğitimler verilmesi ve yayınların basılması,

- Okullarda tarımsal üretimin arttırılması için ziraatı konusunda uygulamalı eğitimlerin verilmesi, örnek çiftliklerin oluşturulması,

- Silahaltında vazifede bulunulan sürelerde uygulamalı ziraat eğitiminin verilmesi,

- Ormanların korunması ve ormancılığın geliştirilmesi gibi alınan kararlar itibariyle kırsal ekonomiyi canlandırma hedeflenmiştir [42].

Kongre akabinde 1924 yılında TBMM tarafından kabul edilen ve halen geçerli olan 442 sayılı Köy Kanunu da önemli bir yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Köylere ilke kez tüzel bir kişilik olarak bakılması ve kırsal yerleşmelere idari bir statü verilerek özel mülkiyet ve karar alma salahiyeti tanıması bakımından önemli bir yasal gelişmedir [17].

1929 yılında Dünya Ekonomik Krizi (Büyük Buhran) ülkeler için olumsuz koşullar getirmiş olsa da Cumhuriyet'in yeni kurulduğu bu dönemde modernleşme ve ekonominin güçlendirilmesi adına yapılan girişimlerin oldukça başarılı olduğunu söylemek mümkün olacaktır [43].

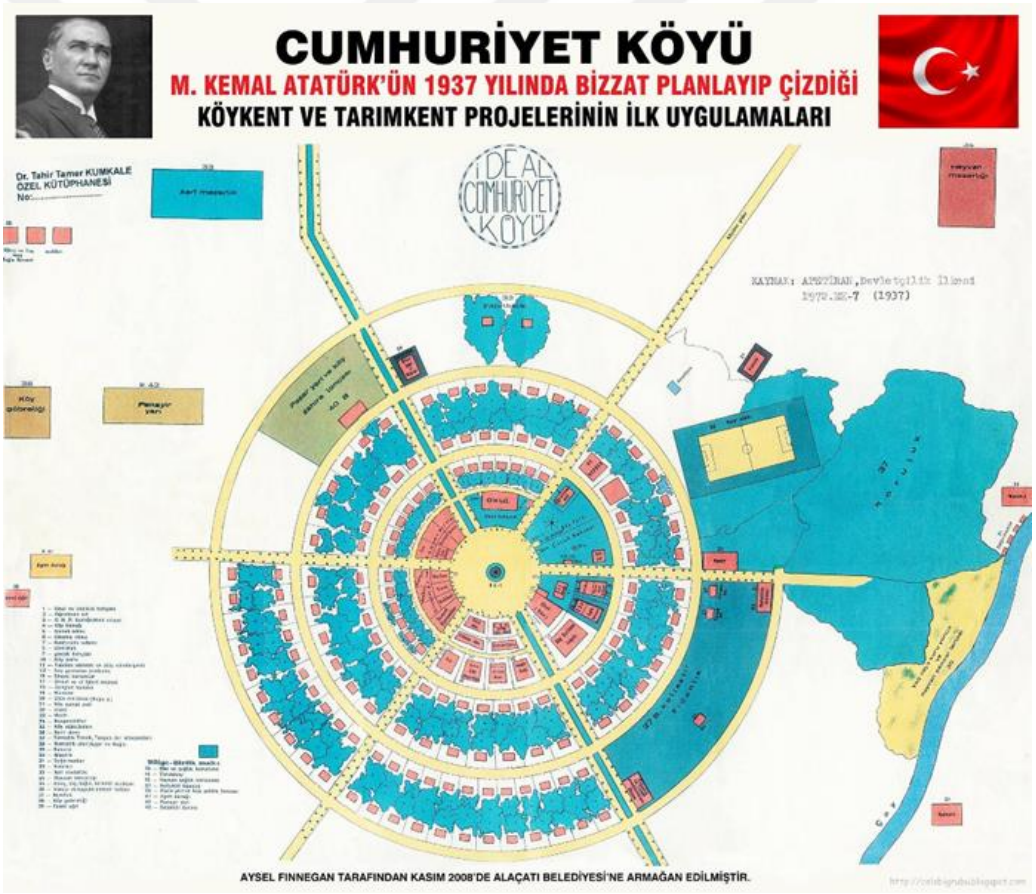
Kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik girişimlerden biri de 1938'de 1. Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi'dir. Kongrede tarımsal üretime yönelik olarak teknik konularla birlikte ekonomik ve sosyal konular da tartışılmıştır. Yöne bu dönemde kurulan halkevleri de ülkenin tamamına sosyal ve kültürel gelişme konularında katkı sağlamıştır [43].

1940 yılında 3803 Sayılı Köy Enstitüleri Kanunu ile köy enstitüleri kurulmuştur. Köy enstitüleri ile köylerde büyüyen çocuklara eğitmenlik gibi köy için gerekli olacak mesleki tüm eğitimlerin verilmesini ve köylerin sosyal ve ekonomik olarak kalkındırılmasını sağlamak amacıyla mezun olanların yine o köylerde istihdam edilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ancak ülkenin mevcut siyasal yapısı neticesinde enstitüler teknik olarak değerlendirilemeden kapatılmak durumunda kalmışlardır [44].

1945 yılında, 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası onaylanarak yürürlüğe girmiş ve çiftçi ile tarımsal toprak arasında ilişki ve bağ kurmayı, tarım

topraklarının azınlık ve belirli kesimlerin mülkiyeti altında kalmasını engellemeyi amaçlamıştır [45].

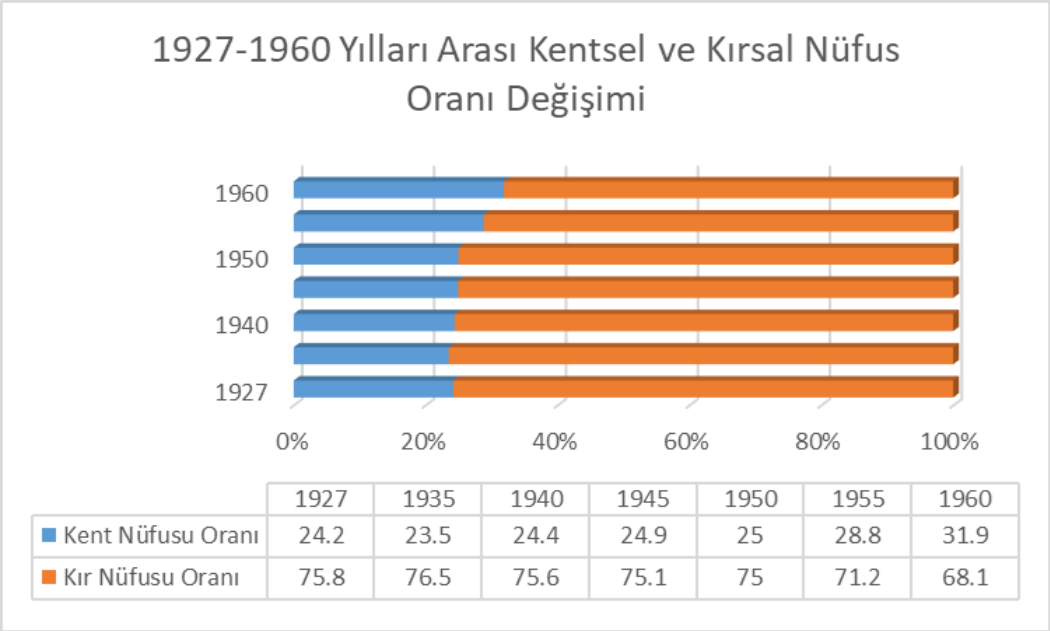
Bu dönemde "İdeal Cumhuriyet Köyü" planı ile birlikte etkin olan kırsal kalkınma fikri sergilenmiştir (Şekil 3.1). Planda geliştirilen köy yaklaşımı, kentleşmiş ve kendi kendine yetebilen bir yerleşim tasarlanmaktadır. Plana göre, köyde konutlarla birlikte 48 işlev daha tasarlanmış, Köy Kanunu'nun içeriğinde yer alan tüm işlevler dahil edilmiş, mevcut kentsel yerleşimlerde bile var olmayan kamusal yapıların da bulunmasıyla birlikte hayali bir köy projesi olarak anılmıştır. Planda tarımsal ve hayvansal üretim için gerekli olan alanlar, atölyeler ile ticaret için gerekli yapılanmalar planlanmış ve kendi kendine yetebilen bir yerleşim hedeflenmiştir [46].



Şekil 3.1 İdeal Cumhuriyet köyü projesi [47]

Bu dönemdeki kırsal ve kentsel nüfus değişimi (Şekil 3.2) incelendiğinde, Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun %75.8'inin kırsal alanlarda yaşadığı görülmekte ve bu sebeple de ekonomik kalkınmanın kırsal alanların

kalkındırılması ile mümkün olabileceği anlayışı hakim olduğu, kırsal alanlara yönelik olarak üretilen politikalarla köylere ulaşım altyapısının götürülmesi, gerekli elektrik hatlarının yapılması, sulama için gerekli olan baraj ve su kanallarının inşası gibi fiziksel altyapının geliştirilmesi hedeflenirken, okul yapılması, tarımsal üretim eğitimleri verilerek teknikerler ve mühendislerin yetiştirilmesi gibi de beşeri altyapı sağlanması hedeflenmiştir [48].



	1927	1935	1940	1945	1950	1955	1960
Kent Nüfusu Oranı	24.2	23.5	24.4	24.9	25	28.8	31.9
Kır Nüfusu Oranı	75.8	76.5	75.6	75.1	75	71.2	68.1

Şekil 3. 2 1927-1960 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6]

1945'te çok partili hayata geçişle birlikte dışarıdan kaynak yardımı alınması da farklı bir gündem oluşturmuştur. Truman Doktrini adı ile anılan bu süreç 1948-1951 yılları arasında askeri ve ekonomik amaçlı Marshall yardımları ile birlikte devam etmiştir [6]. Aynı dönemde köy enstitüleri kapatılmış ve kırsal alan politikalarında yeni bir sürece girilmiştir [43].

1950'lere gelindiğinde ise ülkede hızlı bir sanayileşme ve kentleşme süreçlerinin başladığı gözlemlenmektedir (Şekil 3.2). Pek çok fabrika kurulmuş, fabrikalar devlet tarafından desteklenmiş ancak bunun yanında kentlere ve kırsal alanlara yeterli altyapı, ulaşım, eğitim, sağlık gibi hizmetler götürülememiş ve kontrolsüz bir kırdan kente göç meydana gelmiştir [24].

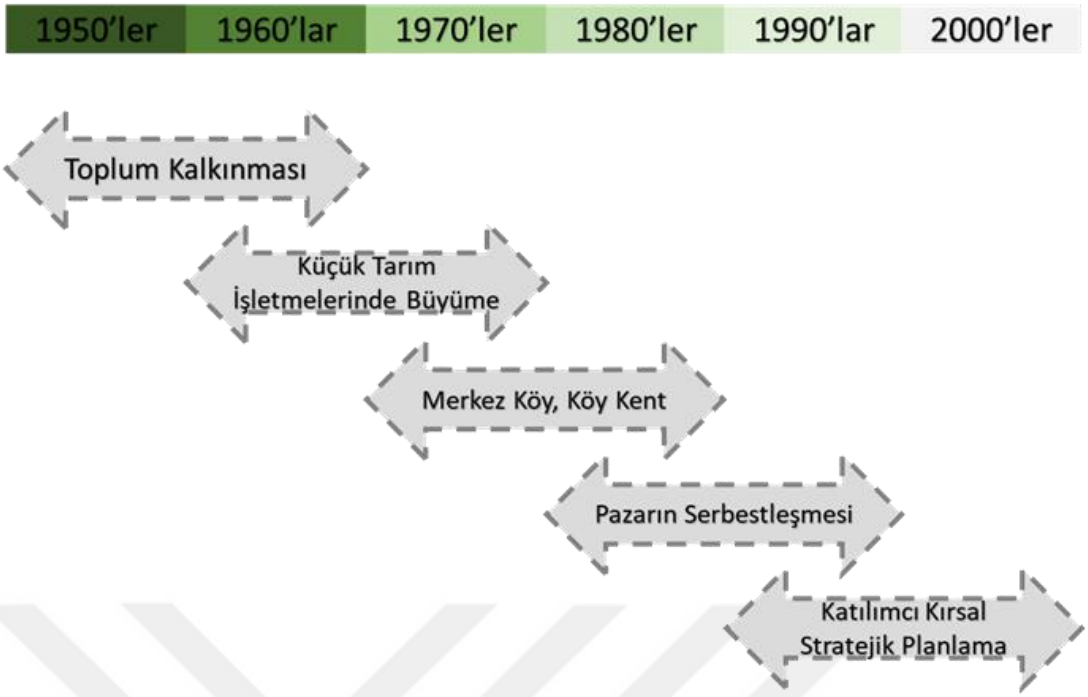
3.2 Planlı Dönem (1960-2000 Yılları)

1950-1960 dönemi 2. Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik sıkıntılar ve tek partili rejimden çok partili rejime geçişinin etkileriyle sürüklendiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde devlet eli ekonomiden çekilmeye başlanmış ve liberal ekonomi anlayışı hakimiyetini sürdürmüştür. Bu sürecin doğurduğu sonuçlarda ise kırsal alan önemini yitirmiş, geri plana atılmıştır zira sermaye sahipleri kentlerde birikmeye başlamıştır ve artık söz kentlerdedir [49].

1960'lı yıllar itibariyle; planlı dönem olarak anılan sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmanın planlı bir yaklaşımla sağlanabileceği düşüncesiyle kalkınma planları hazırlandığı ve buna göre gelişme politikalarının belirlenmesinin hedeflendiği sürece girilmiştir [43].

1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı kalkınma planlarının hazırlanarak kurumlar arası eşgüdümün sağlanarak kontrolünün ve uygulanmasının sağlanması amacıyla kurulmuştur. 1963 yılı itibariyle beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmış ve yıllık planlarla birlikte uygulanmaya çalışılmıştır. Kalkınma planları kamu kurumları için emredici nitelikte özel kurumlar için ise yönlendirici nitelikte kalmıştır [43].

İlk kalkınma planından günümüze kadar ulusal ve küresel gelişmelere bağlı olarak yeni yaklaşımlar ve uygulamalar geliştirilmiştir (Şekil 3.3). Süreç içerisinde kırsal alanlarda yaşanan değişimler sebebiyle de kırsal alanlara yönelik politikalarda da farklılaşmalar görülmektedir.



Şekil 3. 3 Kalkınma planlarında hakim olan yaklaşım modelleri

1963–1967 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; toplum kalkınması modeli benimsenerek kırsalın ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini sağlamak hedeflenmiş, yaşam koşullarının iyileştirilmesi devlet eliyle ulusal bütünleşmenin sağlanarak kalkınmanın gerçekleştirilmesi tasarlanmıştır. Mevcutta kırsal yerleşim birimlerinin küçük, parçacıl yapısından dolayı örnek köyler seçilerek uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

1968–1972 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; kırsal yerleşmelerde yaşayanların girişimcilik kapasitesinin arttırılması ve bu şekilde toplum kalkınması hedeflerinin devam ettiği görülmektedir. Bu dönemde planları uygulamak İçişleri Bakanlığı'nın yetkisine verilmiş ancak çalışmalarla beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

1973-1977 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; merkez köy yaklaşımı ortaya atılmıştır. Tarımda verimlilik ve modernizasyon odaklı çalışmalar gündeme getirilmiş ve bu sayede küçük tarım işletmelerinin büyütülmesi ve kalkınmanın motoru olması planlanmıştır. Ek olarak köy kalkınma kooperatifleri ile birlikte yurtdışında çalışan işçilerin birikimleri kırsal alanda yer alan tarımsal yatırımlara katkı sağlaması amaçlanmıştır.

1979–1983 4. Beş Yıllık kalkınma Planı'nda; köy kent modeli program olarak kabul edilmiş ve merkez köy çalışmaları yerine uygulanmaya başlanmıştır. Köy kent modeli uygulaması yalnızca 2 yıl sürmüş, merkez köyler belirlenerek hizmetler bu merkezlerden dağılacak şekilde planlanmıştır. Ancak kırsal yerleşimlerin çok sayıda ve dağınık olması sebebiyle yatırımlar yetersiz kalmıştır.

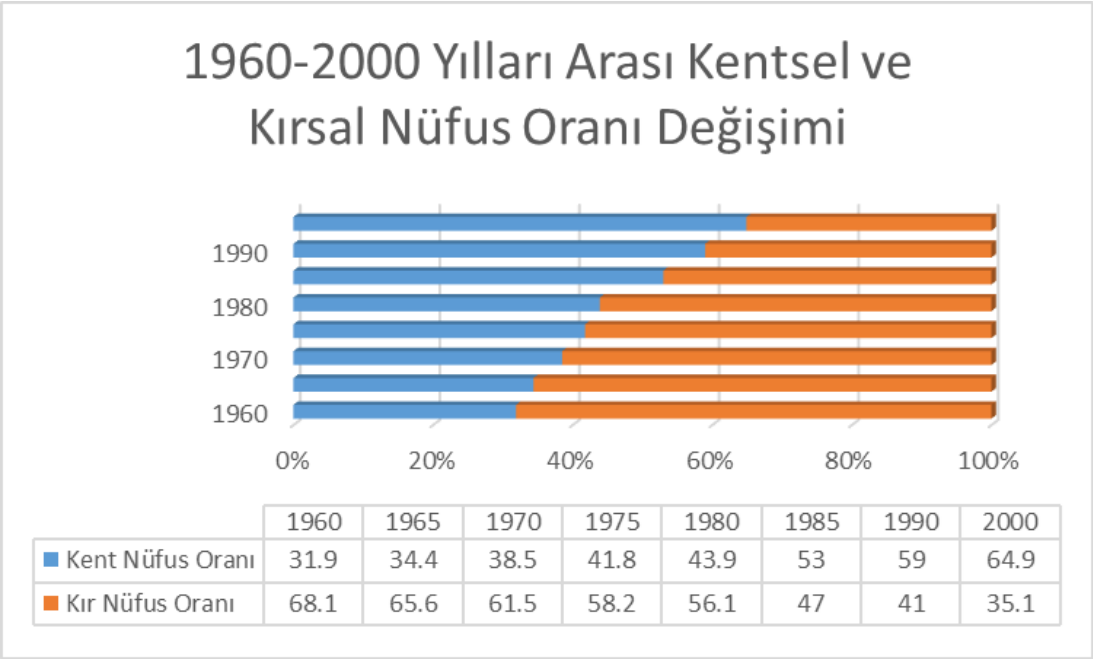
1985–1989 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; kırsal alanlara özel bir politika geliştirilmemiş, yalnızca merkez köyler vurgulanmıştır. Yine dağınık ve çok sayıda kırsal yerleşmelerin bulunması sebebiyle sorun çözümleri istenilen düzeyde gerçekleştirilememiştir.

1990–1994 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; yerleşimler arasındaki kademelenmenin dengelenmesi ve kentsel alanlara göç eden nüfusun önüne geçmek ve sanayi baskısını azaltmak, göçleri kontrol altına almak; merkez şehirler ve merkez kırsal alanlar tespit edilerek bu merkezlerin geliştirilmesine yönelik kararların alınması hedeflenmiştir.

1996–2000 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise; kırsal alanlarda altyapının ve doğal kaynak kullanımının geliştirilmesi, tarımsal üretim için gerekli olan altyapının sağlanması amaçlanmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreler belirlenerek Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kalkınma projelerinin hazırlanarak tarımsal ekonominin kalkındırılması amaçlanmıştır [23].

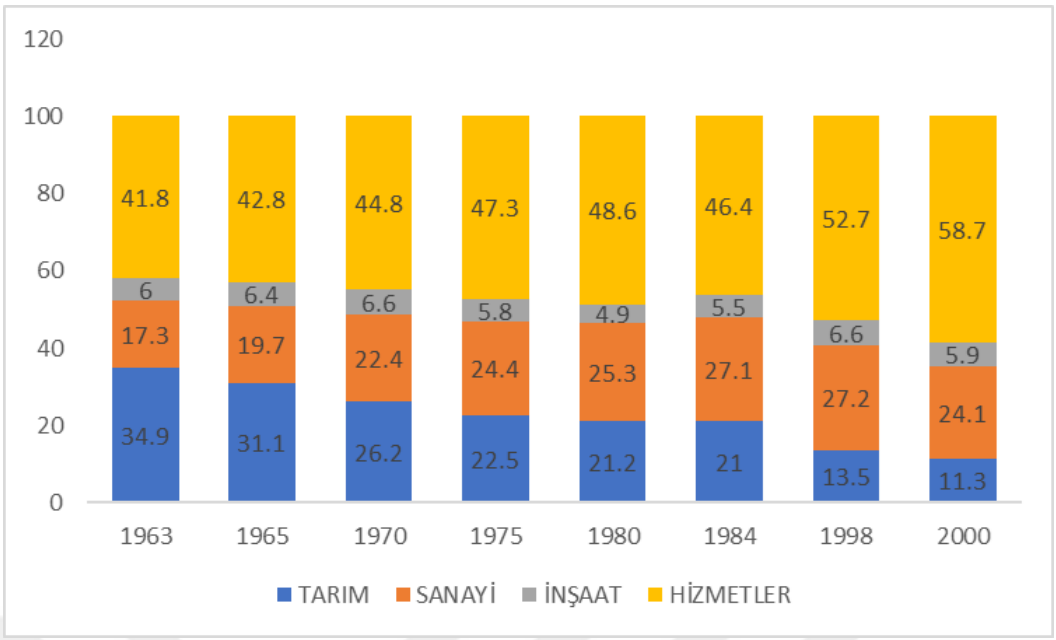
Kırsal alanlara yönelik beşer yıllık kalkınma planlarında belirtilen çalışmaların, kırsal alanlarda köklü bir yapı değişikliğini amaçlamaktan uzak olması, önerilen stratejilerin daha çok kırsal alanlara hizmet götürme ile konularına yöneldiği, politikaların sistemli bir değerlendirmeye alınmadığı açılarından eleştirilere konu olmuş ve iktidar değişiklikleri ile de önemini yitirmiştir.

Bu dönemde Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ile birlikte ülkemizin de katılmasıyla kurumsal dönüşüm faaliyetleri gerçekleşmiştir. Süreç içerisinde noktasal ve alansal karar alma anlayışından bölgesel anlayışa kayma yaşanmış ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kırsal kalkınma da bir etken olarak tanımlanmıştır. Kırsal alanlarda var olan iş gücünün yalnızca tarım sektöründe yer almadığı vurgulanarak, tarım dışı farklı sektörlerde de istihdam imkânlarının arttırılmasının önemsendiği görülmektedir [50].



Şekil 3. 4 1960-2000 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6]

Bu dönemde kırsal ve kentsel nüfus oranı (Şekil 3.4) incelendiğinde kırsal nüfusun ülke nüfusunun %68'den %35'e gerilediği ve artık Türkiye'nin kırsal nüfus ağırlıklı bir ülke olmayıp kentsel nüfus (%64.9) ağırlıklı bir ülkeye dönüştüğünü söylemek mümkün olmaktadır. Nüfus yapısındaki bu değişim, doğal olarak ülke kalkınma politikalarını da doğrudan etkilemiştir. Bunlardan ilki de bütün bu sözü edilen beşer yıllık kalkınma planlarında kırsal kalkınmanın tarımsal kalkınma ile ilişkilendirilmesi, kırsal alanlarda eğitimle, devlet teşvikleri ile kalkınmanın gerçekleşmesi pek de mümkün olamamıştır. Aynı dönemde GSYİH'nın sektörel dağılımı incelendiğinde, tarım sektörü 1960'lı yıllarda %30'un üzerinde pay alırken, bu değer 2000 yılında %10'lara düşmüştür (Şekil 3.5) [6].



Şekil 3. 5 Gayrisafi milli hasılanın sektörel dağılımı [6]

3.3 Avrupa Birliği'yle Bütünleşme Süreci Kapsamında Stratejik Plana Geçiş ve Günümüz (2000 Yılı ve Sonrası)

2000'li yıllar ülkemiz için Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde tarımın en önemli müzakere araçlarından biri olduğu bir geçiş dönemidir. Ortak tarım politikasıyla birlikte kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmış, teşvik sistemleri geliştirilmiştir. Kırsal kalkınma fonları ile birlikte dikey yaklaşımlar terk edilerek iş birliğine dayalı yatay yaklaşımlar benimsenmiştir.

2001–2005 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; kırsal alanlara yönelik kararlar, Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları başlığında aktarılmış ve ilk kez kırsal kalkınma kavramından söz edilmiştir [23]. Yerelde var olan potansiyellerin kullanılarak gelirin ve istihdamın arttırılması amaçlanmıştır. Kırsal alanlarda yer alan kurumsal birikimin yeterli seviyeye ulaştırılamadığı tespit edilerek yaşam kalitesinin arttırılması, örgütlenmenin arttırılması, katılımcılığın teşvik edilmesi önemsenmiştir. Ek olarak kırsal alanlarda var olan altyapı imkanlarının geliştirilmesi yine önerilmiştir [42].

2000 yılı ile birlikte merkezi yönetimden başlanarak yerel yönetimlere kadar kırsal planlamaya yönelik kurumsallaşma geliştirilmeye başlanmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde kırsal alanlara yönelik birim kurulmuş, planlama

içerisinde kırsal alanların yerinin ne olacağı, kırsal alanlara mevcut mimari yapıların nasıl korunacağı kurumun temel sorunları olmuştur [12].

2007–2013 9. Kalkınma Planı ve onu takip eden 10. Kalkınma Planı kırsal kalkınma politikalarında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve Kırsal Kalkınma Planları hazırlanması kararı alınmıştır.

9. Kalkınma Planı'nda; istikrarlı bir şekilde büyüyen, gelir dağılımında adaletin sağlandığı, küresel rekabet gücü arttırılmış, bilgi toplumuna dayalı bir Türkiye vizyonu içerisinde stratejik bir yaklaşımın izlenmesi gerekliliği önemsenmiştir [50].

2014-2018 yıllarını kapsayan10. Kalkınma Planı'na geçmeden önce; bu tez çalışmasının temel yapı taşlarından biri olan ve ülkemizde bir eşik niteliğinde olan 2012 yılında 6360 Sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un yürürlüğe girmesi ve beraberinde getirdiği değişim sürecidir. Yasa ile büyükşehir belediyesi statüsü kazandırılan 30 ilde köy tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalle statüsüne alınmıştır. Böylelikle kır olarak anılan yerleşimler kentsel alan olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak kırsal alanların planlanmasında mevcut planlama mevzuatı ve pratiği; yetersiz ve belirsiz kalmakta, kentsel yönetimlere bağlanan kırsal alanlarda yönetim tecrübesi ve pratiği bulunmaması en önemli sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır [51].

2014–2018 yılları için hazırlanan 10. Kalkınma Planı'nda; Türkiye'nin kapasitesinin kurumsallaşma ve yönetişim bakımından arttırılması hedefi devam etmiştir. Bu amaçla, 2007–2013 yılında ilk kez Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) hazırlanmış ve böylelikle kırsal alanlara yönelik politikaların daha stratejik hale getirilmesi sağlanmıştır. Plan hedeflerinde; kırsaldaki kaynak potansiyellerinin kalkınmanın sağlanabilmesi için en verimli şekilde değerlendirilmesi ve bu kapsamda politikaların belirlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır [22].

Son olarak 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planı'nda ise; kırsal kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla, üreticilerin kapasitelerinin

arttırılması, kırsalda yer alan işgücünün istihdamının arttırılması, yaşa kalitesi seviyesinin yükseltilmesi, kırsal yoksulluğun en aza indirgenmesi ve kırsal nüfusun kırsal alanlarda tutulması amaçlanmıştır. Planda yer alan en önemli ibare ise kırsal alan tanımının yetersizliği ve revize edilmesi gerektiğidir. Ülkemizdeki kırsal alana yönelik en temel problemin de "kırsal alan" tanımlamasının net bir şekilde yapılamayışı olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Ancak, ana hatları ile; kalkınma planlarında bahsi geçen olumlu ifadelere karşın, gerçekleşeme noktasında sorunlar olduğu bilinmektedir. Kalkınma planlarının birer iyi niyet metni olmaktan öteye geçememesi; yıllar yılı kırsal alanlardaki sorunlara işaret etmesine rağmen çözüm üretememesi bunun göstergelerinden birisidir.

3.3.1 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri

Birinci Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2007-2013

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin temel amacı; bütüncül bir politika çerçevesinde Ulusal Kırsal Kalkınma Planı'na altlık oluşturmak, kırsal kalkınma konusunda plan ve projelerin hazırlanmasında sınırları ve uygulama yollarını belirlemektir. Alt amaç ise yerelde var olan kaynakların değerlendirilerek korunmasını, yerelde var olan istihdam ve yaşam kalitesi koşullarını iyileştirerek sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Ek olarak kamu teşviklerinde öncelikli alanlar belirlenerek planlanması ve kırsal topluma bütüncül ve öngörülebilir şekilde aktarılmasını sağlamak hedeflenmiştir.

Stratejide; kırsal alanların ülke ve bölgesel ekonomiye katılımlarının sağlanması, yaşam kalitesi seviyesinin arttırılması ile birlikte bölgeler arası dengesizliğin önüne geçilmesi, göçün yönetilerek dengeli bir biçimde nüfus politikalarının sağlanması, tarımsal üretim süreçlerinde yeniden yapılandırılmaya gidilerek gelir miktarının ve verimin arttırılması, doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanarak koruma kullanma dengesinin gözetilmesi ve AB uyum sürecine entegre edilmesi hedefleri belirtilmiştir.

İlkeler ise; mekansal duyarlılık, iş birliği, katılımcılık, sürdürülebilirlik, sosyal içerme, politika ve düzenlemelerde tutarlılık, etkin izleme, kaynak kullanımında etkinlik olarak belirtilmiştir [52].

İkinci Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014-2020

Stratejide temel amaçlar; kır ve kent arasındaki farklılıkların azaltılması, göçlerin düzenlenmesi, yönetişimin arttırılarak yerelde güçlendirilmesi, AB uyum sürecine kırsal kalkınma hedefleriyle bütünleştirilmesi olarak belirtilmiştir.

Belgede 5 ana stratejik amaç aktarılmıştır. Eksenler temelinde birer alana yönelik tedbirler belirtilmiştir. Bunlar; kırsal ekonomi, kırsal çevre, kırsal yerleşimler, kırsal toplum ve yerel kalkınma kapasitesidir. Bu beş temel amaç doğrultusunda öncelikler ve tedbirler belirlenmiştir. Belirlenen tedbirler kapsamında uygulanacak faaliyetlerin eylem planında yer alacağı belirtilmiş ve her eksende sorumlu kurumlar belirlenerek çoklu sorumluluk yaklaşımı ile kurgulanmıştır.

Bu belgede diğer strateji planından farklı olarak kırsal alan tanımına değinilmiş ve 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile kırsal ve kentsel alanların ayrımının muğlaklaştığı ve bu sebeple kırsal kentsel alanların ayrımının net olarak tanımlanamadan kırsal politikalar üretmenin mümkün olmadığı vurgulanmıştır [19].

Üçüncü Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2021-2023

Strateji belgesinde temel amaçlar; sürdürülebilirlik anlayışıyla kalkınmanın, üretim kapasitesi ve kırsalda var olan işgücünün istihdam olanaklarının arttırılması ile birlikte yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yoksulluk oranının azaltılması ile birlikte refahın arttırılması, kırsal nüfusun göç etmesinin önüne geçilmesi belirlenmiştir. Bu temel amaç kapsamında 5 alt amaç belirtilmiş ve her temel amaçla belirlenen odağa ait tedbirler sıralanmıştır. Bunlar; kırsal ekonomi, kırsal çevre, kırsal yerleşimler, kırsal toplum ve yerel-kırsal kalkınma kapasitesidir. Her bir eksenle ilgili tek bir kuruma sorumluluk tanımlamak yerine, tedbirlere göre farklılaşan çoklu sorumluluk yaklaşımı benimsendiği görülmektedir.

Strateji belgesindeki ilkeler ise; devamlılık, verimlilik, kapsayıcılık, kurumsallaşma, tamamlayıcılık, yenilikçilik, iş birliği, yerellik, yerindelik, katılımcılık, yeşilcilik, yönetişim, kırsal doku olarak belirtilmiştir [53].

3.3.2 Kırsal Kalkınma Eylem Planları

Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013)

Ülkemizin ilk kırsal kalkınma planı niteliğini taşıyan bu plan, 2010-2013 yıllarını kapsamakta ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın yürüttüğü çalışmalar doğrultusunda hazırlanmış olduğu görülmektedir. Planın hazırlık sürecinde; 9. Kalkınma Planı döneminde uygulanacak olan politika ve strateji çerçevesini içeren Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) temel alınmıştır.

Plan ile; kırsal alanlarda yer alan potansiyellerin harekete geçirilerek, kısıtlılık ve ihtiyaçların gözetilerek, yatırım ve hizmetlerin dağılımında eşgüdümün sağlandığı, etkin kaynak kullanımı ve nüfus yoğunluğunun birlikte ele alınarak bütüncül bir planlama anlayışının sağlanması ve böylelikle küresel ölçekte kırsal kalkınma politikaların meydana gelen yeni akımların dikkate alınarak, AB'ne uyumu kolaylaştıran bir plan hedeflenmiştir.

Planda temel amaç doğrultusunda 4 stratejik amaçtan söz edilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda tedbirler ve faaliyetler belirlenmiş, sorumlu kurumlar, iş süreleri ve finansman sistemleri tanımlanmıştır [54].

Kırsal Kalkınma Eylem Planı (2015-2018)

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2020 Belgesinde kırsal kalkınma politikasında temel amacın; kırsal alanlardaki en düşük yaşam kalitesinin yükseltilmesiyle birlikte kırsal alanlarda yaşayanların iş ve yaşam standartlarının sürdürülebilir bir biçimde yükseltilmesi olduğu ifade edilmiştir. Bu temel politika kapsamında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında Eylem Planı hazırlanmıştır.

Planın temel amaçları; kamu kurumlarının faaliyetlerinde eşgüdümün sağlanması, kamu kaynaklarının kullanımında tamamlayıcılığın ve verimliliğin arttırılması, iş birliği fırsatları ile yenilikçi uygulamaların geliştirilmesini sağlamak olarak tanımlanmıştır. Planın hedeflerinden birisi de AB' katılım

sürecinde uyum çalışmalarına katkıda bulunmak ve bu kapsamda AB kırsal kalkınma politikası ile uyumlu amaç ve hedeflerin belirlenmesidir.

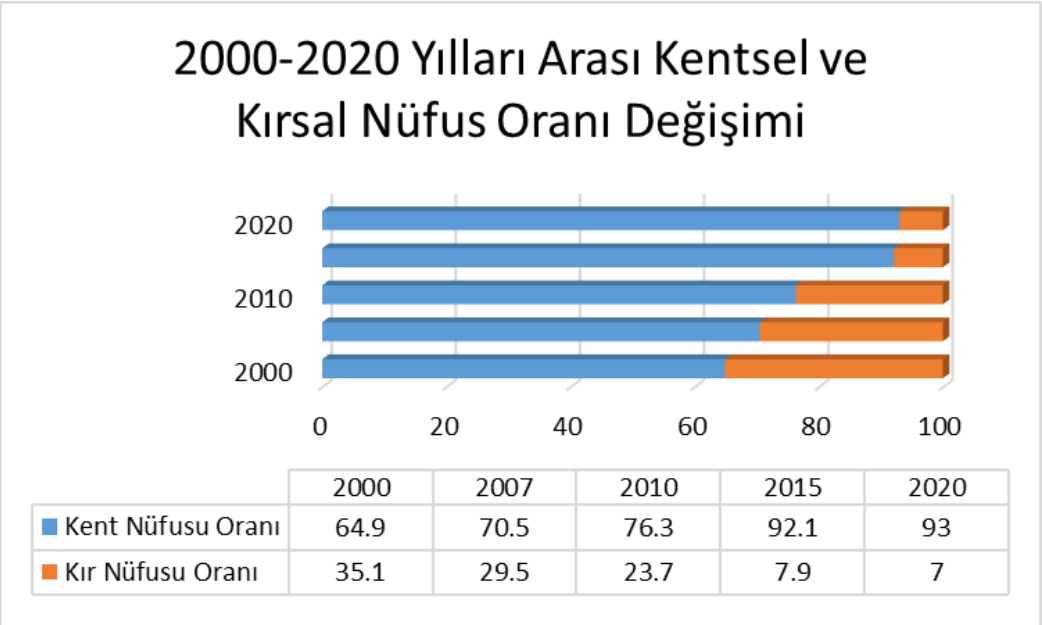
Uygulanacak olan faaliyetlerde genel ilkeler; iş birliği, katılımcılık, kapsayıcılık, tamamlayıcılık, yenilikçilik, yerellik, kurumsallaşma, yerindenlik, verimlilik, yeşilcilik ve yönetişim olarak tanımlanmıştır.

Bu amaç ve hedefler doğrultusunda toplam 101 adet eylem/faaliyet belirlenmiştir. Bu eylemlere ilişkin mekânsal tarif, sorumlu kuruluş ve iş birliği yapacak kuruluşlar, süreç ve açıklamalar detaylı olarak Şekil 3.6'daki tablo örneğinde olduğu şekilde sıralanmıştır [55].

Eylem No (Başlama Durumu)	Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar	Başlama-Bitiş Yılı	Yapılacak İşlem ve Açıklama

Şekil 3. 6 Kırsal Kalkınma Eylem Planı 2015-2018 eylem tablosu örneği [55]

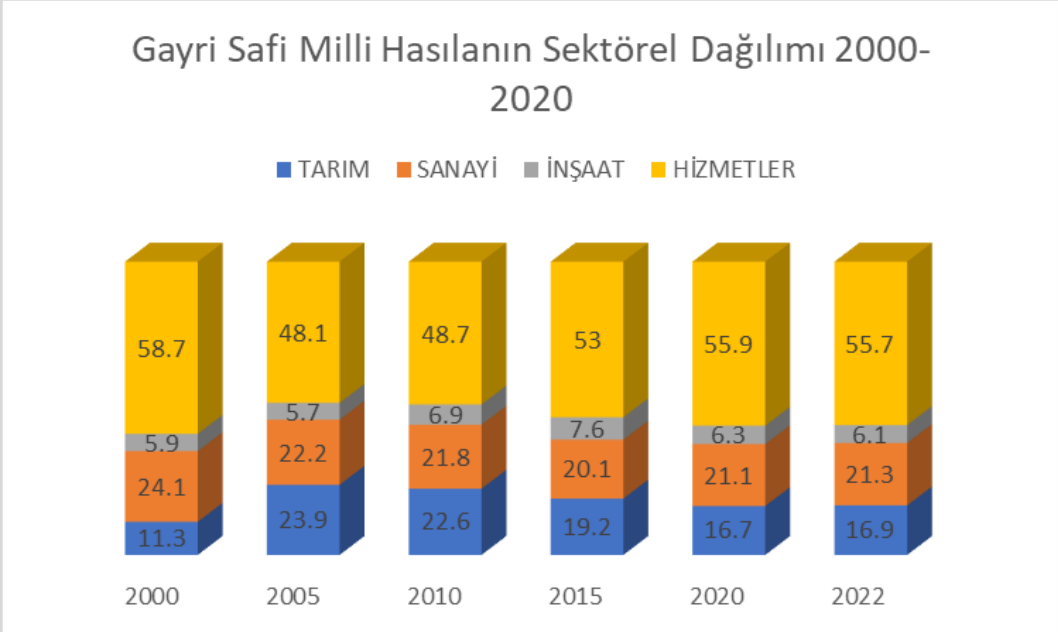
Avrupa Birliği'ne geçiş ve uyum süreci ile ülkemiz gündemine giren stratejik planlama anlayışı kapsamında hazırlanan beşer yıllık kalkınma planları, ulusal kırsal kalkınma stratejileri ve kırsal kalkınma eylem planları incelendiğinde; tüm dokümanlarda kırsal alanların nüfus kaybının önüne geçilmesi, kırsal alanlarda etkin olan tarım ve hayvancılık sektörünün veriminin, gelir miktarının arttırılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve kırsal alanda yürütülecek faaliyetlerden sorumlu kurumlar arası eşgüdümün sağlanması hedeflenmiştir. Ancak her bir dokümanın bir öncekindeki amaç ve hedefleri yinelemesinden de anlaşılacağı üzere bu politikalar gerçekleştirilememiş ya da yeterli etkiyi yaratamamışlardır. 2000-2020 yılları arasındaki kentsel ve kırsal nüfus oranlarındaki değişimi incelediğimizde; 2000 yılından yaklaşık olarak nüfusun %35'lik bir kısmı kırsal alanlarda yaşarken gerek kırsal alan konusundaki politikalar gerek 6360 sayılı yasa ile muğlaklaşan kır-kent tanımı ayrımları sebebiyle %7'ye düşmüştür. (Şekil 3.7) [6].



	2000	2007	2010	2015	2020
Kent Nüfusu Oranı	64.9	70.5	76.3	92.1	93
Kır Nüfusu Oranı	35.1	29.5	23.7	7.9	7

Şekil 3. 7 2000-2020 yılları arası kentsel ve kırsal nüfus oranı değişimi [6]

2000'li yıllardaki gayri safi milli hasılanın sektörel dağılımını da incelediğimizde aynı neden sonuç ilişkilerine varmak mümkün olmaktadır. 2005 yılı sonrasında yaşanan değişimde, tarım sektörünün sürekli olarak gayri safi milli hasıla içindeki payının düştüğü gözlemlenmektedir (Şekil 3.8) [6].



Şekil 3. 8 Gayri safi milli hasılanın sektörel dağılımı değişimi 2000-2020 [6]

3.4 Bölüm Değerlendirmesi

Ülkemizin kırsal alanlara yönelik politikalarında öncelikli sorunlardan biri, kırsal alan tanımının muğlaklaşmış olmasıdır. Bu sebeple kırsal alanlara yönelik üretilecek olan politika ve planlama çalışmaları, ilk aşama olan sorunları tespit ve analiz süreçlerinde tıkanmaktadır. Zira kırsal alanların net tanımı olmayışı sebebiyle nitel ve nicel veriler sağlıklı bir şekilde ortaya konulamamaktadır. Nitekim son dönemdeki Kalkınma Planları ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejilerinde de aynı soruna dikkat çekilmiştir.

Ülkemizde uygulana gelen kırsal kalkınma ve planlama politikaları incelendiğinde karşımıza üç farklı dönem çıkmaktadır. Bunlar sırasıyla; Cumhuriyetin kuruluş dönemi, planlı dönem ve AB'yle bütünleşme süreci kapsamında stratejik plana geçiş ve günümüzdür. Cumhuriyetin kuruluş döneminde kırsal ve kentsel alanlara yönelik olarak yönetim sistematiğinin oturtulması ve hızlı bir şekilde kırsal alanlara altyapı ve teknolojik imkanların eriştirilerek vergi yüklerinin de hafifletilerek kalkındırılması ekonomik, sosyal, kültürel ve de mekânsal anlamda hedeflendiği görülmüştür.

Planlı dönemde ise kalkınma planları ile kırsal alanlara yönelik politikalar ve stratejiler belirlenmiş, kırsal alanları hem yatırım çekilmesi için teşviklerle hem de tarımda modernizasyonun sağlanmasıyla hem de teknik altyapı imkanlarının geliştirilmesiyle birlikte canlandırılması ve ülke ekonomisine kazandırılarak kentlere olan göçün önüne geçilmesi hedefleri belirlenmiştir. Ancak bu hedefler kırsal alanların çok parçacıl ve geniş alanlara yayılması ve yeterli ekonomik imkanların sağlanmaması sebebiyle uygulanamamış, kağıt üzerinde kalmıştır. Ek olarak her plan döneminde sözü edilen kurumlar arası eşgüdüm ve bütüncül planlama anlayışına kavuşulamamıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde AB Ortak Tarım Politikalarının ülkemizde de etkileri gözlemlenmeye başlamasıyla birlikte AB'ne uyum süreci başlamış ve bu kapsamda yasal düzenlemeler gerçekleştirilerek mevcut kurumsal yapı dönüştürülmeye başlamıştır. Bu kapsamda kırsal alanlara yönelik olarak kalkınma eylem planları ve strateji belgeleri hazırlanmıştır. Böylelikle kırsal alanlarda yürütülecek olan kalkınma çalışmalarında eş güdüm ve verimliliğin

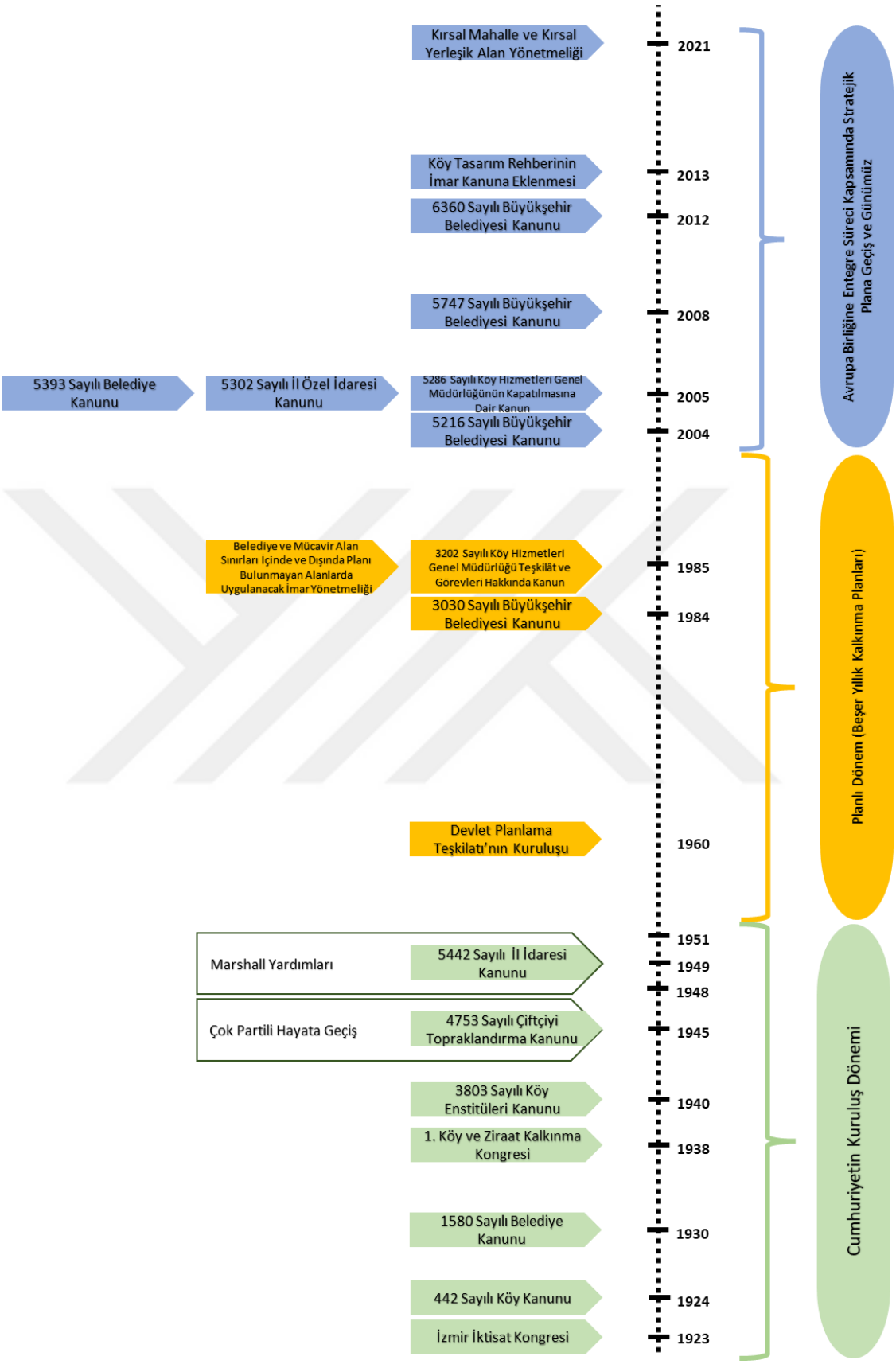
sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda kırsal alanlarda sektörel çeşitlilik, yönetişim, katılım, iş birliği, kurumlar arası koordinasyon, artan yaşam kalitesi, istihdam imkanlarının arttırılması, doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, altyapı imkanlarının arttırılması gibi amaçlar belirlenmiştir [50].

Ülkemizde kırsal alanlara yönelik politika üretmede birçok kurum kendi sorumluluk alanında yetkili olmakla birlikte, üretilen kırsal planlama dokümanlarında dahi eş güdüm sağlanamamaktadır. Bu sebeple tüm dokümanlarda "kurumlar arası eşgüdüm" temel ilke ve amaçlar arasında yer almakta ve çözülememiş bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kırsal planlama kendine özgü yasal mevzuata dayandırılmayan bir plan türü olup, yaptırım aşamasında önemli eksiklikleri barındırmaktadır. Bununla birlikte üretilen kırsal kalkınma politikalarında genel çerçeve kavramsal olarak belirlenmiş olsa da mekânsal boyut göz ardı edildiği sonuçları ortaya çıkmıştır [24].

4

TÜRKİYE'DE KIRSAL ALANLARDA ETKİLİ OLAN YASAL DÜZENLEMELER

Ülkemizde Cumhuriyet'in kurulmasından günümüze kadar olan süreçte kırsal alanlara yönelik olarak birçok yasal düzenleme yapılmış ve bu yasal düzenlemeler ile kırsal alanlarda yapılacak olan her türlü çalışma belirli bir düzene oturtulmaya çalışılmıştır (Şekil 4.1).



Şekil 4. 1 Kırsal alanlara yönelik yapılan yasal düzenlemelerin süreç şeması

Bu düzenlemelerden ilk ve en önemli olanı 18.03.1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Kanun yürürlüğünü kısmi değişikliklerle de olsa devam ettirmektedir.

Köy Kanunu ile;

- 1. Maddede "Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir." denilerek köy ve kent tanımı nüfus kriteri kullanılarak yapılmıştır.
- 2. Madde ile "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler." denilerek köy yerleşiminin kapsadığı alanlar belirtilmiştir.
- 7. Madde ile köye tüzel kişilik tanımlanmış ve mülkiyete sahip olabilen ve kendi kendine karar alma salahiyeti tanımlanan bir yönetim birimi oluşturulmuştur.
- 13. ve 14. Maddeler ile köylünün üzerine yapması mecburi ve isteğe bağlı yapılması gereken işler tanımlanarak köydeki hizmetlerin yükümlülüğü köylüye tanımlanmıştır.

Köy Kanunu'nun ardından Mustafa Kemal Atatürk'ün Cumhurbaşkanlığı'nda kırsal alanlara yönelik pek çok yatırım yapılmış ve Osmanlı'dan miras kalan teknolojiden, bilimden, eğitimden, dünyadan bihaber bu yerleşimlerin kalkındırılması ile ülke kalkınmasının da sağlanması amaçlanmıştır. Atatürk'ün "Türkiye'nin asıl sahibi ve efendisi kimdir? Bunun cevabını derhal birlikte verelim. Türkiye'nin gerçek sahibi ve efendisi, gerçek üretici olan köylüdür. O halde herkesten çok rahatlık mutluluk ve varlığa hak kazanan ve buna layık olan köylüdür. Bundan dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin iktisadi siyaseti bu önemli amacın sağlanmasına yöneliktir." sözü de köylüye verilen önemi belirtmektedir.

Yine Cumhuriyet'in ilk yıllarında 1930 yılında yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ülkedeki tüm belediyeler tek bir kanunla eşit şekilde haklar, yönetim şekli ve sorumluluklarla ilk kez donatılmıştır. Bu kanun belediyelerin kurumsal

yapısının oluşturulması ve yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi hususunda önemli bir içeriğe sahiptir.

Atatürk'ün ardından gelen dönemlerde de aynı politik yaklaşım devam ettirilmeye çalışılmış ve bu kapsamda 17.04.1940 tarihinde 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu onaylanarak enstitüler kurulmaya başlanmıştır. Köy Enstitüleri ile kırsal alanlarda var olan çocukları eğiterek eğitmen statüsünde köyler için gerekli mesleki eğitimleri almaları ve köylerin ekonomisine katkıda bulunabilmeleri için yine o köyde istihdam edilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuştur [44].

6. Madde de "Köy enstitülerinden mezun öğretmenler, tayin edildikleri köylerin her türlü öğretim ve eğitim işlerini görürler. Ziraat işlerinin fennî bir şekilde yapılması için bizzat meydana getirecekleri örnek tarla, bağ ve bahçe, atelye gibi tesislerle köylülere rehberlik eder ve köylülerin bunlardan istifade etmelerini temin ederler." denilerek Köy Enstitülerinin temel amacı ortaya konulmuştur. Ancak dönemin siyasal ortamında pek çok eleştiriye maruz kalmış ve 1950 yılında köy enstitüleri tamamen kapatılmıştır [44].

Yine İnönü döneminde çiftçilerin en büyük problemlerinin ellerinde ekilecek toprak bulunmaması ve büyük tarım topraklarının kısıtlı sayıda çiftçilerde bulunması olarak tespit edilmiştir. Bu nedenle bir an önce devlet veya vakıflar mülkiyetinde yer alan tarım arazilerinin topraksız çiftçilere dağıtılması ve tarımsal üretim gerçekleştirmeyen çiftçilerin topraklarının kamulaştırılarak yine topraksız çiftçilere dağıtılması gerekliliği vurgulanarak 11.06.1945 tarihinde 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarılmıştır [45], [56].

Kanunun 6. Maddesinde "Küçük arazi mülkü, 500 dönüme kadar olan arazidir. Orta arazi mülkü, 501'den 5000 dönüme kadar olan arazidir. Büyük arazi mülkü, 5000 dönümü geçen arazidir." denilerek çiftçi mülkiyetlerindeki araziler sınıflandırılmış [45],

8. Madde ile; "a) Devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyeti altında bulunup kamu işlerinde kullanılmayan arazi, b) Bir veya birkaç köy, kasaba veya şehrin ortak malı olan arazinin ihtiyaçtan fazla olduğu Tarım Bakanlığınca belirtilen parçası; c) Sahibi bulunamayan arazi; d) Devletçe kurutulan sahipsiz

bataklıklardan kazanılacak arazi; e) Göllerin kuruması ve nehirlerin doldurmasıyla elde edilecek arazi; f) Bu kanun hükümlerine göre kamulaştırılacak arazi." dağıtılacak tarım alanlarının tanımı yapılmıştır [45].

Kanunun temel hedefi ekonomik olarak her çiftçiyi geçindirebilecek nitelikte toprak sahibi yapmaktı. Ancak büyük arazi sahipleri tarafından kanun destek bulamamış ve tek partili rejimin sona ermesinin temel sebeplerinden biri olmuştur. 1950 yılında Demokrat Parti'nin seçimi kazanmasıyla Türkiye çok partili siyasal hayata geçiş yaşamıştır.

1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da ülkenin yönetim sistemini tanımlayan önemli bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun ile köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının yetkisine alınmış, köyler bağlı bulundukları illerin valisinin, ilçelerin kaymakamlarının ve bucakların müdürlerinin denetimi ve yönetiminin altına alınmıştır [57].

1960 yılına gelindiğinde ise, 30.09.1960 tarihinde yayınlanan Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun ile Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve Türkiye beşer yıllık kalkınma planları ile kalkınma politikalarının belirlendiği bir döneme girmiştir.

Bu dönemde önemli yasal düzenlemelerden biri 27.06.1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yükümlülükleri, sınırları, işleyiş biçimleri, mali ve idari organları tanımlanmıştır [58].

09.05.1985 yılında yayınlanan bir diğer kanun ise 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 2005 yılına kadar köylere yapılacak olan her türlü hizmetin planlı ve programlı bir biçimde merkezi yönetim tarafından sağlanmasını amaçlamıştır. Kanunun 2. Maddesinde; "Kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve politikalara uygun bir şekilde, toprak ve su

kaynaklarının verimli kullanılmasını, korunmasını, geliştirilmesini sağlamak, çiftçilerin hizmetine götürmek üzere gerekli araştırma, etüt, hizmet ve yatırımlara ait program ve projeleri yapmak ve yaptırmak, bunlardan tasvip edilenleri uygulamak ve uygulattırmak" denilerek beşer yıllık kalkınma planları kapsamında önerilen politik yaklaşımın benimsendiği görülür. Temel amaç köye ve bağlı yerleşim birimlerine yönelik hizmetleri ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili esasları düzenlemekti. Aynı yıl çıkarılan "*Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği*" ile özellikle imar planı bulunmayan kırsal alanlarda yapılaşma kuralları belirlenmiş ve bu kapsamda köylerin fiziksel yapıları da belirli ortak özellikleri içerecek şekilde sınırlandırılmıştır [59].

2000'li yıllar ise Türkiye'nin hem Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikalarına entegre olma hem de stratejik mekânsal plana geçiş dönemini barındıran bir süreçle başlamıştır. Bu dönemde çıkarılan yasal düzenlemeler ise aşağıdaki Tablo 4.1'de aktarılmaktadır.

Tablo 4. 1 2000-2012 arasında kırsal alan yönetimine ilişkin çıkarılan yasalar

Tarih	Kanun Adı	İçeriği
10.07.2004	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu [5]	Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır. "*Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*" "*Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.*"
13.01.2005	5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [60]	Bu kanun ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılarak, taşra teşkilatına ait personel ve taşınmazları İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri'ne ve diğer illerde İl Özel İdarelerine devredilmiş, merkezdeki personel ve taşınmazlar ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığına geçirilmiştir.

Tablo 4. 1 2000-2012 arasında kırsal alan yönetimine ilişkin çıkarılan yasalar (devamı)

Tarih	Kanun Adı	İçeriği
22.02.2005	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu [57]	Bu kanun ile İl Özel İdareleri kurulmuştur. Görev ve sorumluluklar kısmında; "*İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;* *a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,* *b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,* *c)Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri…" tanımlanmıştır.*

Tablo 4. 1 2000-2012 arasında kırsal alan yönetimine ilişkin çıkarılan yasalar (devamı)

Tarih	Kanun Adı	İçeriği
03.07.2005	5393 Sayılı Belediye Kanunu [18]	"Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur." Belediye Kanunu ile belediyelerin organları, yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır.
06.03.2008	5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [61]	Nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerin kapatılarak mahalle ve köye dönüştürülmesi amaçlanmıştır.

2000'li yıllar ve Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti'nin yönetime gelmesiyle birlikte Türkiye'de yerel yönetimin en güçlü olduğu belediyelerin yapılarında önemli değişikliklere gidilmiş ve büyükşehir belediyelerinin sayıları arttırılarak kapsamları kademeli olarak arttırılmıştır. Bu düzenlemelerin önemli bir eşik noktası da 12.11.2012 yılında yayınlanan 6360 sayılı yasadır.

4.1 Türkiye'de Plan Türleri ve Kırsal Alanlar

Türkiye'de mevcut mevzuat incelendiğinde mekânsal gelişmelere yön verecek olan planlama çalışmalarının tanımlamasında; kent planının araştırmalar sonucunda ortaya çıkan bilgilerden oluşan bir giriş, bu bilgilerin çözümlenmesiyle elde edilen varsayımlar ve bu varsayımlara dayandırılan bildirimlerden meydana gelen plan raporu ile harita ile kentin geleceğini tayin eden şematik belgeden oluşmaktadır tanımıyla örtüştüğü söylenebilmektedir [7].

Dolayısıyla planlama mevzuatı kentleri hedef almış ve kırsal alanlar geri plana atılmıştır. Ayrıca plan yapma yetkisi birçok kamu kurum ve kuruluşuna verilmiştir [62].

Kırsal alanlar ve bu alanlara yönelik olarak yapılacak planlara dair yasalar; Köy Kanunu, İmar Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve 6360 Sayılı Kanun'dur. Ayrıca kırsal alanların planlanmasında Plansız Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği; kırsal alanların doğal alanlara yakın ya da doğal alanların içerisinde yer alması ve yaşantılarının doğrudan bu alanlarla etkileşim içerisinde olması sebebiyle Kıyı Kanunu, Mera Kanunu, Orman Kanunu ve Tarım Kanunu da önemli kurallar koymaktadır [63].

Mekansal planlama sistemi, istatistiki veri toplamada da kullanılan Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması ile oluşturulan 26 adet bölgeye, 81 adet ile, 1390 adet belediye düzeyleri olmak üzere dört düzey göz önüne alınarak kurgulanmıştır. Planlamada merkezi kurum olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ana sorumlu kurumlardır. Mevzuatta sözü edilen planlama çalışmaları politika, amaç, hedef, stratejiden yapılaşmaya gidilen sürece kadar çok geniş bir alanı kapsamaktadır.

Ülkemiz planlama yasal mevzuatının en temelini 1985 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu oluşturmaktadır. İmar Kanunu ve buna bağlı yönetmelikte sözü edilen planlar yukarıda da sözü edilen dört düzeyi içerecek şekilde stratejik planlar, fiziki planlar ve sosyo-ekonomik planlar olarak üç ayrı sınıflandırmaya tabidirler (Şekil 4.2) [64].



Şekil 4. 2 Amaçlarına göre plan türleri şeması [64]

Sosyo-ekonomik planlar, ülke kalkınma planları, bölge planları ve mekânsal stratejik planlardan oluşmaktadır. Ülke kalkınma planları 1963 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ile planlı kalkınma dönemine giren ülkemizde her beş yılda bir hazırlanan, ülke ölçeğinde politika ve kararların nasıl olması gerektiğine dair kararları barındıran, genel itibariyle ekonomik, siyasi kararları içeren planlar olarak ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanlığı'nın 1 No'lu Kararnamesi ile ülke kalkınma planı çalışmaları, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yetkisinde yürütülmektedir. Bölge planları ise; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek" amacıyla yapılacak olan planları kapsadığı ifade edilmiş ve IBBS-II düzeyinde bölgeler bazında kurulan kalkınma ajansları tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Kalkınma ajanslarınca hazırlanan bu planlarda stratejik bir planlama anlayışı hakim olmuş, stratejiler bölgelerin daha çok ekonomisi üzerine kurulmuş, sektör odaklı kararlar alınmış ve sosyal, çevresel stratejiler geliştirilmiştir. Mekansal stratejik planlar, 2018 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesine "ekonomik, sosyal politikalar ve çevre politikaları ile stratejilerini mekânla ilişkilendirerek fiziki gelişmeyi ve sektörel kararları yönlendiren, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde hazırlanan, raporu ile

bütün olan plandır.” hükmüyle planlama mevzuatına katılmış olup, gerekli görüldüğü hallerde bölge planlarının bir üstünde mekana yönelik, sektörel ve tematik paftalarla birlikte ulaşım, yer altı ve yer üstü kaynakları, doğal, tarihi ve kültürel değerler, kentsel sosyal ve teknik altyapı, sektörlere ilişkin politika ve stratejileri 1/250.000 ve 1/500.000 veya daha üst ölçekte haritalar üzerinde şematik bir biçimde hazırlanan plandır. Mekansal strateji planlarını Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yükümlülüğüne alınmıştır.

Sosyo-ekonomik planları kırsal alanlar yönünden inceleyecek olursak; ülke kalkınma planları ve bölge planları hem ekonomik kararlar hem de kapsadıkları alanlar bakımından kırsal alanları kapsasalar da kırsal alanlar yönelik üretilen politika ve stratejileri üst ölçekten alt ölçeğe yeterli derecede indirgenemediğinden etkili olamamaktadır. Mekansal strateji planları ise gerekli görüldüğü halde hazırlanacak olması itibariyle zorunlu kılınmamış ve kırsal alanlar hakkında stratejileri içerip içermeyeceği konusunda da herhangi bir hüküm konulmamıştır.

Fiziki planlar ise ölçek ve kapsadıkları alanlara göre aşağıdaki Tablo 4.2’de gruplandırılmıştır.

Tablo 4. 2 Fiziki plan türleri ve kapsamları

PLAN TÜRÜ	PLAN ADI	ÖLÇEK	KAPSAMI	SORUMLU KURUM	KIRSAL ALANA YÖNELİK KARARLARI
ÜST DÜZEY FİZİKİ PLANLAR	ÇEVRE DÜZENİ PLANI	1/100.000 / 1/50.000 / 1/25.000	Mekânsal strateji planı kararlarına uygun olarak coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlere ilişkin arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkileri tanımlama ve koruma-kullanma dengesini gözeten bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen planlardır.	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Kırsal alan yerleşme sınırı, kırsal merkez, köy merkezi ve merkez köy gösterimleri ile sınırlı bir lejanda sahiptir.
ANA PLAN TÜRÜ OLAN FİZİKİ PLANLAR	NAZIM İMAR PLANI	1/25.000 / 1/5.000	Çevre düzeni planı kararlarına uygun olarak, arazi kullanılış biçimi, yoğunluk, nüfus, kentsel ve kırsal yerleşmelerin gelişme yön ve büyüklükleri, ana ulaşım sistemleri gösterildiği planlardır.	Büyükşehir Belediyesi / Büyükşehir Olmayan İllerde İl Özel İdaresi	Kırsal alanlara yönelik kırsal yerleşme sınırı haricinde herhangi bir özel hüküm bulunmamaktadır.
	UYGULAMA İMAR PLANI	1/1.000	Nazım imar planı kararlarına uygun olarak çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile içeren planlardır.	İlçe Belediyeleri	Kırsal alana yönelik özel bir hüküm içermemektedir.

Tablo 4. 2 Fiziki plan türleri ve kapsamları (devamı)

PLAN TÜRÜ	PLAN ADI	ÖLÇEK	KAPSAMI	SORUMLU KURUM	KIRSAL ALANA YÖNELİK KARARLARI
ÖZEL AMAÇLI FİZİKİ PLANLAR	KORUMA AMAÇLI İMAR PLANI	1/5.000 / 1/1.000	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenmiş sit alanları için hazırlanan her ölçekte planlardır.	Koruma Kurulları	Kırsal alana yönelik özel bir hüküm içermemektedir.
	TURİZM AMAÇLI İMAR PLANI	1/5.000 / 1/1.000	4957/2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3 üncü maddesinde tanımlanan Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinde yapılacak olan, turizm türleri ile kültür ve eğitim, eğlence, ticaret, konut ve her türlü teknik ve sosyal altyapı alanlarından bir veya daha fazlasını kapsayan, bu kapsamda kaynaklar arasında koruma-kullanma dengesini ve sektörel kalkınmayı sağlayan planlardır	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kırsal alana yönelik özel bir hüküm içermemektedir.
	KÖY YERLEŞME PLANI	1/5.000 / 1/1.000	Konut, komisyon tarafından tespit edilen sosyal tesisler ve köyün diğer ihtiyaçları için gerekli parselleri ve yolları ölçek dâhilinde işlenmesi ile hazırlanan planlardır.	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Köyler özelinde hazırlanması haricinde nazım ya da uygulama imar planlarından teknik olarak bir farkı bulunmamaktadır.
YAPILIŞ BİÇİMİNE GÖRE FİZİKİ PLANLAR	REVİZYON İMAR PLANI	1/5.000 / 1/1.000	İmar Planlarının gereksinimleri karşılamadığı durumlar ve üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın ya da bir bölümünün yenilenmesi ile yapılmaktadır.		
	MEVZİİ İMAR PLANI	1/5.000 / 1/1.000	Yürürlükte olan her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında ve planla bütünleşmeyen bir konumdaki alanlar için hazırlanan, gerekli teknik altyapı ve sosyal gereksinimleri karşılayan raporuyla bir bütün olan imar planıdır.		
	İLAVE İMAR PLANI	1/5.000 / 1/1.000	İmar planlarının gereksinimlere yanıt veremediği durumlarda, imar planına ek olarak arazi kullanış ve ulaşım açısından bütünlük içerisinde hazırlanan planlardır.		

Bunlara ek olarak Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde kentsel tasarım projesi başlığı oluşturulmuş ve "tarihi, kültürel, ekonomik ve doğal özellikleri ve arazi yapısını da dikkate alarak kütle ve yapılanma düzenini tasarım amacına göre planlayan, tüm ulaşım ilişkilerini kuran, yapı, sokak, doku, açık ve yeşil alanlar gibi farklı donatı ve kullanımları bütüncül bir biçimde ele alan" proje olarak tanımlanmıştır [64].

Şekil 4.2'de gösterilen üçüncü grup olan stratejik planlar ise; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 10/12/2003 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte mevzuat gündemine alınmış ve tüm kamu kuruluşları için stratejik plan yapmak zorunlu hale getirilmiştir. Fiziki planlardan farklı olarak yerleşimlere yönelik değil, kamu yönetim birimlerinin oluşumunu ve yönetim kalitesini arttırmak amacıyla yapılan planlardır. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi belgeleri de Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kendi bünyesinde hazırladığı stratejik planlara örnektir.

Stratejik planlar kırsal alanlar yönünden olumlu bir gelişme olarak ele alınabilir. Bunun sebebi de hem büyükşehir hem de büyükşehir ilçe belediyelerinde hazırlanacak olması ve kırsal alanların sorunlarının da bu belgelere mümkün olabildiğince dahil olabilmesi durumunda bu kurum ve kuruluşların ona göre şekillenmek zorundalığı açığa çıkacaktır. Ancak stratejik plan yapma zorunluluğu 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere getirilmiştir. Kırsal karakterli yerleşimlere sahip olan ilçe belediyelerinin nüfusları düşünüldüğünde pek çoğunun 50.000'in altında nüfusa sahip olduğu bilinmektedir. Bu da söz konusu belediyelerde stratejik planın geri plana alınacağı ya da hiç yapılmayacağı sorununu ortaya koymaktadır [62].

Kırsal alanlarda genel olarak geçerli olan bir diğer yönetmelik ise; Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'dir. Yönetmeliğin 1. maddesinde "belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan ve plânı bulunmayan alanlarda" yapılacak olan yapı ve uygulamalara ilişkin hükümler belirlenmiştir. 57. maddesi ile valilik görüşü ve köy muhtarlığının izni ile köylerde yapılacak olan uygulamalarda uyulacak esaslar.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'ne Ek-2 olarak hazırlanan "Farklı Nüfus Gruplarında Asgari Sosyal ve Teknik Altyapı Alanlarına İlişkin Standartlar ve Asgari Alan Büyüklükleri Tablosu" yapılacak olan tüm yerleşimlere ait plan çalışmalarında kullanılacak asgari alan büyüklüklerini belirlemiştir. Ancak kırsal alanlarla kentsel alanlar arasındaki farklılıkları, yerleşimlerin ihtiyaçları, nüfus yapısı, coğrafyası gibi tüm özellikleri göz ardı edilmiş", kentte bulunan aynı donatıları minimum donatı büyüklüğü de hesap edilerek kırsal alanlara da yerleştirme zorunluluğu getirilmiştir. Örneğin yönetmeliğe göre 10.000 nüfuslu kentsel bir mahallenin 20.000 m^2 büyüklüğünde bir ilkokul alanı ayrılması zorunluluğu olduğu, kırsal karakterli ancak yasa ile mahalleye dönüşen 500 kişi nüfusa sahip bir yerleşimin de asgari standartlar gereği minimum 5.000 m^2'lik bir ilkokul alanı ayrılması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

4.2 6360 Sayılı Yasa Değişikliğinin Gerekçesi

Büyükşehirler, birçok yerleşim ve yönetim biriminin dahil olduğu yerleşimlerdir. Büyükşehirlere dahil olan yerel yönetimler kısıtlı olarak yönetim sınırları içerisinde kararlar alabiliyor olsalar da bu kararların geniş bir çerçeveden bakılarak tüm büyükşehir sorumluluk alanını kapsayacak şekilde değerlendirilmesi ve bütüncül makro politik kararların alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Küresel ölçekte yaşanan gelişmelere paralel olarak, ülkemizde de yerel yönetimlerde değişiklikler meydana gelmektedir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışı kamu yönetimi düzenlemelerinde temel ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler ve mahalli idareler tüm siyasal dönemlerde önemli birer ilgi odağı olmuş, yerel seçimlerin etkileri kelebek etkisi yaratarak merkezi hükümet seçimlerinde de belirleyici olmuştur [65], [66].

1980 sonrası artan küreselleşme ve bölgesel kalkınma politikalarında yaşanan dönüşümlerle birlikte yerel yönetimlerin özellikle büyükşehirlerin yönetim birimlerinin hızla yayılmaya ve çoğalmaya başladığı görülmektedir. Ülkemizde de 1984 yılında gerçekleşen yasal düzenleme ile (3030 sayılı kanun) büyükşehir belediyelerine özel bir yönetim ve geniş imtiyazlar sağlanmıştır. Bu gibi

ayrıcalıkların sağlanmasıyla beraber diğer yerel yönetimlerden farklılaşmıştır [58].

Pek çok ülkede büyükşehirlerin yönetimlerinde düzenlemeler yapılmış, bu yönetim birimlerinin nasıl kurgulanması gerektiğine yönelik başlayan tartışmalar kentsel alanların sorumluluk alanlarına tümüyle dahil edilmesi gerekliliği ile devam etmiştir. ABD, Kanada ve Fransa gibi ülkelerde de bu sorumluluk alanı sınırının genişletildiği örnekler olarak gösterilmektedir. Avrupa ülkelerinin on dokuzunda yerel yönetim sayısı 1950-1992 arasında toplam 38.933 adet azalmıştır. Bu düzenlenmelerin sonucu olarak artan kentleşme ile birlikte yaşanan değişimler sonucunda hizmet sunumunun verimliliğine verilen önemi ortaya çıkmıştır. Ancak bu düzenlemenin nüfus kaybeden şehirlerden oluşan Avrupa'da gerçekleştirildiğini unutmamak gerekir.

Yukarıda bahsettiğimiz küresel etkiler ve Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ile birlikte 2012 yılında büyükşehir yönetimi üzerinden yerel belediye yönetimlerine yönelik yasal bir düzenleme hazırlanmıştır. Söz konusu yasa teklifine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporu incelendiğinde, genel gerekçe kısmı açıklanırken "küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigması değişmekte ve bu değişim beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmaktadır. Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmektedir. Bu yeni anlayışta kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır." denilerek Dünya düzenine ayak uydurmanın gerekliliği ve bu yeni düzenlenmenin ilkeleri vurgulanmıştır.

Büyükşehirlerdeki temel problemler;

- Çok sayıda parçacıl ve küçük yerel yönetimlerin kısıtlı bir alanda yetkili olması nedeniyle koordinasyonun ve planlamanın etkisizliği,

- Ölçek ekonomisinden yararlanılamaması sebebiyle kaynakların verimli kullanılamayışı,
- Artan sanayi, artan ulaşım imkanları ve bunların doğurduğu çevre sorunlarının çözümünde küçük ölçekli yerel yönetimlerin etkisiz kalması,
- İhtiyacın büyüklüğünde hizmet sağlayabilecek güçlü mahalli idarelerin olmayışı,
- Kamu hizmetlerinin kalitenin sağlanamaması,
- Kamu hizmetlerinde koordinasyonun sağlanamaması sorunları olarak sıralanmıştır.

Yasa ile birlikte; güçlü ve gelişmiş teknoloji imkanları sunulan yerel yönetimlerle hizmetin ölçeğinin genişletileceği, kalifiye personel kapasitesinin arttırılacağı, verimliliğin sağlanacağı, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanacağı ve daha adil dağılımının yapılacağı, imar planlarında bütüncül planlama anlayışının sağlanacağı öne sürülmektedir.

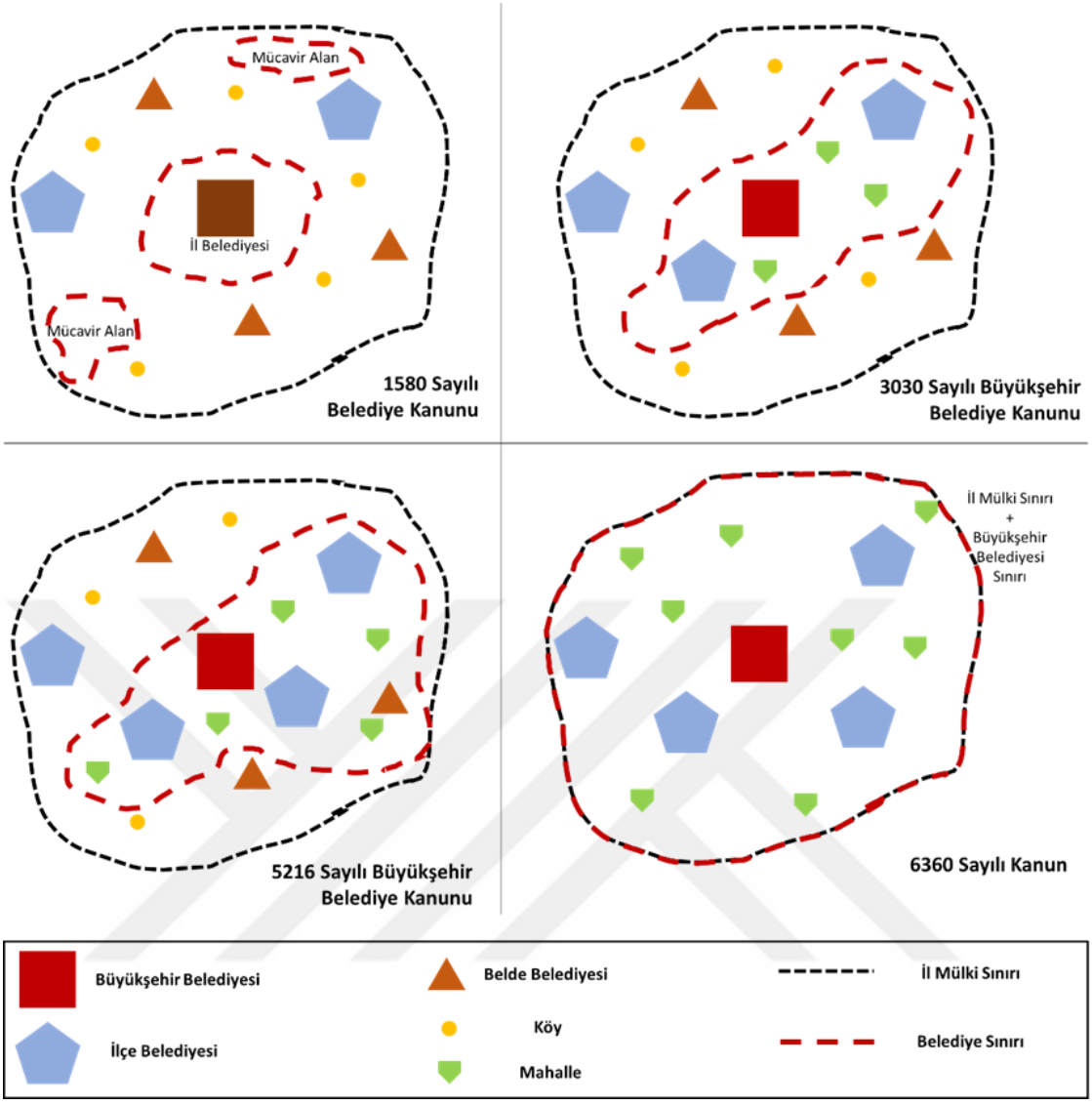
Yasa değişikliğiyle köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde tarım ve hayvancılığın engellenmeyeceği, aksine büyükşehir belediyeleri sorumluluk alanları kapsamında modern üretim ve yetiştiriciliğin iş birlikleri ve yapılacak olan destekleme faaliyetleriyle çiftçiyi kalkındırabileceği ifade edilmiştir [51].

4.3 Yasal Değişikliğin Etkileri

6360 sayılı yasa değişikliği, merkezileşmenin arttırılması yerel yönetimlerin yetkilerinde, görev ve sorumluluklarının bölüşümünde meydana getirdiği değişimler, planlama alanındaki etkileri, kamu hizmetlerinde yarattığı dönüşümleri, kırsal alanların kentsel alanlar statüsünde değerlendirilmesinin olası sonuçları ile birlikte sebep olacağı değişimler ve buna benzer tartışmaya açılan konuları içermektedir. Bu sebeple çalışmamızda 6360 sayılı yasa değişikliğinin yönetsel, ekonomik, sosyal ve kültürel ve planlama boyutlarında neden olduğu değişiklikler gruplandırılarak açıklanacaktır.

4.3.1 Yönetsel Boyut

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk olarak belediye yasası 1930 senesinde çıkarılarak tüm belediyelere tüzel kişilik tanımlanmış ve nüfus, coğrafya, ekonomik vb. hiçbir özellik gözetilmeden tüm belediyelere eşit haklar tanınmıştır. 1930'dan 1984'e kadar bu uygulama devam etmiş, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilk kez İstanbul, İzmir ve Ankara illeri büyükşehir olarak tanımlanmıştır. 1984-2004 yılları arasında 3030 sayılı yasaya ek olarak 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep, Konya, 1988'de Kayseri, 1993'te Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun ve 2000'de Adapazarı belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Bu büyükşehir belediyeleri belirlenirken en önemli kriter nüfus büyüklüğü olmaktadır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları ve nüfusu şartlar getirilerek belirlenmiştir. Buna göre "pergel" düzenlemesi olarak da anılan bu düzenleme ile; valilik binaları merkez noktası kabul edilerek, nüfusu bir milyondan az olan illerde yarıçap 20 km; 1-2 milyon arasındaki illerde 30 km ve 2 milyondan fazla olan illerde ise 50 km yarıçap sınırı içerisindeki alanlar büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmiş ve İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yasa ile İstanbul ve Kocaeli'de başlatılan bu uygulama tüm büyükşehir belediyeleri için uygulanmaya başlamıştır. Bu yasayla birlikte Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van (2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı yasa ile Ordu ili dahil) illeri büyükşehir belediyelerine dönüştürülerek toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükseltilmiştir (Şekil 4.3) [51] [20] [67].



Şekil 4. 3 Büyükşehir Belediyesi Sınırları Değişimi

Yukarıda söz edilen yasal düzenlemelerin temelinde iki ana eksen yattığı görülmektedir; ilk olarak hangi ölçekte hizmetlerin daha etkin ve verimli olacağı; ikincisi ise hangi ölçekte yerel demokrasinin daha verimli işleyeceği ile ilgilidir. İlk çalışmalardan itibaren küçük ve çok sayışa olan ilk kademe belediyeleri tartışmaların odağındadır. Ayrıca Köy Kanunu ile köylerde yürütülecek hizmetlerin salma ve imece usulüne dayandırılması da temel problemler olarak tanımlanmaktadır. Pek çok yerel ve küçük ölçekte belediyelerin olması ülkede yerinden demokrasiyi etkili kılmakla birlikte yönetimde entegre ve adillik açısından olduğu gibi ekonomi, sosyoloji ve kültür gibi pek çok boyutta da sorunlara neden olmaktadır. Bu kapsamda 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarında kalan tüm köyler tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye,

tüm belde belediyeleri de bağlı bulundukları ilçelerin mahallelerine dönüştürülmüştür (Tablo 4.3). Böylelikle il özel idarelerinin %36'sı, belediyelerin %53'ünü, köylerin ise %47'si kaldırılmıştır [51].

Tablo 4. 3 Mahalli idareler niceliksel değişimi

Yerel Yönetimler	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	6360 Sayılı Kanun
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	395
İl Özel İdaresi	81	52
Köy İdareleri (Muhtarlıkları)	34283	17720

Yeni kurulan büyükşehir ile ilçe belediyeleri, kaldırılan beldeler ve köy tüzel kişiliklerinin tüm hizmet yükümlülüklerini devralacak, su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri, ulaşım, itfaiye ayrıca il özel idarelerinin de kalkmasıyla eğitim, sağlık gibi pek çok hizmetin tek bir elden yürütülecek olması belirtilmiştir. Bu da halihazırda kentsel alanlardaki sorunlara dahi yetişemeyen büyükşehir belediyeleri ve küçük bir alandan yönetime alışmış ilçe belediyeleri ellerindeki sınırlı mali kaynaklarla bu hizmetlere ne derece yetişebilecekleri sorusunu gündeme getirmektedir. Ek olarak yasa öncesinde köydeki bir hizmeti en yakın yerel yönetim birimi olan köy muhtarı karşılarken, değişiklik sonrası artık büyükşehrin bir mahallesi olan aynı yerleşim yerine hizmet farklı bir ilçede yer alan büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaya çalışılacaktır. Bu durum da

yasanın gerekçelerinde açıklanan ölçek ekonomisinden faydalanma düşüncesini sorgulatmaktadır [68].

6360 sayılı yasa ile köy tüzel kişiliğine ait taşınır ve taşınmaz mallar bağlandıkları belediyeye devredilecek, aynı şekilde devletin tasarrufunda yer alan taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca, köy tüzel kişiliklerine tahsis edilmiş olan yerler de belediyeye devredilecektir. Köylülerin kullanmakta olduğu bu malların yasa sonrasında yine köylünün kullanmasına yönelik herhangi bir hüküm yer almamaktadır [69].

6360 sayılı yasayla il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerini de ortadan kaldırmasıyla birlikte ülkemizde kırsal alanların kentsel alanlara oranla az nüfusunun olması, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmetlerinin temel hedefte oy beklentisi bulunması sebebiyle kentsel alanlara daha fazla yöneltilerek kırsal alanların ihmal edilmesine yol açacağı da açıktır. İl özel idarelerinin kaldırılmasının ardından büyükşehirlerde valiliğe bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Bu da aslında yasanın bir kurumsal kimliği kaldırılması sonucu oluşacak boşluğu kapatma çabasından başka bir şey değildir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, İçişleri Bakanlığı bütçesinden ödenek alarak yatırımları yönlendirebilecektir. İçişleri Bakanlığı'nın kendi iç tüzüğünde ise yıllık ödeneklerin bölüşümünde; sorumluluk alanlarının genişliği, nüfus büyüklüğü, sosyo-ekonomik durumu ve yerelin ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenmektedir. Bu durum da yerelde merkezileşme tartışmalarını gündeme getirmektedir [70].

Yasa ile orman köyleri dahil olmak üzere 30 ilde tüm köyler kaldırılmakta, söz konusu köylerde yaşayan köylülerin Orman Kanunu ile sağlanan haklarının devam ettirildiği belirtilmiştir. Ancak bu durum köylerin tüzel kişiliğine bağlı olması sebebiyle ilçe belediyeleri tarafından korunup korunmayacağı muğlaktır [51], [71].

Yasa öncesi afet riski altında bulunan ve halkın can ve mal güvenliğini tehdit eden yapıların tahliye edilmesi ve yıkılması sorumluluğu büyükşehir belediyelerinin iken yasa ile bu görev büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ise ilçelerin talebi karşılığında her konuda destek

vermekle yükümlü kılınmışlardır. Sınırların genişletilmesinden önce, kendi sınırlarına dahil olan yerlerde, ilçe belediyelerinin üstlendiği, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, toplu taşıma, mezarlık hizmetleri, toptancı halleri, itfaiye, katı atık bertarafı gibi hizmetleri büyükşehir belediyelerine bağlı olan su ve kanalizasyon idareleri devralmıştır.

Büyükşehir belediyeleri her ne kadar 1984 yılından 2012 yılına kadar yaklaşık 30 yıllık tecrübe kazanmış büyük kurumsal yapılar olsalar da kırsal alanlar konusunda aynı tecrübeye sahip değillerdir. Bu nedenle 6360 sayılı yasadan en çok etkilenecek yerleşim birimleri kırsal alanladır. Zira kırsal alanlar kentlerden farklı ekonomik, sosyal ve kültürel yapıya sahiptirler. Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilen kırsal alanlarda, büyükşehir belediyelerine tarım, hayvancılık projeleri geliştirebilmeleri, çiftçiyi destekleyerek modern üretim ve yetiştiricilik alanında girişimde bulunabilmelerine dair görev kapsamları tanımlansa da netice itibariyle bu kurumlar henüz bu kurumsal yapıda ve tecrübeye sahip değillerdir. Kırsal alanların zaten 1950'lerden itibaren nüfus kaybeden kırılgan yapısı da göz önüne alındığında bu yasanın getirmiş olduğu yeni düzenlemelerde hata kabul edilememelidir.

4.3.2 Ekonomik Boyut

Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalle sayılan bu yerleşim birimlerinin bütçelerinin de kaldırılmasıdır. Köylerde il özel idareleri ile birlikte proje bazında köylü devlet iş birliği ile sağlık ocağı ve okul yapımı, içme suyu hatlarının döşenmesi vb. birçok çalışma yürütülmüştür. Yasa ile artık tüm hizmetler büyükşehir ve ilçe belediyelerince yürütülecektir. Bu da kamu bütçesinde hem personel hem de taşeron firmalar aracılığıyla gerçekleştirileceğinden ek maliyetlere neden olacaktır.

Yasa ile köylere ait olan tüm mera, yaylak, otlak gibi hayvancılık ile ilgili alanların tümü belediye mülkiyetine ya da sorumluluk alanına geçmiştir. Yasada söz konusu alanların kullanım haklarının yine köylü halkında kalacağı belirtilmiştir. Ancak mevcut yasal altyapıya göre belediyelerin tüzel kişiliklerinin hüküm ve tasarrufları doğrultusunda, kiralama ya da satışlarının ya da amaç dışı kullanıma izin verilmesi konularında herhangi bir kısıtlayıcı hüküm

bulunmamaktadır. Bu durum da kısal karakterli yerleşimlerin ekonomik yapısını doğrudan etkileyecektir. Aynı zamanda tarım alanları da 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'nda yer alan "tarım dışı amaçla kullanım izinleri" kısmına istinaden büyükşehir ve ilçe belediyelerinin imar planı aracılığıyla Toprak Koruma Kurulu izni ile konut, ticaret, turizm, sanayi alanı kullanım amacıyla tarım alanı vasfından çıkarılabilecektir [72].

Yasa ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine "tarım ve hayvancılık destekleri için her türlü faaliyette bulunabilirler" ibaresi ile kırsal alanlardaki en önemli geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılık konusunda yetki verilmiş olsa da büyükşehir belediyelerinde bu konu ile ilgili herhangi bir birim ya da personel varlığı bulunmamaktadır. Ek olarak tarım ve hayvancılık üzerine yapılacak olan herhangi bir yapı (ahır, samanlık, depo, hangar, sera vb.) yapılması durumunda belediyeden ruhsat alınması zorunluluğu getirilmektedir. Kanunla köylünün ahır yapacağı yerlere de sınırlama getirilebilmektedir. Umumî Hıfzıssıhha Kanununa göre belediyeler ahır yapılamayacak yerleri belirleyebilir ve mevcut yapılara sınırlama getirebilmektedir [73]. Mevsim ve iklim koşullarından etkilenen, ekonomik olarak zayıf ve bu özellikleri nedeniyle kırılgan bir yapıda olan kırsal ekonomi bu süreçlerle nasıl başa çıkacağı önemli bir soru ortaya çıkarmaktadır [74].

6360 sayılı yasa ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu birlikte ele alındığında;

- Özelikle kent çeperinde yer alan tarım alanları, alt yapının tamamlanmış ya da tamamlanmakta olduğu alanlar olup arsa üretimi, konut ve kentin diğer yatırımları açısından düşük maliyetleri nedeniyle tercih edilebilecektir.

- Kıyılara yakın tarım alanları ise turizm sektörünün baskısı ile birlikte kente de yakınlıkları düşünülürse ikincil konut arsalarına dönüşecektir.

Bu alanların kaybı ile tarım ve hayvancılık sektöründe maliyetler artacak, tarım alanları baskılanacak, üretimde verimlilik düşecek ve dolayısıyla kırsal kesimde ekonomik sıkıntılar baş gösterecektir.

Yasa ile emlak vergisi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları (Şekil 4.4) beş yıl süreyle alınmayacağı

belirtilmiş, ardından önce 2019 yılına daha sonra da 2022 yılı aralık ayına kadar bu süreç uzatılmıştır.



Şekil 4. 4 Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde alınacak vergi oranları

Yasa ile emlak vergisinden muaf olan köylere ait tarım işletme binaları, soğuk hava depoları, içmeler ve kaplıcalarla köylünün hamam, çamaşırhane, değirmenler ve köy odaları için emlak vergisi ödenmeye başlanacaktır. Bu oranlara ek olarak %10'u oranında da taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı ödenecektir. 2022 yılı aralık ayına kadar şebeke suyu için alınacak ücret en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Ancak bu süreç dolduğunda kent merkezi ile kırsal alanda yaşayan ve ekonomik olarak aynı şartlara sahip olmayan vatandaşlar da aynı miktarda vergi ve su ücretlerini ödeyeceklerdir [50].

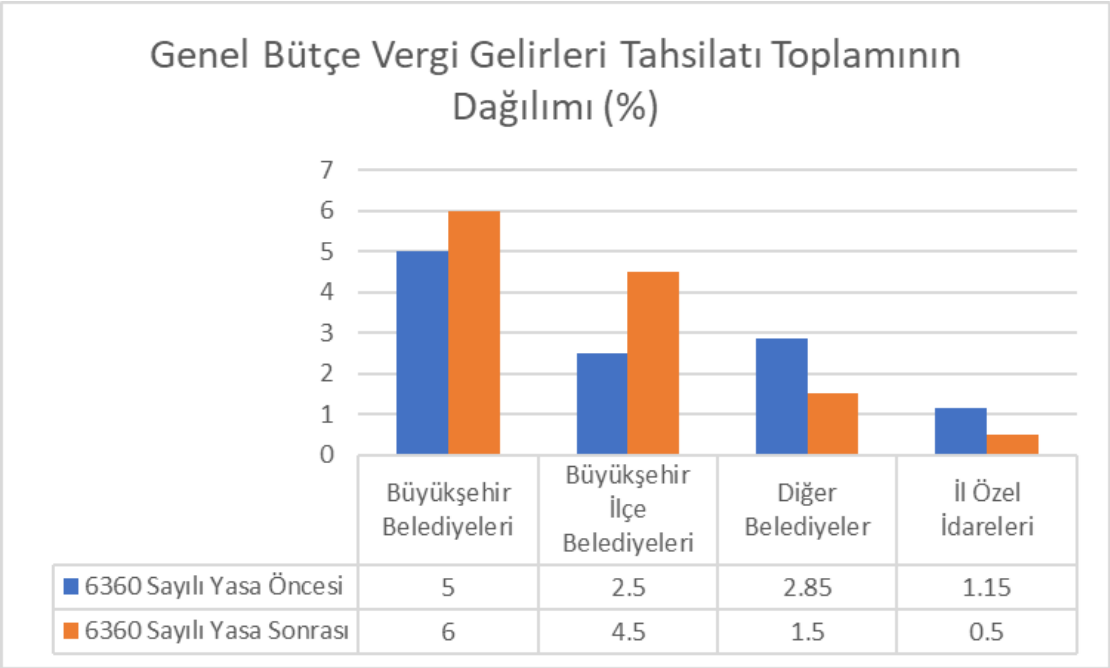
Yasa ile kırsal alanlardaki esnaf ve sanatkarlar basit usul yerine gerçek usulde vergilendirilecek, ödeyeceği vergi artacak, her ay KDV, üç ayda bir gelir vergisi ve en az üç ayda bir gelir vergisi stopaj beyannamesi verecektir. Her beyanname için damga vergisi ödeyecek, yazar kasa alacak, defter tutacak, bunun yanında malî müşavirle çalışmak durumunda kalacak, esnaf odaları üye kayıt ücreti ve yıllık aidatlar %100 artacaktır. Ayrıca, köylerde gezici olarak her türlü sanat işleri ile uğraşanlar ve aynı işleri bir iş yeri açmak suretiyle yapanlar için gelir vergisi muafiyeti kalkmaktadır. Köy muhtarıyla köylerin kâtip, korucu, imam, bekçi ve benzeri hizmetlerine köy bütçesinden ödenen ücretlerle çiftçi mallarını koruyacak bekçilerin ücretleri ile ilgili gelir vergisi istisnası da kalkmaktadır.

Ayrıca yasa ile kırsal alanlar pek çok vergi yükümlülüğüne de sahip olacaktır (Şekil 4.5) [50].



Şekil 4. 5 Yasa ile kırsal alanlara getirilen ek vergi yükümlülükleri

Yeni düzenleme ile büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıklarındaki paylarda %1.35'lik bir eksilme söz konusu iken, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin aldıkları paylarda % 2'lik bir artış gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte il özel idarelerine ayrılan miktarda ise %0.65'lik bir azalma meydana gelmiştir. Daha önce %5 olarak belirlenen, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının büyükşehir belediyelerine devredilecek oranı ise %6 olarak belirtilmiştir (Şekil 4.6).



Şekil 4. 6 Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının dağılımı

Büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyelerinin vergi paylarında yasa ile nüfus kriteri ile birlikte yüzölçümü kriteri de eklenmiştir. Böylelikle az nüfusa sahip olan ancak geniş bir alana hizmet vermek durumunda kalan ilçe belediyelerinin haklarının korunması amaçlanmıştır. Ayrıca büyükşehir sınırına sonradan dahil olan yerleşimlere götürülecek olan altyapı hizmetlerinin maliyetini karşılamak amacıyla belediyelerin yatırım bütçelerinin en az %10'unun on yıl süre ile bu açığa ayrılması hükmü eklenmiştir [2].

4.3.3 Sosyal ve Kültürel Boyut

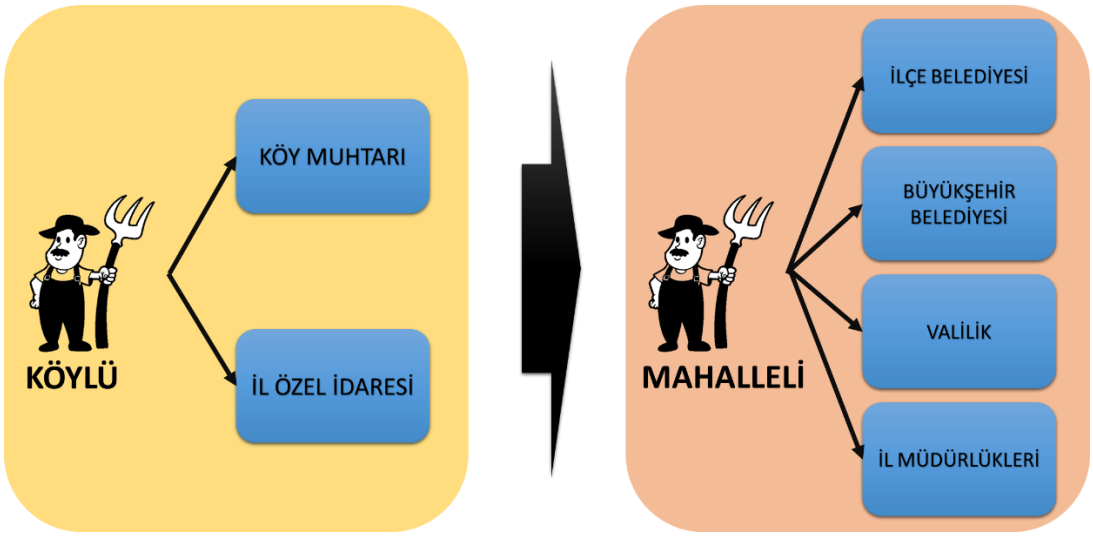
Köyler tüzel kişiliğe sahip, en küçük yerel ve yerinden yönetim örneklerinden birisiyken, mahalleler, kamu tüzel kişiliğine sahip olmamaları, kendilerine ait bütçe ve personellerinin olmayışı nedeniyle köylerden ayrılmaktadırlar. Köy muhtarlıkları ve ihtiyar heyeti tüzel kişiliğe sahip olmaları ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun emrettiği üzere yerleşimlerin hizmetlerini doğrudan yürütme imkanlarına sahiptir. Ancak 6360 sayılı yasa ile köylüler -artık mahalleliler- hizmetlerini ilçe belediyeleri veya büyükşehir belediyelerinden alacaklardır. Ancak burada önemli bir tarihsel birikimden gelen kültürel birikim göz ardı edilmektedir. Köylerde yaşayan halk köy muhtarı başkanlığında imece usulü köyle ilgili her konuda iş birliği, dayanışma ve birlikteliğe dayanan bir yapıya ve

özgürlüğü sahiptir [17]. Ayrıca köyde köy tüzel kişiliklerine ait taşınır ve taşınmaz mal varlıkları, orman ve mera alanlarını kendi kararınca kullanabilme hakları bulunmakta iken yasa sonrası bu mülkiyetler ve kullanım hakları belediyelere devredilmiştir [51].

6360 sayılı yasa ile bir gecede köyden mahalleye dönüştürülen yerleşimler unutulmamalıdır ki sosyal, kültürel ve ekonomik açılardan aynı hızda mahalleye dönüşememekte yani kentlileşme sürecini yaşayamamaktadır. Bu yerleşim birimleri kırsal karakterlerini korumaya devam etmekte ve bununla birlikte mahalle olgusuyla köy kimliği arasında karmaşıklıklarla yüzleşmekte, yere olan aidiyet duygusunda zayıflamaya yol açmaktadır [75].

Yasa ile kırsal alan ile kent ayrımı ortadan kaldırılmış, köylüye mahalleli denilerek çözüm üretildiği sanılmıştır. Yasa ile kendi kendilerini en yakın birimden yönetme hakkı köylünün elinden alınmış ve nüfusu 2000'in altında kalıp belediyeleşemeyen tüm yerleşim birimlerinin demokraside doğrudan temsiliyet haklarına zarar verilmiştir [62].

Yasa değişikliği öncesinde köylü köy muhtarı ve il özel idaresi aracılığıyla hizmetleri hem kendisi içinde bulunduğu bir yönetim sistemiyle hem de kendine en yakın yerel yönetim biriminin sayesinde hizmetlerden yararlanmakta iken, yasa sonra artık mahalleli olan aynı köylü ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi, valilik ve valiliğe bağlı bakanlıkların il müdürlüklerine başvurmak durumunda kalacaktır (Şekil 4.7) [51].

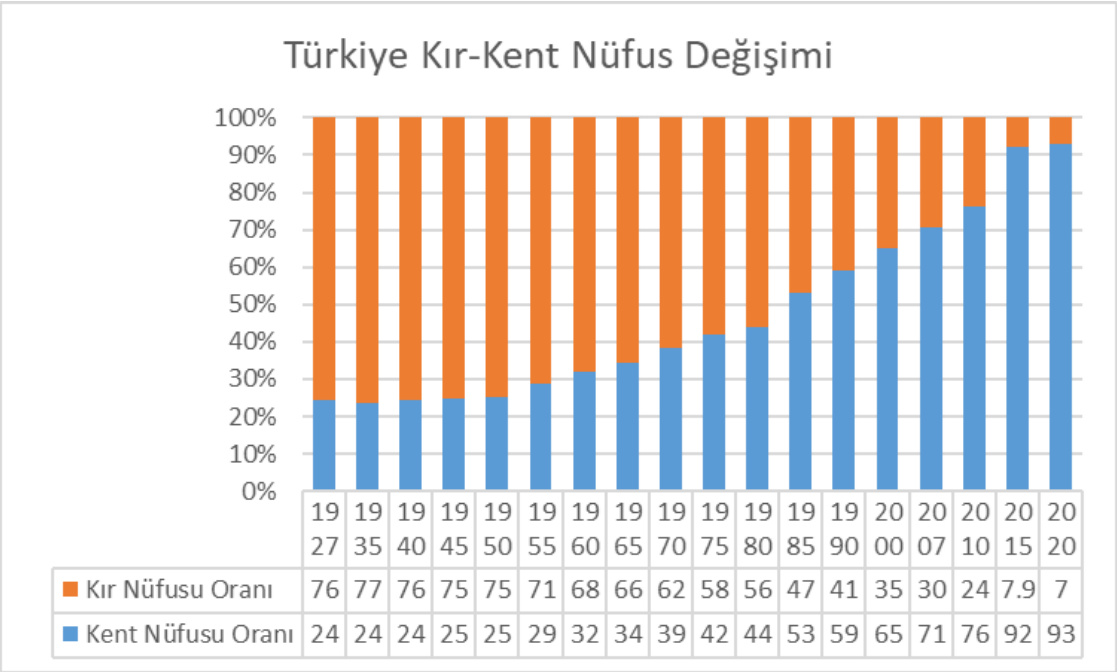


Şekil 4. 7 Kırsal alanlarda yönetim organizasyonu değişimi

Yasa ile yerel yönetim birimlerinin ve yerleşimlerin coğrafi dağılımı incelendiğinde çok büyük bir alanın artık büyükşehir belediyelerince yönetilmesi ve hizmet götürülmesi gerektiği tespit edilmektedir. Bu noktada kent merkezine en uzak noktada halihazırda çok az bir nüfusu bulunan, ulaşım olanaklarının kısıtlı olduğu kırsal alanlara hizmet götürme konusunda bu belediyelerin ne derece başarılı olacakları soru işareti oluşturmaktadır. Belediyelerin hizmet sunumunda yüzölçümü büyük olan kentlerde merkezlerden uzaklaştıkça etkinlik azalacaktır. Ülkemizdeki mevcut kentsel altyapının merkezden uzaklaştıkça veriminin düştüğü de düşünülürse bu durumun gerçekleşmesi çokça muhtemeldir [7].

Ayrıca kırsal alanları kentsel alana oranla az nüfusa sahip olmaları, yerel seçimle oy çoğunluğu ile yönetime gelen belediye başkanlarının ne derece gündeminde yer alacakları da vurgulanması gereken önemli bir husustur.

Yasa ile nüfusu 750000 ve üzerinde olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, ilçe belediyesi kurulabilmesi için asgari nüfus şartı 20000'e düşürülmüştür. Dolayısıyla nüfus kriteri haricinde herhangi bir kriter göz önüne alınmamış ve nitelik yerine nicelik üzerinden üretilen sınıflandırmalarla yeni, yapay ve içi boş büyükşehirler oluşturulmuştur [18].



Şekil 4. 8 Kırsal kentsel nüfus oranı değişimi 1927-2020 [6]

Şekil 4.8 incelendiğinde 6360 sayılı yasa ile Türkiye kırsal ve kentsel nüfusunun dağılımında önemli bir değişiklik meydana geldiği görülmektedir. 2012 yılına kadar ülkede kentli nüfus oranı artmakta olsa da 2012 yılında yasal düzenleme ile kırsal alanların kent olarak kabul edilmesinden kaynaklı kentsel nüfus oranında büyük bir artış gerçekleşmiştir. 2012-2013 yılları arasında kırsal alanlardaki nüfus 10.545.502 kişi azalmış, kentteki nüfus 11.585.982 kişi artmıştır. Bu veri değişiminin de yalnızca niceliksel bir değişimi içerdiğini hatırlatmak önemli olacaktır. Bu kentlileşen nüfusun aslında yalnızca büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüştürülen kırsal karakterli nüfusu temsil ettiğini söylemek gerekmektedir [6].

Türkiye'nin tarihsel süreç içerisinde kırsal ve kentsel nüfus oranlarının değişimi incelendiğinde 1923'ten bugüne kadar sosyo-ekonomik, politik, kültürel düzeyde değişimlerin etkili olduğu ve bunun süreçlere yayıldığı gözlemlenmektedir. Ancak 2012 yılındaki değişikliğin tek bir etkeni vardır, o da 6360 sayılı yasadır [51].

Yasanın bir diğer etkeni de kırsal yaşayan kesimi içine kapanmaya teşvik etmektir. Geçmiş dönemdeki yasal düzenlemelerle yereldeki belediyeler ile yerel halk, kamusal işlete katılım, denetleme ve değerlendirme yapabilme

olanaklarına sahipti. Çünkü belediyeler hem küçük bir yerleşim biriminde hem de az bir nüfusa sahipken kişilerin doğrudan ulaşabildikleri kurumlar olmuşlardır. Yasa ile bu iletişim imkanı ortadan kaldırılmış, yerel halk ile büyükşehir belediyesi kurumsal yapısı arasında bir uçurum oluşturulmuştur. Daha verimli ve daha ekonomik hizmet verebilmek için arttırılan ölçek, yerel yönetimlerde alınacak olan kararlarda, yerel halkın katılımı zorlaştırmıştır.

4.3.4 Planlama Boyutu

6360 sayılı yasanın çıkarılmasında daha önce de bahsettiğimiz üzere gerekçelerinden birisi mekânsal planlama bütünlüğünün sağlanması olarak tanımlanmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasa ile İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına dayandırılmasının en önemli gerekçelerinden biri de bu kentlerin çok hızlı ve plansız büyümesi sebebiyle tek elden plan yapılarak büyümesinin sağlanmasıydı. Ancak 6360 sayılı yasa ile yeni oluşturulan büyükşehirler için aynı konulardan bahsetmek mümkün değildir. Ek olarak büyükşehir sınırlarına dahil edilen kırsal alanlara yönelik olarak planlama tecrübesine ne büyükşehir belediyeleri ne de kırsal planlama konusundaki mevzuat elverişli değildir [12].

Mevzuat gereğince 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerindedir. Ancak bu planların mekânsal planlar olmakla birlikte özünde kentsel alanlar düşünülerek tasarlanmış olan planlar olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Aynı şekilde büyükşehir ilçe belediyeleri de 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını yapmak ve büyükşehir belediyesine onaylanmak üzere sunmakla yükümlüdür. Büyükşehir belediyelerinin ellerinde bulunan planlama mevzuatı düşünüldüğünde kırsal alanlara burada bir yer bulunamamaktadır. Kırsal alanlar büyükşehir sınırları içerisinde mevcut mevzuat hükümleri gereğince planlanmaya çalışıldığında; kırsal karakterin korunamayarak kentsel ranta açılması, tarım, orman, mera gibi doğal alanların yapılaşma baskısı ile karşı karşıya kalması sorunları ile karşı karşıya kalınacaktır.

Ülkemizde 1980'li yıllardan başlayarak plan yapma yetkisi birçok kamu kurumuna verilmiştir. Günümüzde toplam 19 kamu kurum ve kuruluşu 61 farklı mekânsal plan ile plan yapma yetkisine sahiptir [10]. Halihazırda böyle bir

durum varken mekânsal planlamada bütünlük ilkesi ile büyükşehir belediyelerinin hazırlayacağı planlar birbirine ters düşmektedir. Ülke genelinde hazırlanan kalkınma planları, Strateji ve Bütçe Daire Başkanlığı'nca hazırlanan bölge planları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca hazırlanan çevre düzeni planları, büyükşehir belediyelerinde hazırlanan 1/25.000, 1/5.000 ölçekli nazım imar planları ve 1/1.000 ölçekli uygulama imar planları ile bütünlüğü ne kadar sağlayabilecektir [62].

6360 sayılı yasa ile köylerin mahalle olmasının önemli etkilerinden biri de planlama konusundaki katılım konusudur. Yasa öncesi köy muhtarı, belde belediyesi tarafından hazırlanan imar planları, yasa sonrasında yerleşime uzakta bulunan büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanacak olan 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planı ve ilçe belediyesi tarafından hazırlanan ancak yine büyükşehir belediyesi tarafından onaylanacak olan 1/.000 ölçekli uygulama imar planına dönüşecektir. Büyükşehir belediyesinde bulunan bir plancı, çalıştığı kurumdan belki de 2-3 saatlik uzak mesafede yer alan kırsal karakterli bir yerleşim için nazım imar planı çalışması yaparken o yerleşimin sosyal, kültürel, ekonomik yapısına ne kadar hakim olabilir? Ayrıca yeni yasa ile yerel birimlere en yakın yerel kurum olan ilçe belediyelerindeki plan yapma yetkisi büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan 1/5.000 ölçekli nazım imar planı kararlarına uygun olmak şartıyla 1/1.000 ölçekli imar planlarını büyükşehir belediyesine onaylanmak üzere sunmak olarak kısıtlanmıştır. Yani en küçük yerel yönetim birimine de plan yapma konusunda söz hakkı bırakılmamıştır. Bu durum yerinden yönetim ve katılım anlayışıyla doğrudan ters düşmekte, planlama konusunda merkezileşmeyi getirmektedir [76].

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesi ile yapı ruhsatı alınması koşulu getirilmiş ve belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde uygulama imar planı yapılıncaya kadar 27. madde hükümlerine göre yürütüleceği söylenmiştir. 27. madde ile 6360 sayılı yasa ile mahalleye dönüşen köylerde yapı ruhsatı alınması şartı konulmuş ve daha önceden valiliğin uygun görüşü, köy muhtarının izni ile yapı yapabilen köylü, yasa sonrası belediyelerin uygulama imar planı yapması ve bu plandaki koşullara göre gerekli belediye harçlarını da ödeyerek yapı ruhsatını almak zorunda bırakılmıştır [64], [51].

15.04.2021 tarihinde yayımlanan “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” ile yukarıda söz edilen gerekli belediye harçları ve emlak vergisi yükümlülüğü ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisince belirlenecek minimum 10.000 m² büyüklüğünde kırsal yerleşik alan ya da kırsal mahalle olarak tüm idari sınırı kapsayacak mahallelerde belirli oranlarla kaldırılmıştır. Buna göre kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; bina, arsa ve araziler emlak vergisi, bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmayacak, taciri, sanayi ve turistik işletme olarak kullanılan alanlardan %50 indirimli emlak vergisi alınacak ve içme ve kullanma sularında en düşük tarifenin ¼’ünü geçmeyecek şekilde ücret alınacaktır [18].

4.4 Bölüm Değerlendirmesi

6360 sayılı yasa ile mahalli idareler olan köyler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, belde belediyeleri ve belediyeleri ilgilendiren köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Yasayı genel olarak değerlendirecek olursak en önemli ve büyük değişimleri kırsal alanların ve kırsal alanda yaşayan yerel halkın, o alanın yönetimine olan katılım oranında yaşandığını söylemek mümkün olacaktır. İlk olarak büyükşehir kent merkezlerine oranla çok daha az nüfusu barındıran kırsal alanların yerel yönetimde temsiliyet oranı düşürüldüğünden söz etmek gerekmektedir. Yasa 16140 köyün tüzel kişiliğinin kaldırarak, 10.243.502 köylünün kendi yönetimini seçme ve temsiliyet hakkına balta vurmuştur [3].

Yasanın gerekçelerine bakıldığında, etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam, olabildiğince yerelden yönetim, bütüncül planlama, kurumlar arası eşgüdüm, ölçek ekonomisinden yararlanan, güçlü bir yerel yönetim anlayışının sağlanmak istenildiği belirtilmiştir. Ancak yasanın açıklanan gerekçelerinin ne derece sağlanıp sağlanamayacağı ya da hangi yeni sorunlara yol açacağı muğlaktır.

Yasa ile kırsal alanlar büyükşehir belediyeleri sınırlarına dahil edilirken, bu alanlarda başat sektör olan tarım ve hayvancılığa da dikkat çekilmiştir. Ancak büyükşehir belediyeleri kuruluşları ve birikimleri yönünden bu konu hakkında yeterli donanıma sahip değildir. Ek olarak tarım ve orman alanlarının imar planları ile imara ve yapılaşmaya konu edilmesi hem doğal çevre tahribatına

hem de halihazırda zayıf ve kırılgan ekonomik yapıya sahip olan kırsal alanlara tehdit oluşturacaktır.

Yasanın kırsal alanlar açısından bir diğer önemli etkisi de henüz gözlemlenmemiş olan vergi mükellefiyetidir. 2022 yılı aralık ayına kadar muaf kabul edilen alanlarda emlak vergisine ek olarak harçlar ve birçok kalemde vergi alınmaya başlanılacaktır. Kentsel ekonomiye sahip olmayan kırsal alanlarda yaşayanlar bu vergiler karşısında daha da yoksulluğa mahkum edilmiş olacaktır.

Kırsal ve kentsel alan ayrımını muğlaklaştıran bu yasal düzenleme 2014 yılından bulunduğumuz 2022 yılına kadar uygulanagelmiş ve yasanın etkileri üzerine birçok araştırma yapılmıştır. Ancak yapılan literatür taramasında İstanbul'un çeperinde yer alan kırsal karakterli yerleşimler üzerinde durulmadığı görülmüştür. Oysaki İstanbul, 15 milyon 840 bin 900 kişilik nüfusu ile Türkiye'nin en büyük büyükşehridir ve bu kentsel alana yakın olan kırsal alanlar da kentin sosyal, ekonomik, fiziksel tüm konularda baskısı altında kalmaktadır. Ayrıca İstanbul'un ülkenin lokomotif kenti olması, 3030, 5216, 5747 ve 6360 sayılı yasalar itibariyle ilk büyükşehir belediyelerinden birine sahip olması özellikleri de önemli araştırma altlığı oluşturmaktadır. Bu sebeplerle birlikte en güzel örnek ise kırsal karakterli yerleşimlerim ağırlıklı olarak bulunduğu İstanbul, Şile İlçesi'dir. Bu kapsamda bir sonraki bölümde Şile İlçesi ve metropoliten bir kent çeperinde yer almanın 6360 sayılı yasa ile birlikte nasıl bir hal aldığı araştırılacaktır.

5
6360 SAYILI YASA ÖNCESİ VE SONRASINDA ŞİLE

Bu bölümde Şile yerleşiminin genel özellikleri ve Şile kırsalında 6360 sayılı yasa ile meydana gelen değişimler muhtarlarla yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler neticesinde ortaya çıkan bulgular ışığında aktarılacaktır.

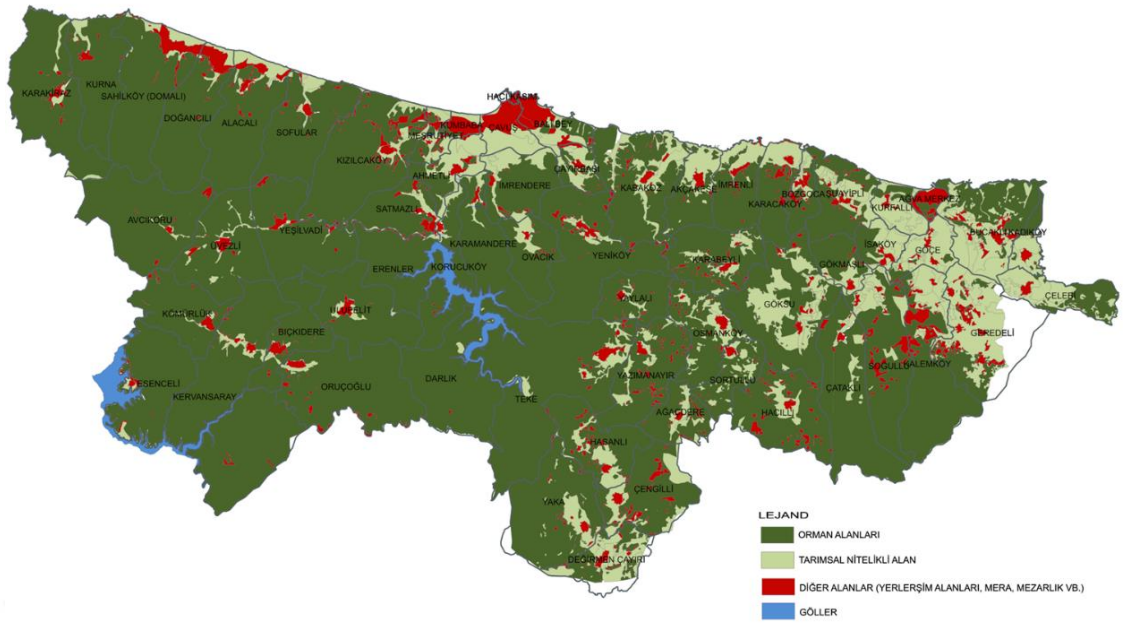
5.1 Şile İlçesi'nin Genel Özellikleri

İstanbul'un 39 ilçesinden biri olan ve kuzeydoğusunda bulunan Şile İlçesi, kuzeyde Karadeniz, güneyde Pendik ve Gebze İlçeleri, doğuda Kandıra İlçesi, batıda ise Beykoz ve Çekmeköy İlçeleri ile sınırlıdır. Şile İlçesi 787 km²lik yüz ölçümü ile İstanbul'un en büyük üçüncü ilçesi olup Anadolu yakasının en büyük ilçesidir ve Karadeniz'de 72 km sahil şeridine sahiptir (Şekil 5.1) [77].



Şekil 5. 1 İlçenin konumu

787 km²'lik alan sahip olan Şile İlçesinin %80'i orman alanları, %8'i tarım alanları, 2/3'ü havza alanları ile kaplıdır (Şekil 5.2). Orman alanlarında ağırlıkla kayın, meşe ve kestane ağaçları hakimdir [77].



Şekil 5. 2 Tarım, orman ve yerleşim alanları [77]

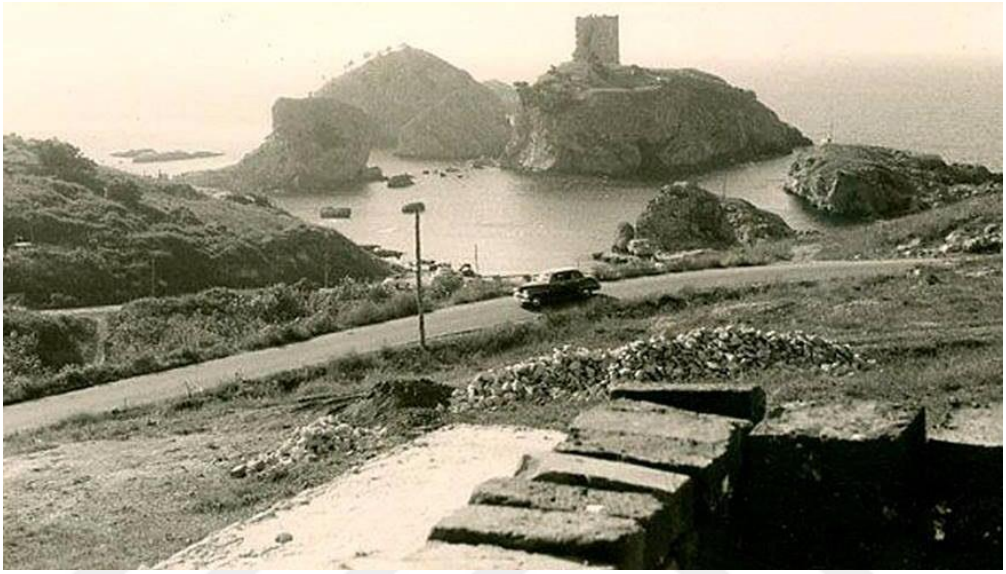
Şile, İstanbul Havaalanı'na 92 km, Sabiha Gökçen Havaalanı'na 62 km uzaklıkta, Çekmeköy'e 49 km, Ümraniye'ye 65 km uzaklıkta yer almaktadır (mesafeler kuş uçuşu olarak hesaplanmıştır.) (Şekil 5.3).



Şekil 5. 3 Havaalanları ve çevre ilçelere olan uzaklıklar

Şile'nin tarihini incelediğimizde, ilk yerleşim yerinin Yunanlılar ile başladığı düşünülmekle birlikte Şile'de Grekler, Miletos'lu kavimler, Hitit, Frigya, Lidya, Pers, Bithynia, Roma ve Bizanslılar yaşamışlardır. Şile'de en eski yaşam kalıntılarının bulunduğu Ağva ve Sahilköy mevkilerinde Paleolitik ve Mezolitik

devre kadar uzandığı ve Cilalı Taş Devrinde insanların yaşadığı bulgularına rastlanılmıştır. Şile'nin Türklerle tanışması ise 1090 yılında Selçuklu hükümdarı Kutalmışoğlu Süleyman Şah'ın ele geçirmesiyle gerçekleşmiştir. 7 yıl Selçukluların hüküm sürdüğü Şile, 1097'de 1. Haçlı seferi ile 13. yy.'a kadar Latin egemenliğine geçmiştir. 13. yy.'a gelindiğinde Osmanlı padişahı Yıldırım Beyazıt Şile'yi ele geçirmiştir [78].



Şekil 5. 4 Cenevizliler dönemine ait olan Şile Kalesi

Şile, 1. Dünya Savaşı sonrasında Mondros Mütarekesi ile Boğazlar bölgesi sayılarak İngilizlerin denetimine bırakılmış, bu süreçte bölgede bulunan Yunan çetelerin baskısı altında kalan Şile, 7 Ekim 1922' de Şile tamamen düşman işgalinden kurtarılmıştır [78].

Şile'de günümüzdeki anlamıyla kurumsal bir yapı olarak belediyenin ne zaman kurulduğuna dair net bir bilgi olmamakla birlikte, 25 Eylül 1887 tarihli bir arşiv belgesinde, Şile'de "*zorunluluk ve yoksulluk içindeki göçmenlere yardım edilmesi"* ne dair Dahiliye Nezareti'nden (İçişleri Bakanlığı) Şehremaneti'ne (Belediye Zabıtası) yazılan bir yazıda, "*bunlara mahallî hayırseverler ya da "Daire-i belediyesi" (Belediye idaresi) tarafından yardımda bulunmasının teşvik edilmesi*" ibaresinin yer aldığı resmi bir yazıya rastlanmıştır. Bu durumda bu tarihlerde Şile'de bir belediye olduğu anlamı çıkarılabilir. 1924'te bütün sancaklar vilayet yapıldığında, Şile idari olarak Üsküdar'a bağlanır. 1926'da yapılan yeni düzenlemeyle Üsküdar kaza haline getirilir ve İstanbul iline

bağlanır. 2004 yılında ise Şile İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınır [77].

Şile, konum itibariyle İstanbul'un kuzeydoğusunda ve merkeze (Üsküdar ilçesi baz alınmıştır.) 70 km uzaklıkta bulunmasına rağmen karayolu ulaşımında özellikle 2020 yılında açılan Kuzey Marmara Otoyoluna 40 km (yaklaşık 30 dk) mesafede yer almasıyla birlikte erişilebilirliğinin arttığı bir döneme girmiştir [79].

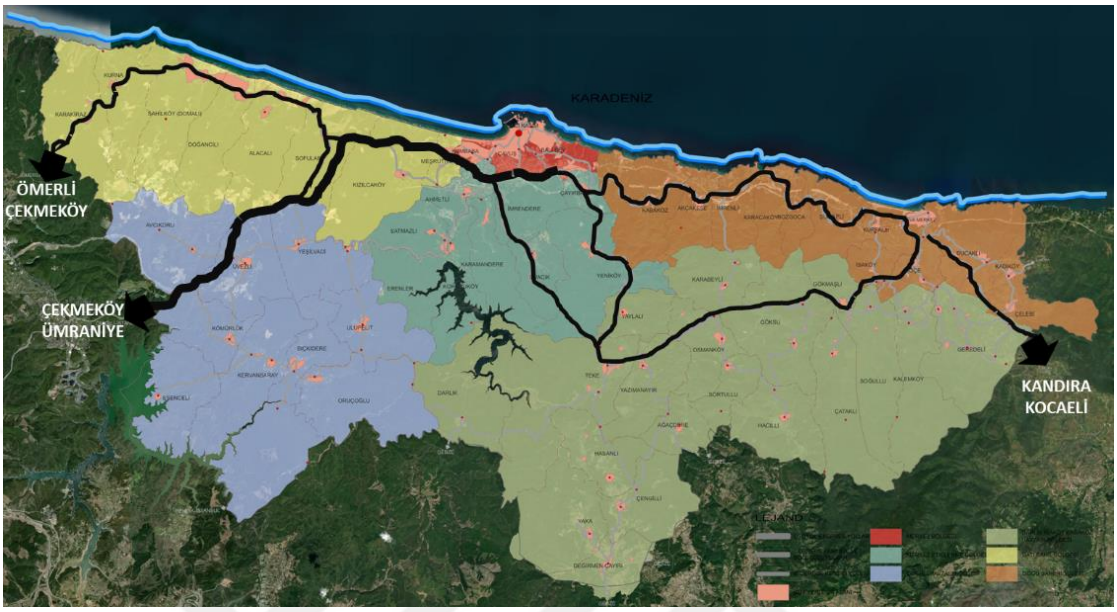
2008 yılında günümüz haline getirilen Çekmeköy-Şile Otoyolu Şile'ye İstanbul'un diğer ilçelerinden ulaşımı sağlayan ana güzergah olmasıyla birlikte, 2020 yılı itibariyle Kuzey Marmara Otoyolu da Hüseyinli Bağlantısı aracılığıyla ana arterlerden biri olmuştur. Ayrıca inşaatı devam eden Şile-Ağva-Kandıra Otoyol projesi de Şile'nin doğu bölgesinde yer alan Ağva ve diğer mahallerinin ana erişim güzergahı olarak planlanmaktadır [77].



Şekil 5. 5 Karayolları Genel Müdürlüğü 1. bölge haritası

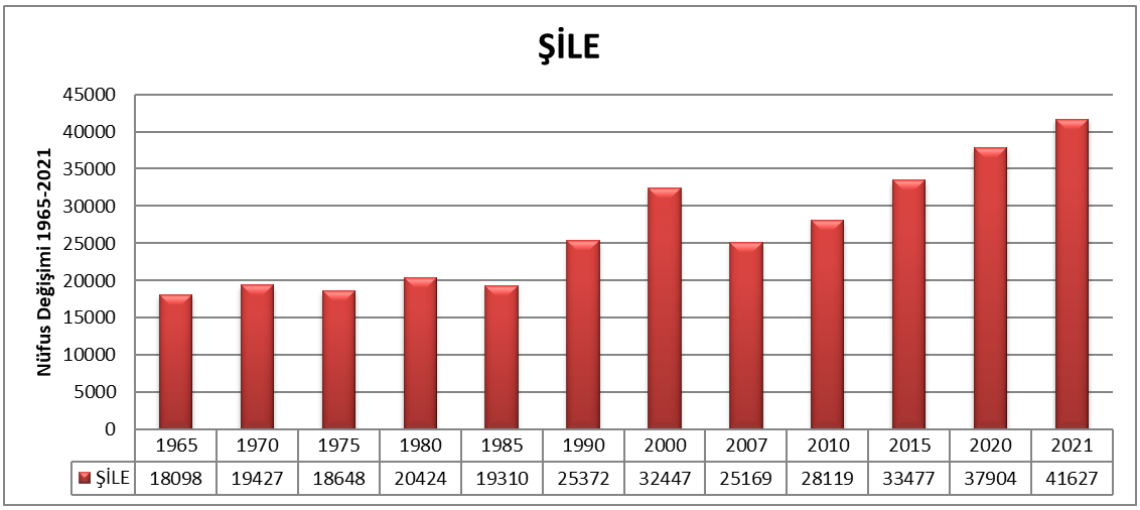
Şile'nin ilçe içerisinde mevcut yolların ulaşım kademelenmesi incelendiğinde, Çekmeköy-Şile Otoyolunun 1. kademe yol olarak ana arteri oluşturduğu, Şile – Sofular - Alacalı, Doğancılı – Sahilköy – Kurna - Karakiraz güzergahını bağlayan; Şile – Çayırbaşı – Kabakoz – Akçakese – İmrenli – Karacaköy – Bozgoca – Şuayipli – İsaköy – Kurfallı – Ağva – Bucaklı - Kandıra güzergahını bağlayan; Şile – Çayırbaşı – Yeniköy – Yaylalı – Teke – Yazımanayır – Osmanköy – Gökmaslı –

Göçe - Ağva güzergahını bağlayan ve Şile – İmrendere – Ovacık - Teke güzergahını bağlayan yolların 2. kademe yolları oluşturduğu ortaya çıkmaktadır (Şekil 5.6).



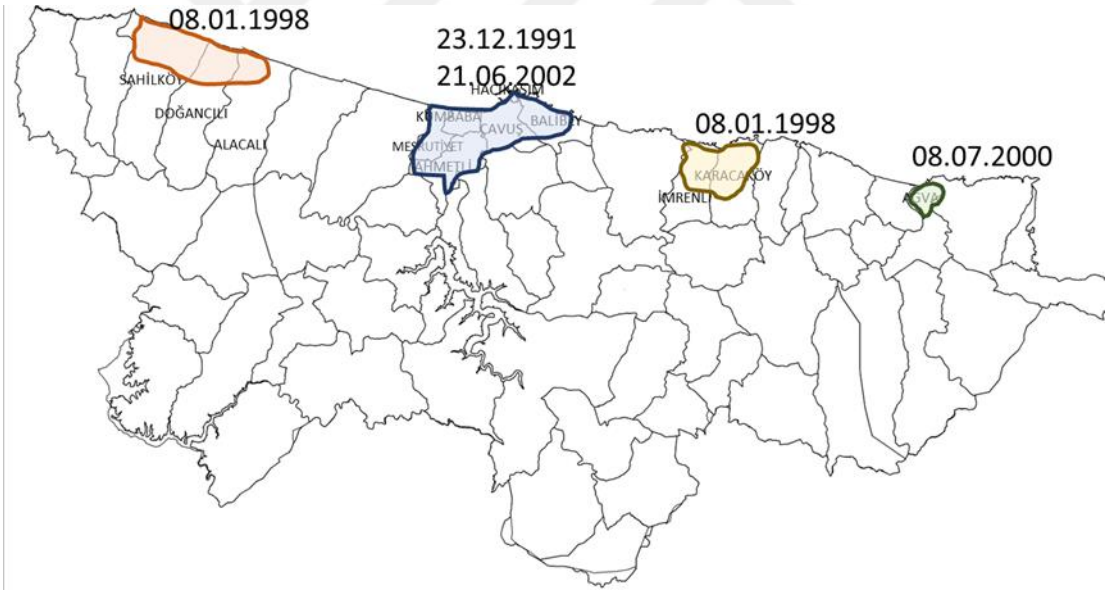
Şekil 5. 6 Ulaşım kademelenmesi

Şile, 2021 yılı itibariyle 41627 kişilik nüfusu ile İstanbul'un Adalar'dan sonra en az nüfuslu 2. ilçesidir. Mevcut nüfus büyüklüğü itibariyle İstanbul toplam nüfusunun %0,26'sı Şile'de ikamet etmektedir. Ancak Şile'de İstanbul'a yakınlığı ve mevcut doğal yapısı sebebiyle ikincil konutlarında ikamet edenlerin de bulunduğu bilinmektedir. Şile nüfusunun yıllar içerisindeki değişimi incelendiğinde, 1999 yılında yaşanan deprem neticesinde 2000 yılında önemli bir artışın olduğu ve benzer bir artışın 2020 yılında da Covid-19 salgını neticesinde yaşandığı tespit edilmiştir. Şile yıllık nüfus artış hızının 1965-2000 yılları arasında %2,2 olurken, %1,3 olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Nüfusun artması sürekli olarak devam etse de artış hızının düşmesinin sebeplerinden birisi de ulaşım imkanlarının artması olarak gösterilebilir. Ulaşım imkanlarının artmasıyla birlikte Şile'de yaşayanlar günlük hayatlarına çevre ilçelerde devam etseler de Şile'yi rekreatif ve ikincil konut olarak kullanabilme imkanlarına kavuşmuşlardır. Bu durum da ikameti Şile'ye almaları zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır (Şekil 5.7) [6] [80].



Şekil 5. 7 1965-2021 yılları nüfus değişimi

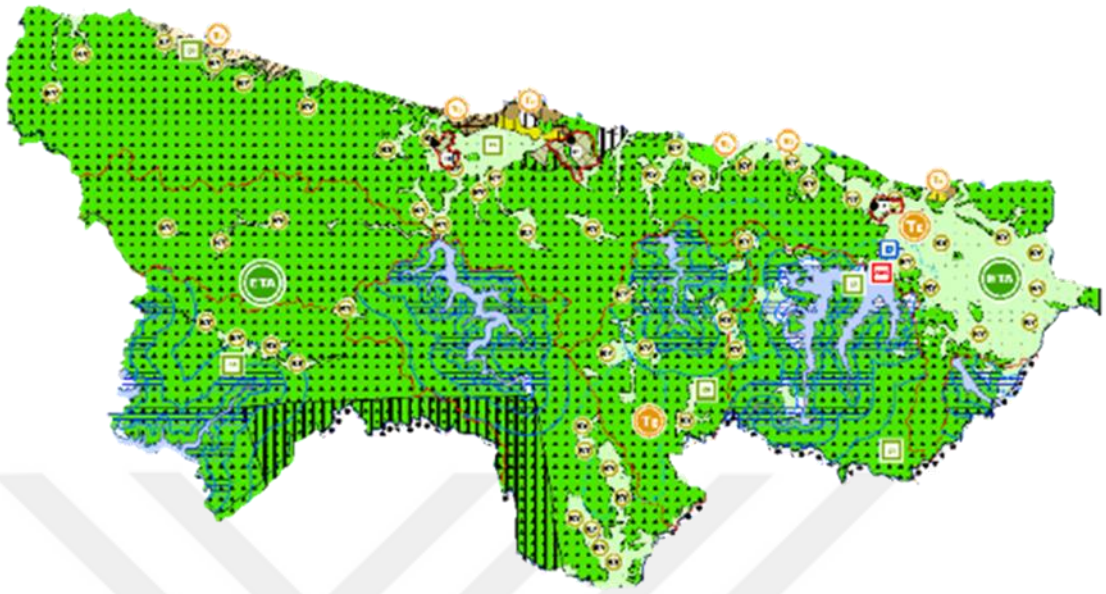
Şile'de imar planları süreçleri incelendiğinde; 2012 yılı öncesinde var olan planların yalnızca Şile merkez, Ağva, Sahilköy, Doğancılı, Alacalı, Karacaköy ve İmrenli köylerini kapsadığı tespit edilmiştir (Şekil 5.8) [77].



Şekil 5. 8 2012 yılı öncesi planı olan bölgeler

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu sonrasında 2009 yılında İstanbul Çevre Düzeni Planı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanarak onaylanmıştır (Şekil 5.9). Çevre Düzeni Planı ile, tarım ve orman alanlarının ve hava alanlarının korunması gerekliliği, tarım alanlarında ekolojik ve organik tarım faaliyetlerinin geliştirilmesi gerekliliği, tarımsal turizm, ekolojik turizm,

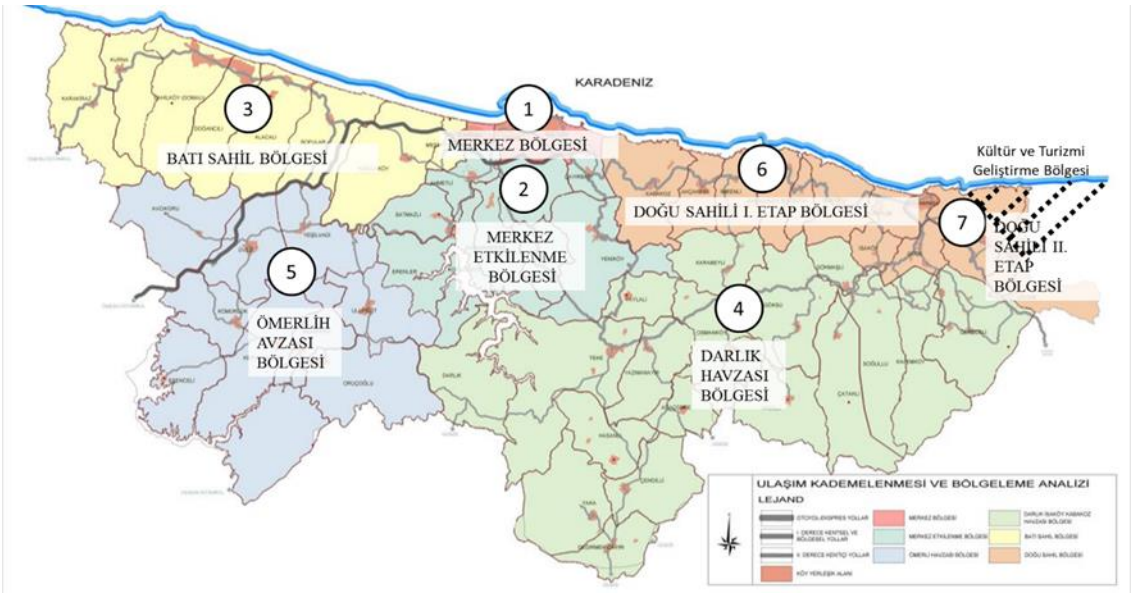
günübirlik ve konaklamalı turizm faaliyetlerinin geliştirilmesi gereklilikleri vurgulanmıştır [79].



Şekil 5. 9 İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda Şile – 2009 [79]

Şile, İstanbul Büyükşehir Belediyesince hazırlanan 1/5.000 ölçekli nazım imar planı çalışmalarında 7 alt bölgeye (Şekil 5.10) ayrılarak planlanmıştır [77]. Bunlar;

- Ömerli Havzası Nazım İmar Planı
- Darlık-Kabakoz-İsaköy Havzası Nazım İmar Planı
- Merkez Nazım İmar Planı
- Merkez Etkilenme Bölgesi Nazım İmar Planı
- Batı Sahili Bölgesi Nazım İmar Planı
- Doğu Sahili Bölgesi I. Etap Nazım İmar Planı
- Doğu Sahili Bölgesi I. Etap Nazım İmar Planı.



Şekil 5. 10 Şile plan bölgeleri [77]

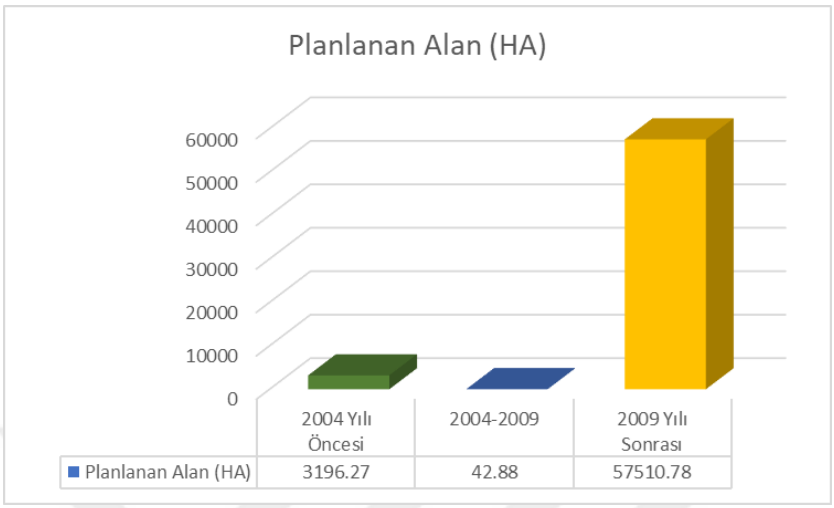
Şile'de nazım imar planlarının onama tarihleri Tablo 5.1'de aktarılmaktadır. Nazım imar planlarının ağırlıklı olarak 2012 yılı sonrasında onaylandığı ve bu durumun doğrudan 6360 sayılı yasa ile köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak belediyenin sorumluluk alanına dahil edilmesiyle bağlantılı olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 5. 1 Plan onama tarihleri [77]

Plan Adı	Onama Tarihi
Ömerli Havzası Nazım İmar Planı	20.07.2011
Darlık-Kabakoz-İsaköy Havzası Nazım İmar Planı	20.07.2011
Merkez Nazım İmar Planı	04.04.2012
Merkez Etkilenme Bölgesi Nazım İmar Planı	17.12.2012
Batı Sahili Bölgesi Nazım İmar Planı	13.09.2013
Doğu Sahili Bölgesi I. Etap Nazım İmar Planı	18.03.2016
Doğu Sahili Bölgesi I. Etap Nazım İmar Planı	21.06.2017

Şile'de uygulama imar planları incelendiğinde; 2004 yılı öncesinde 3196.27 hektar, 2004-2009 yılları arasında 42.88 hektar, 2009-2019 yılları arasında 57510.78 hektarlık alanın planlandığı tespit edilmiştir. 2009 yılının burada

önemli bir kırılım noktası olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise 2009 yılında İstanbul Çevre Düzeni Planının ve akabinde nazım imar planlarının onaylanarak yürürlüğe girmesi etkili olmuştur (Şekil 5.11) [77].



Şekil 5. 11 Yıllara göre planlanan alan büyüklükleri [77]

5.2 6360 Sayılı Yasanın Şile Kırsalına Etkisine Yönelik Alan Çalışması

5.2.1 Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

6360 sayılı yasa ile birlikte yapısal bir değişime tabii olan kırsal alanlara ilişkin kamusal hizmetlerin sunumu, idari yapılanma, ekonomik yapı ve mekansal anlamda meydana gelen değişimlerin yereldeki yansımaları araştırılmıştır. Bu kapsamda; yerele hakim olan, kırsaldaki tarımsal üretim yapan üreticilerin en yakınında yer alan, köyün kamuyla olan bağını kuran muhtarlar ile mülakatlar yaparak yasanın etkilerini değerlendirmeleri istenilmiştir. Bu kapsamda Şile İlçesi'nde yer alan 6360 sayılı yasa öncesi köy tüzel kişiliğine sahip 57 köy, 57 mahalleye dönüşmüştür [51], [77].

6360 sayılı yasa ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak belediyelerin sorumluluk alanlarına dahil edilen kırsal alanlarda ortaya çıkan en önemli sorunun yerel yönetim birimlerinde ve alınan kararlarda katılım olanağında yaşandığı bilinmektedir. Ek olarak yasa ile kent yönetimlerine bağlanan ve kent planlama anlayışıyla idare edilen kırsal alanlarda getirilen yeni vergi yükleri, kırsal ve küçük ölçekli tarım, hayvancılık ve ormancılık sektörlerinin baskın olmasıyla bu

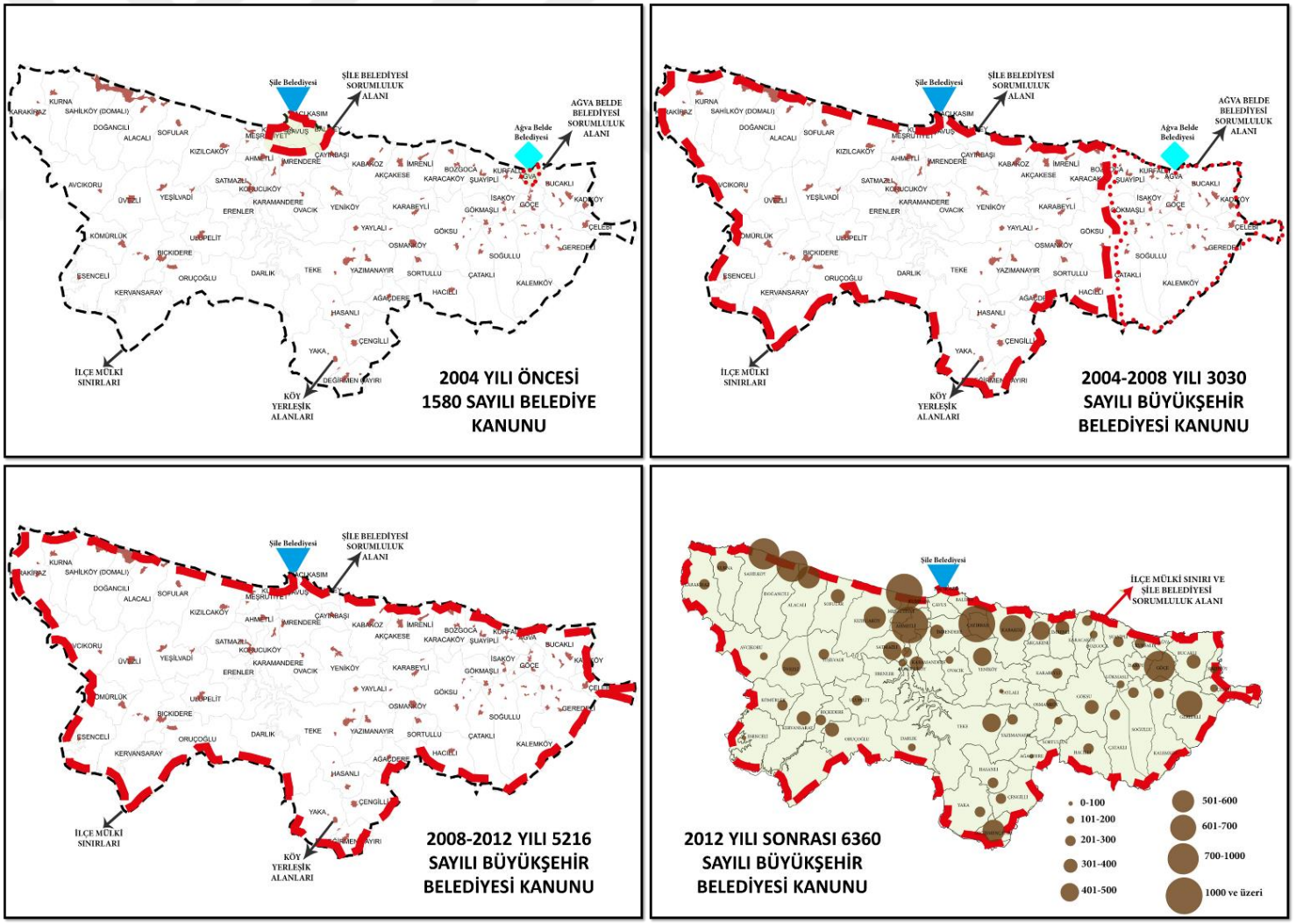
konularda destek ve teşviklerin zorlaştırılması ya da yapılmamasıyla birlikte mevcut kentsel olmayan ekonomik yapının da zayıflamasına neden olmuştur. Kentsel planlama yöntemleriyle gerçekleştirilen imar planlarının kırsal dokuyla uyumsuzluğu da kırsal alanların kimliklerini yok olma tehdidiyle karşı karşıya bırakmaktadır.

Bu bilgiler ışığında Şile kırsalında köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde muhtarlarla yapılan görüşmelerde muhtarların 6360 sayılı yasaya, belediyeye bağlanmaya, tüzel kişiliklerin kaldırılmasına, yasa ile gelen ekonomik anlamdaki uygulamalara, imar planlarına, katılım süreçlerine olan olumlu veya olumsuz değişimlere ilişkin görüşlerinin alınarak kırsalın yasaya ve yasa sonucu ortaya çıkan uygulamalara olan tutumundan hareketle meydana gelen değişimleri değerlendirmek çalışmanın alt amaçlarındandır.

Şile ilçe merkezi, 1985 yılı öncesi 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümleri gereğince; 4 mahalleyi (Çavuş, Balibey, Hacıkasım ve Kumbaba) kapsayan yaklaşık 20 km²'lik bir belediye sınırına ve Meşrutiyet ve Ahmetli Mahallelerinin bir kısmını kapsayan mücavir alandan sorumlu olan Şile Belediyesi tarafından idare edilmekteydi. Köylerde ise 57 adet köy bulunmakta ve köy muhtarlıklarının tüzel kişilikleri ile yönetim Köy Kanunu kapsamında yürütülmekteydi. Ağva Belde Belediyesi de Ağva merkezinde sorumluluk alanında yürürlüğünü sürdürmekteydi (Şekil 5.12) [77].

1985 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu ile Şile ilçesindeki durum değişmemiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte Şile Belediyesi ve Ağva Belde Belediyesinin sorumluluk alanları genişletilmiş, köy tüzel kişilikleri devam ettirilmiştir (Şekil 5.12) [77].

2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte Şile'de Ağva Belde Belediyesi kapatılmış ve tüm yetki ve sorumlulukları, bütçesi, taşınır ve taşınmaz varlıkları, personelleri Şile Belediyesi'ne devrolmuştur. 2012 yılında tüm köy tüzel kişiliklerinin kapatılması ve tüm büyükşehirlerde il mülki sınırlarının belediyelerin sorumluluk alanlarına dahil edilmesiyle birlikte Şile Belediyesi 62 mahalleden oluşan 787 km²'lik bir Büyükşehir İlçe Belediyesine dönüşmüştür (Şekil 5.12) [77], [81].



Şekil 5. 12 Şile İlçesi belediye sorumluluk alanı değişimi

Bu kapsamda Şile Belediyesi'ne köy tüzel kişilikleri kapatılarak mahalleye dönüştürülen 57 mahalle, 2021 yılı mevcut nüfusu, 2007-2021 yılları arasındaki yıllık nüfus artış hızı, anayola ve merkeze uzaklıkları, sahil varlığı, var olan ekonomik sektörler, Şile Yeryüzü Pazarı ile üretim-pazarlama ilişkisinin varlığı, eğitim tesislerinin varlığı, yaz nüfusunun değişim oranı verileri göz önüne alınarak Şile kırsalında 6 alt bölge belirlenmiştir (Tablo 5.2 ve 5.3). Bölgeler belirlenirken kullanılan verilere belirli aralıklar ve değerler verilerek puanlama sistemi ile Tablo 5.2'de gösterilen matris oluşturulmuş ve tüm köyler bu matrise göre toplam bir puan alarak bölgeleme çalışması da yine bu toplam puanları belirli aralıklarda gruplandırılarak oluşturulmuştur [77], [81], [78], [79], [82], [83], [84].

Matris oluşturmak için veriler Tablo 5.3'de gösterildiği gibi her bir veri grubu için ayrı puanlama sistemi yardımıyla toplam bölge puanı elde edilmiştir.

Tablo 5. 2 Puanlamada kullanılan gruplandırma içeriği

Veriler	Aralıklar	Verilen Puan
2021 Yılı Nüfusu (Kişi)	0-100	1
	101-200	2
	201-300	3
	301-400	4
	401-500	5
	501-600	6
	601-700	7
	701-1000	8
	1001 ve üzeri	9
Yıllık Nüfus Artış Hızı (2007-2021 Yılları Arası)	%0 ve altı	1
	%0-5	2
	%5-10	3
	%10-15	4
	%15 ve üzeri	5
Anayola Uzaklık (KM)	10 ve üzeri	1
	7-10	2
	6-7	3
	5-6	4
	4-5	5
	3-4	6
	2-3	7
	1-2	8
	0-1	9
	0	10

Veriler	Aralıklar	Verilen Puan
Merkeze Uzaklık (KM)	40 ve üzeri	1
	30-40	2
	20-30	3
	Eki.20	4
	10 ve altı	5
Sahil Varlığı	Var	1
	Yok	0
Var Olan Sektörler (VARSA 1; YOKSA 0)	Tarım ve Hayvancılık	1
	Turizm	1
	Şile Bezi Üretimi	1
	Seracılık	1
	Mangal Kömürü Üretimi	1
	Fabrika	1
	Arıcılık	1
Yeryüzü Pazarı Bağlantısı	Var	1
	Yok	0
Eğitim Tesisi Varlığı	Var	1
	Yok	0
Yaz Nüfusu Değişimi (Kişi)	0-400	1
	401-900	2
	901-1700	3
	1701 ve üzeri	4

Oluşturulan aralıklar yardımıyla ortaya çıkan puanlar Şekil 5.12'de aktarılarak her köye toplam puan verilmiştir. Toplam puanlar neticesinde; 15 ve altı puan alan bölge 6, 16-20 puan aralığı 5, 21-25 puan aralığı 4, 26-30 puan aralığı 3,

31-35 puan aralığı 2, 36 ve üzeri puan alanlar 1. bölgeyi oluşturmuşlardır (Tablo 5.3).

Tablo 5. 3 Bölgeleme matrisi

Köyler	2021 Yılı Nüfusu	Yıllık Nüfus Artış Hızı (2007-2021)	Anayola Uzaklığı	Merkeze Uzaklığı	Sahil Varlığı	Var Olan Sektörler	Yeryüzü Pazarı Bağlantısı	Eğitim Tesisi Varlığı	Yaz Nüfusu Değişim Oranı	Toplam Puan	Bölge No
Darlık	1	2	3	2	0	0	0	0	1	9	6
Esenceli	1	2	5	2	0	0	0	0	1	11	6
Çelebi	1	2	4	1	0	1	0	0	2	11	6
Çataklı	2	1	4	2	0	1	0	0	1	11	6
Çengilli	2	1	2	2	0	3	0	0	1	11	6
Hacıllı	2	1	3	2	0	2	0	0	1	11	6
Kadıköy	2	2	5	2	0	0	0	0	1	12	6
Kalem	2	3	4	1	0	0	0	0	2	12	6
Yaka	2	4	2	2	0	1	0	0	1	12	6
Bıçkıdere	2	3	4	2	0	1	0	0	1	13	6
Ağaçdere	2	1	5	3	0	4	0	0	1	16	6
Sortullu	2	2	6	2	0	2	0	0	1	15	6
Kervansaray	2	4	2	3	0	1	0	0	2	14	5
Erenler	3	2	3	5	0	2	1	0	1	17	5
Ulupelit	3	3	2	3	0	3	1	0	1	16	5
Avcıkoru	3	2	6	3	0	2	0	0	1	17	5
Soğullu	3	2	6	3	0	1	0	0	1	16	5
İsaköy	3	2	10	1	0	1	0	0	1	18	5
Korucu	3	2	5	5	0	1	0	0	1	17	5
Oruçoğlu	3	4	2	3	0	2	1	0	2	17	5
Hasanlı	3	2	5	3	0	3	1	0	1	18	5
Yaylalı	3	1	8	4	0	2	1	0	1	20	5
Yeşilvadi	3	2	7	3	0	2	0	0	1	18	5
Geredeli	3	4	4	1	0	0	0	0	3	15	5
Kömürlük	3	2	7	3	0	2	0	0	2	19	5
Osmanköy	3	1	10	2	0	1	0	0	2	19	5
Değirmençayırı	3	2	1	2	0	4	1	1	3	17	5
Bucaklı	3	3	7	1	1	1	0	0	3	19	5
Göksu	3	3	9	2	0	0	0	0	2	19	5
Karakiraz	3	2	10	2	0	2	0	0	1	20	5
Yazımanayır	3	1	8	3	0	4	1	0	1	21	4
Kurna	3	2	10	3	1	1	0	0	1	21	4
Gökmaslı	3	3	10	2	0	1	1	0	3	23	4
Karabeyli	4	2	8	3	0	3	1	0	2	23	4
Şuayipli	4	3	10	2	1	1	0	0	2	23	4
Kurfallı	4	4	10	2	1	1	0	0	1	23	4
Karacaköy	4	2	10	4	1	1	0	0	2	24	4
Ovacık	4	2	10	4	0	3	1	0	1	25	4
Bozgoca	4	2	10	3	1	4	0	0	1	25	4
Satmazlı	4	4	6	5	0	1	1	0	2	23	4
Karamandere	4	2	8	5	0	4	0	0	1	24	4
Tekeköy	5	3	10	3	0	3	0	1	2	27	3
İmrendere	5	4	8	5	0	3	1	0	2	28	3
İmrenli	5	4	10	4	1	2	0	0	3	29	3
Üvezli	5	5	10	3	0	2	0	1	2	28	3
Yeniköy	5	2	10	5	0	3	1	0	2	28	3
Göçe	6	5	10	1	0	2	0	0	2	26	3
Sofular	6	3	10	4	1	3	0	0	4	31	3
Akçakese	6	5	10	4	1	2	0	0	4	32	2
Alacalı	7	5	10	4	1	3	0	0	3	33	2
Kızılca	7	5	10	5	1	2	0	1	2	33	2
Meşrutiyet	8	5	10	5	1	1	0	1	1	32	2
Doğancılı	8	5	10	4	1	1	0	1	4	34	2
Kabakoz	8	5	10	4	1	2	1	0	4	35	2
Sahilköy	9	5	10	4	1	2	0	0	4	35	2
Çayırbaşı	9	5	10	5	0	2	1	1	3	36	1
Ahmetli	9	5	10	5	0	3	1	1	4	38	1

Buna göre;

- 1. bölge (Ahmetli, Çayırbaşı Köyleri), kentsel nitelikte olan merkezin hemen çeperinde yer alan, nüfusun en fazla olduğu, nüfus artış hızının en yüksek olduğu, anayol güzergahı üzerinde yer alan, yazlık nüfus değişiminin en yüksek olduğu, sektörel çeşitliliğin en yüksek gözlemlendiği köyler,

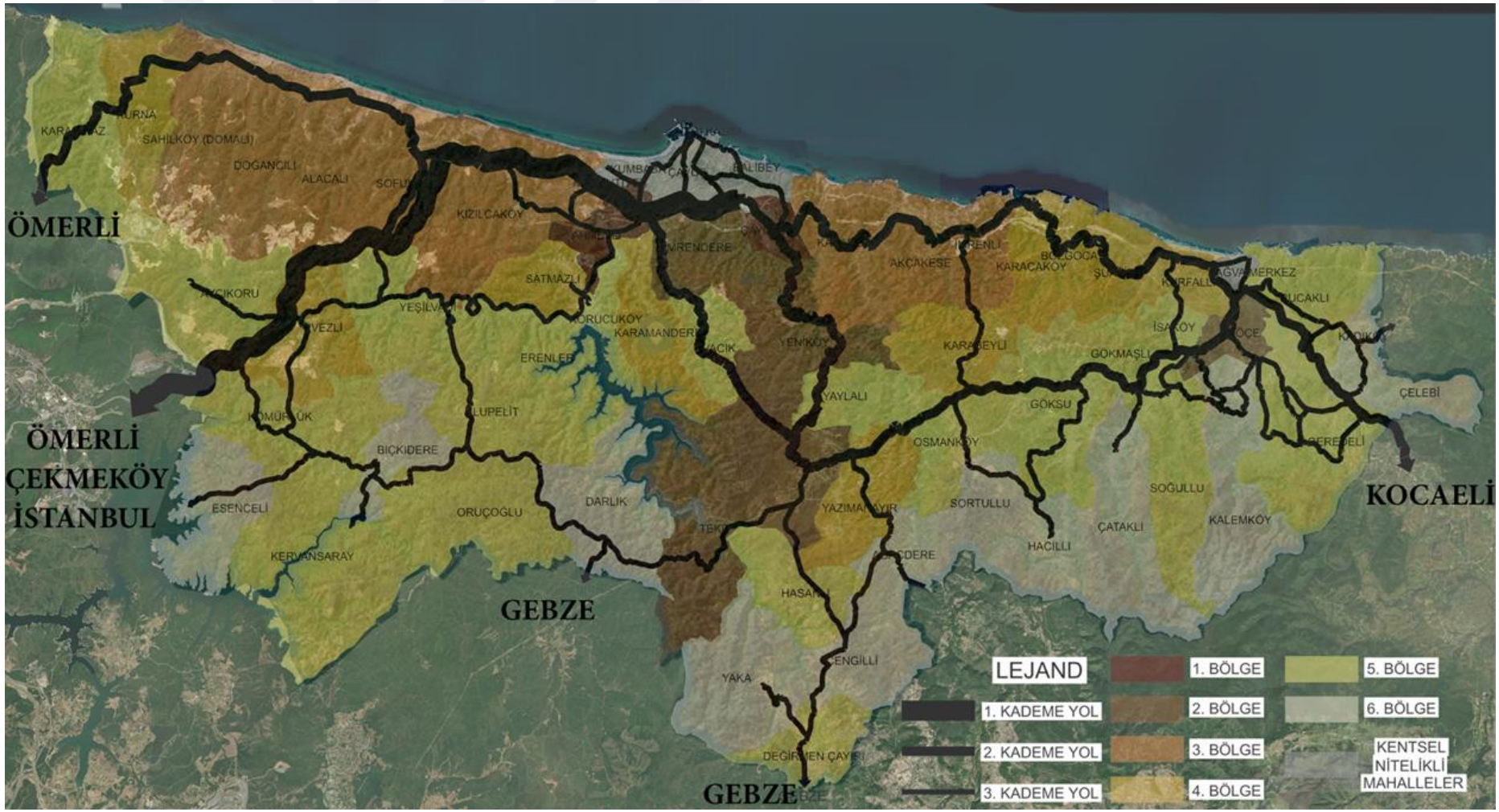
- 2. bölge (Göçe, Yeniköy, İmrendere, Teke Köyleri), merkeze, sahile yakın, anayol güzergahı üzerinde yer alan, nüfusu fazla ve nüfus artış hızının yüksek olduğu, ikincil konut baskısının ve günübirlik ziyaretçi sayısının yoğun olarak görüldüğü, sektörel çeşitliliğin yüksek olduğu, yazlık nüfus değişiminin yüksek olduğu orman köyleri,

- 3. bölge (Sahilköy, Doğancılı, Alacalı, Sofular, Kızılcaköy, Meşrutiyet, Kabakoz, Akçakese, İmrenli Köyleri), anayol güzergahında yer alan, sektörel çeşitliliğin olduğu, nüfusu artan, sahil kesiminde yer alan, turizm sektörünün geliştiği, yazlık nüfus değişiminin yüksek olduğu sahil ve orman köyleri,

- 4. bölge (Kurna, Üvezli, Satmazlı, Karamandere, Yazımanayır, Karabeyli, Karacaköy, Bozgoca, Şuayipli, Kurfallı Köyleri), anayol güzergahına yakın konumda bulunan, nüfusu artış gösteren, sektörel çeşitliliğin gelişmediği orman köyleri,

- 5. bölge (Karakiraz, Avcıkoru, Kömürlük, Kervansaray, Oruçoğlu, Ulupelit, Erenler, Yeşilvadi, Korucuköy, Ovacık, Yaylalı, Osmanköy, Göksu, Gökmaslı, İsaköy, Soğullu, Bucaklı, Geredeli Köyleri), 6. bölgeye genel olarak benzeyen, merkez ve anayollara uzakta yer alan, orman ve tarım alanlarının yoğun olduğu güney iç kesimde yer alan, nüfusu görece 1. bölgeden yüksek olsa da Şile genelinden düşük olan, nüfus artışının sabit kaldığı, sektörel çeşitliliğin gelişmediği orman ve tarım köyleri,

- 6. bölge (Esenceli, Bıçkıdere, Darlık, Yaka, Çengilli, Ağaçdere, Sortullu, Hacıllı, Çataklı, Kalemköy, Kadıköy, Çelebi Köyleri) ise merkeze ve anayola uzakta, ilçenin güneyinde ormanlık alanların sık olduğu iç kesimde yer alan, nüfusu en düşük olan ve nüfusun azaldığı ya da sabit kaldığı köylerden oluşan, sektörel çeşitliliğin olmadığı orman köyler olarak ortaya çıkmıştır (Şekil 5.13).



Şekil 5. 13 Alt bölgeler

Yapılan alt bölgeleme çalışması neticesinde her bölgeden 1 köy seçilmiş ve muhtar ile yarı yapılandırılmış görüşmeler yüz yüze olarak gerçekleştirilmiştir. Köy seçiminde yukarıda ayrıntılarıyla verilen bölgelemeden yararlanılarak, o bölgeyi, en iyi temsil edebilecek muhtarın bulunduğu köy seçilmeye çalışılmış ve görüşmeyi kabul eden muhtarlarla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. 6 muhtarın görüşü 57 adet mahalleyi temsilen değerlendirilmiştir. Görüşülen muhtarların mahalleleri şunlardır:

M1 (1. bölge): Çataklı,

M2 (2. bölge): Ulupelit,

M3 (3. bölge): Alacalı,

M4 (4. bölge): Karabeyli,

M5 (5. bölge): Yeniköy,

M6 (6. bölge): Ahmetli.

6360 sayılı yasanın etkileri beş ana başlıkta hazırlanan sorular ile muhtarlara yöneltilmiş ve değerlendirmeleri analiz edilmiştir.

İlk olarak köylerde **muhtarların demografik yapısı**, o köyde kaç yıldır görevde bulundukları sorularak yasa ile karşılaştıkları süreçler değerlendirilmiş, **idari yapı** bölümünde yasaya ilişkin genel görüşleri, köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde meydana gelen değişimler, bu değişimlerde katılım imkanlarının nasıl değiştiği, belediye meclislerine katılıp katılmadıkları ve alınan kararlarda etkilerinin olup olmadıkları sorulmuştur.

Kamusal hizmetlere erişim bölümünde ise, hizmetlerin belediyeye bağlanması konusunda düşünceleri, bu hizmetlerin hangi belediyeler tarafından verildiği konularındaki bilgileri, hizmetlerin kalitesinde ve verimliliğinde meydana gelen değişimleri hakkındaki düşünceleri sorulmuştur.

Ekonomik etkileri bölümünde, yasa sonrası köye yapılan yatırımların neler olduğu, bu yatırımlar yapılırken görüşlerinin alınıp alınmadığı, köy tüzel kişiliğinin bütçesinin belediyelere aktarılması konusundaki düşünceleri, köylünün ekonomik yapısına belediyelerin desteği olup olmadığı, köyde var olan

devlete ait arazilerin kullanımında meydana gelen değişimler ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları hakkındaki görüşleri sorulmuştur.

Mekansal etkileri kısmında ise, yasa sonrası köyde meydana gelen fiziksel değişimler, imar planları ile oluşturulan fiziksel yapının köyün mevcut dokusu ile uyumu, köyün imar planı süreçlerinde katılımın sağlanıp sağlanmadığı, köylünün tarım ve hayvancılık amacıyla kullandığı ahır, samanlık, depo gibi yapıların yapımında belediyeden gerekli izinlerin alınıp alınamadığı süreçleri sorulmuştur.

Yarı yapılandırılmış soru formlarında muhtarların görüşlerini sunabilmelerine fırsat verilmiş hem de konunun dağılmasının önüne geçilmiştir. Görüşmelerde sorular önceden belirlenerek beş ana başlık altında toplam 22 adet açık uçlu sorular sorulmuş ve muhtarların bulunduğu köylerde köy kahvelerinde yüz yüze olarak gerçekleştirilmiştir.

5.2.2 Araştırmanın Bulguları

Bu bölümde Şile kırsal alanlarında yapılan görüşmelerin sonuçları 5 alt başlık halinde açıklanmıştır: Katılımcıların demografik yapısı, idari yapı, kamusal hizmetlere erişim, ekonomik etkiler ve mekânsal etkiler. Görüşme yapılan muhtarlar isimlerinin çalışmada geçmesini istemedikleri için bölge kodları ile aktarılacaktır. 1. bölgedeki örneklem olarak seçilen muhtar M1, 2. bölgedeki muhtar M2 olacak şekilde düzenlenmiştir.

Katılımcıların Demografik Yapısı

Katılımcıların demografik yapılarında; yaş, cinsiyet, eğitim durumu, ikamet edilen yıl sayısı, muhtarlık yapılan yıl sayısı ve muhtarlık öncesi yapılan mesleklerine ilişkin bilgiler toplanmıştır. Yaş dağılımı incelendiğinde muhtarların sadece birisi 50 yaşının altındadır.

Yapılan alan çalışmasında muhtarlarının tümünün erkek olduğu tespit edilmiştir. Muhtarların eğitim durumları incelendiğinde, 3'ünün ilköğretim mezunu, 1'inin ortaokul mezunu, 1'inin ise ön lisans mezunu olduğu görülmektedir.

Muhtarların bulundukları köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerde ikamet sürelerinin 5'inde doğduğundan beri ikamet ettiği, 1'inin 25 yıldır o köyde ikamet ettiği tespit edilmiştir.

Muhtarların görevde bulundukları yıl sayıları incelendiğinde, 2'sinin 10 yıl üzerinde, 2'sinin 5-10 yıl aralığında, 2'sinin ise 5 yıl altında görevde bulundukları görülmüştür.

Muhtarların, muhtar olmadan önceki meslekleri sorulduğunda, 3'ünün tarım ve hayvancılıkla uğraştığı, 2'sinin belediye işçiliğinden emekli oldukları, 1'inin ise esnaf olduğu bilgisi edinilmiştir.

İdari Yapı

Araştırma sorularının idari yapı bölümünde muhtarların, 6360 sayılı yasaya ilişkin genel görüşleri, muhtarlıkları yönünden meydana gelen değişimler, alınan kararlara katılımları, köyler arasında hizmet sunumunda eşitsizlikler, meclis toplantılarına ve alınan kararlara olan etkileri hakkındaki görüşleri sorulmuş ve bilgiler toplanmıştır.

Katılımcılara ilk olarak; "***6360 sayılı yasa ile ilgili genel düşünceleriniz nelerdir? Olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?***" sorusu sorulmuştur. Verilen cevaplar doğrultusunda yasaya genel bakış açısının hizmetler konusunda olumlu olarak görüldüğü, ancak köy tüzel kişiliğinin kaldırılması, köy bütçesinin belediyelere devredilmesinin, köye ait taşınır taşınmaz malların belediyelere devredilmesinin, köy dokusunun yok olma tehdidiyle karşı karşıya kalması konularında olumsuz görüşün hakim olduğu tespit edilmiştir.

Verilen cevaplardan alıntılar yapacak olursak;

M1: "*Belediyelere bağlanmakla birlikte tüm hizmetlerimiz yapılır oldu. Çöpler toplanıyor, su verildi köye. Yollar asfaltlandı. Bu açılardan iyi bir şey oldu. Ama köy muhtarlığı kalmadı. Artık köyde bir söz hakkımız kalmadı. Bütçemiz yok, ormanları istediğimiz gibi kullanamıyoruz. Bütçe olmayınca hizmet edemez olduk.*"

M2: "*Yetkilerin alınması olumsuzdu. Muhtarlar maaşa bağlandı. Köyde oluşan herhangi bir şeyde muhtarın yetkisi kalmadı. Köy yerleri muhtarlara haber verilmeden kiralanır ya da satılır oldu.*"

M3: "*Olumlu yönleri; bütün hizmetleri belediyeler yapıyor, çöpleri topluyor. Eskiden traktörlerle toplamaya çalışırdık. Temizlikler yapılıyor. Olumsuz yönleri ise tüzel kişilikler kaldırıldı. Nüfus artıyor ama kim geldi kim gitti haberimiz olmuyor. Taşınanları tanımıyoruz, toplam hane sayısını bile bilmiyoruz.*"

M4: "*Büyükşehir'e bağlanmak iyi oldu. İhtiyaçlarımızı isteyebiliyoruz ve yaptırıyoruz.*"

M5: "*Her istediğim hizmeti yapmakta zorlanıyorum. Yol, çöp, temizlik gibi hizmetler daha iyileşti ve rahat yapılır hale geldi. Ancak köylülüğü bitirmiş oldu. Bu hizmetler öyle ya da böyle yapılırdı ama köyler geri getirilemez. Her yer imarın içine girmiş oldu ne bağ bahçe ne de köy alanları kalmadı.*"

M6: "*Olumsuz. Köylü kendi yağında kavruluyordu. Ben eski köyün gelmesini isterdim. Bu hizmetler elbet yapılırdı ama köy kokusu, toprak, eski gübre kokusu bile yok oldu kalmadı. Eski günleri özlüyoruz. İnşaatlar, villalar arazileri doldurdu. Tarlalar kalmadı.*"

İdari yapıya ilişkin 2. soru ise; "***6360 sayılı yasa ile köyden mahalleye dönen muhtarlıklarınızda neler değişti? Olumlu ve olumsuz yönleri nelerdi?***" Soruya verilen yanıtlarda ağırlıklı olarak muhtarlıkların yetkilerinin alındığı, bütçe imkanlarının alınmasıyla rahat hareket etmelerinin engellendiği ve yasanın olumsuz sonuçlar doğurduğundan söz edilmiştir.

Muhtarların yetkilerinin alınmasının olumsuzluğunu M2 şu şekilde ifade etmiştir; "*Tüzel kişilik kalktı. Muhtarların işlevi sadece yazıp çizip belediyeye göndermek oldu. Sorulmadan yerleşik alan bile belirlendi. Ama yapılırken sorulsa doğru iş yapılmış olurdu.*"

M4 ise yasanın olumsuz sonuçlarını; "*Eskiden il özel idareye ihtiyaç bildirilir ve ödeme alınırdı, şimdi o yok. Köy binalarının kiralarını köy muhtarı alırdı, bu da belediyeye geçti. Ormancılıkla ilgili açık arttırma fiyatı belirlerdik, bu da alındı. Bunlar olumsuz.*" sözleriyle ifade etmiştir.

M3 ve M5 ise muhtarlıkların artık tek işlevinin vatandaş ile belediyeler arasında aracı durumuna düştüklerini "*Yetki alanları kısıtlandı. Her şey muhtarın kontrolündeyken şimdi sadece belediyeyle vatandaş arasında aracı duruma düştük.*" sözleriyle ifade etmişlerdir.

3. olarak ise; "***Şile ve büyükşehir belediyesine bağlanmanız sonucunda köye ilişkin alınan kararlarda katılımınız nasıl değişti?***" sorusu sorulmuştur. Tüm görüşmelerde katılımın olumsuz yönde değiştiği sonuçları açığa çıkmıştır. Alınan cevaplarda muhtarlar ortak olarak; "*Hiçbir şekilde katılım sağlayamıyoruz.*" sözlerini kullanmışlardır. Ek olarak "*Karar alırken başvuru yaparsak soruluyor. Ama başvuru yapılmazsa kimse bir şey sormuyor.*" sözleriyle ancak karar alınırken dahil olabilirlerse katılım sağlayabildiklerini ifade etmişlerdir.

4. olarak; "***Şile genelini düşündüğünüzde muhtarlıklar arasında belediyelerin hizmet sunumunda eşitsizlikler meydana geliyor mu? Geliyorsa sebepleri nelerdir?***" sorusuna tüm muhtarlar "*Eşitsizlik yapıldığını düşünmüyorum.*" cevabını vermiştir. Bu da muhtarlıklar, köyler arasında hizmet dağılımında eşitsizliğin bulunmadığı sonucunu ortaya çıkarmıştır.

5. olarak; "***Şile İlçe Meclisi ve İstanbul Büyükşehir Meclisi toplantılarına hiç katıldınız mı? Ne sıklıkla katılırsınız? Ve alınan kararlarda etkiniz oldu mu?***" sorusunda muhtarların tamamı İstanbul Büyükşehir Meclisi'ne hiç katılmadıklarını aktarmışlardır. Şile İlçe Meclisi'ne ise yılda ortalama 2-3 kez katıldıkları sonucu çıkmıştır. Alınan kararlara katılımları konusunda ise M3: "*Alınan kararlarda etkimiz oluyor ancak muhtarın kabiliyetine bağlı olarak değişiyor. Mesela köy tüzel kişiliğinden belediyeye geçen yerlerin satışıyla ilgili meclis kararı alınacaktı, onu fark edip muhtarlarla birlikte örgütlendik ve durdurduk.*" ifadesiyle aslında alınan kararlara katılımın muhtarın ve kişilerin o anlık şartlarına bağlı olarak değiştiğini aktarmıştır.

Kamusal Hizmetlere Erişim

Araştırma sorularının kamusal hizmetlere erişim bölümünde, yasa sonrasında köye sunulan hizmetlerin nasıl değiştiği, hangi hizmetleri hangi kurumlardan alındığında dair bilginin doğru olup olmadığı, hizmetlerin kalite ve verimliliğinin nasıl değiştiği hakkında sorulara sorularak, bilgiler toplanılmıştır.

İlk olarak; "***6360 sayılı yasa ile köye sunulan hizmetler nasıl değişmiştir? (Çöp toplama, temizlik, yollar, yeşil alanlar, sosyal ve kültürel aktiviteler vb.)***" sorusuna tüm muhtarlar "*güzelleşti, verimliliği arttı, iyileşti*" ifadelerini kullanarak memnun olduklarını aktarmışlardır. M6: "*10 numara oldu.*" ifadesiyle hizmet ihtiyacında herhangi bir eksiklerinin kalmadığı bilgisini vermiştir. Yasa öncesi bu hizmetlerin muhtarlıklar aracılığıyla düşük bütçe imkanı ile kısıtlı olarak verilebildiğini aktarmışlardır.

İkinci olarak; "***Hangi hizmetleri büyükşehirden hangi hizmetleri Şile belediyesinden alıyorsunuz? Belediyeye bağlanmadan öncesi ve sonrasını düşünürseniz hangisi daha kaliteli işliyor? Ve hangisinde maddi yönden daha verimli hizmet üretildiğini düşünüyorsunuz?***" sorusuna tüm muhtarlar belediyelerin ikisinin de verimli ve kaliteli hizmet ürettiğini, köy tüzel kişiliğinin ürettiği hizmetle kıyaslanamayacağını ve belediyelerin hizmetlerinin daha iyi olduğunu ifade etmişlerdir. Soru ile muhtarların bazı hizmetleri hangi belediyenin (İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Şile Belediyesi) sağladığı konusunda bilgilerinin doğruluk oranı ölçülmüş olup, %35 oranında yanlış bilgiye sahip oldukları sonucu ortaya çıkmıştır. Hangi kurumun sorumluluğunda kaldığı konusunda yanlış bilgiye sahip olunan hizmetlere baktığımızda; yol bakım, onarımı, yeni yolların açılması ve park ve bahçelerin yapım ve bakımı konularında ağırlıklı olarak yanlış bilgiye sahip olunduğu görülmüştür.

Ekonomik Etkileri

Araştırma sorularında yasanın ekonomik etkileri bölümünde, yasa sonrası köyden mahalleye dönüşen yerleşimlere yapılan yatırımlar, bütçe aktarımı, köyde var olan devlete ait tarım, orman, mera, sahil alanları gibi alanların kullanımı, tarım ve hayvancılık konularında destekler ve il özel idarelerinin yerine kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına ilişkin düşünceleri hakkında bilgiler toplanılmıştır.

İlk olarak; "***Köyünüze yönelik olarak belediyelere bağlandıktan sonra yapılan yatırımlar neler oldu? Bu yatırım kararında siz ya da köyden başka kimseler katılım sağlayabildi mi?***" soruları sorulmuş olup, verilen cevaplar neticesinde tüm köylere altyapı hizmetlerinin götürüldüğü, köy tüzel kişiliğinden belediye

mülkiyetine geçen yapıların bakım ve onarımlarının yapıldığı ve Şile kültürünün bir parçası olan köy fırınlarının yapıldığı belirtilmiştir. M4: "*Köy fırını yapıldı ama kullanılmıyor. Köy binası tamiri yapıldı. Tamirde biz talep ettik ve yaptılar.*" sözüyle yapılan uygulamaların talepleri sonucunda yapıldığını, talep etmezlerse yapılacağını düşünmediğini aktarmıştır.

İkinci olarak; "***Köy tüzel kişiliğinin bütçesinin belediyeye aktarılması olumlu muydu olumsuz mu? Köyde herhangi bir ihtiyaç olduğunda bunu hangi kurumdan nasıl sağlıyorsunuz?***" sorusuna 6 muhtardan 5'i "*olumsuz*" cevabını vermiştir. 1 muhtar ise "*ne olumsuz ne de olumlu*" cevabını vermiştir. M2: "*Orta kararda bir şey yapılsaydı daha iyiydi. Evet bütçe aktarımı iyi oldu, köyler tek başlarına işleri göremezlerdi ama işin nasıl görüleceği konularında muhtarlara da yetki bırakılmalıydı. Konusuna ve yere bağlı olarak değişiyor başvurduğumuz kurum. İletişimde sıkıntı yaşamıyoruz. Sıkıştırırsak iş görülüyor sıkıştırmazsak işimiz kalır.*" ifadesiyle muhtarlıkların bütçelerinin belediyeye devrolması konusuna karşıt olmadığını ancak muhtarlarda var olan yetkilerin devam etmesi gerektiğini belirtmiştir. Yasa öncesinde kendileri karar alıp uygulayabiliyorken artık konusuna göre birden fazla kurumla iletişim kurmaları gerektiğini vurgulamıştır.

M1: "*Eskisi gibi rahat hareket edemiyoruz. Bir ihtiyaç olsa Şile'ye gidiyoruz ya da İBB'yi arıyoruz. Onlar gelecekte ya da ben gidip dilekçe vereceğim de öyle bir şey yapacaklar da… bekle dur.*" ifadesiyle köylerin belediyelerin insafına bırakıldığını ve M3: "*başvuruyoruz ama ağır işliyor.*" sözleriyle işleyişin yavaş olduğunu ve memnun olmadıklarını belirtmişlerdir.

*"**Köyde herhangi bir ihtiyaç olduğunda bunu hangi kurumdan nasıl sağlıyorsunuz?**"* kısmına ise; "*konusuna göre İBB ya da Şile Belediyesi'ne başvurmaları gerektiğini"* ve genel olarak en yakında yer alan Şile Belediyesi'ne başvurduklarını dile getirmişlerdir.

"***Köyde var olan devlete ait tarım, orman, mera, sahil alanlarının kullanımlarında ve bu alanlara yapılacak olan projelerde katılım sağlıyor musunuz? Bu alanların kullanımı yasa sonrası değişti mi? Değiştiyse nasıl değişti***?" sorularına;

M1: "*Katılım sağlayamıyoruz. Kiralar belediyeye geçti. Köyün yerleri vardı hepsi belediyeye geçti. Satsalar haberimiz olmaz. Önceden böyle değildi. Muhtar ne derse oydu.*",

M2: "*Muhtarın bu konularda hiç yetkisi yok. Sorulmadan her türlü iş yapılıyor. Eskiden böyle değildi.*",

M3: "*Hayır. Kiraları da belediye alıyor zaten. Sahilleri de bu yıl ancak köy derneğine verdiler. Yoksa kendileri kullanıyorlardı istedikleri gibi.*",

M4: "*Orman alanları var. Köyün ana geçim kaynağı ormancılık. Ormanları keseceğimiz alanlar orman işletmede belirleniyor ve fiyatlara müdahale edemiyoruz.*",

M5: "*Orman alanları Orman şefliği izin verdiği şekilde kesilebiliyor. Ancak seyreltme yöntemiyle bu bölgede kesim yapıldığında ormanlarımız bitiyor. Kestane ağaçlarımız yok oldu. Çocuğum gördü belki onun çocukları hiç göremeyecekler.*",

M6: "*Hayır. Köy yerlerine okul getiriyorlar onu bile olur mu olmaz mı olursa nasıl olur hiçbir şekilde soran eden yok.*" sözleriyle; köy tüzel kişiliğine ait olan yerlerin kullanımında karar alınmasında katılım sağlayamadıkları, katılım konusunda önemli sıkıntıların olduğu, orman köylerinde ormancılık konusunda önemli eksiklikler ve yöreye özgü hataların olduğu ve bu konularda katılımlarının bulunamadığı, sahil alanı bulunan köylerde işletmenin belediyeye ait olmasının önemli bir sorun olduğu, merkeze yakın bölgeye yer alan M6, merkezden etkilenmesi sebebiyle bir okulun taşınacağını ancak bu konuda dahi fikrinin sorulmadığı konularında şikayetlerini aktarmışlardır.

"***Köylüye yönelik olarak tarım, hayvancılık ve ormancılık gibi köylünün eskiden beridir ekonomik uğraşı olan sektörlere belediyelerin herhangi bir katkısı oldu mu?***" sorusuna muhtarların tamamı "*fide desteği, fidan dağıtımı yapıldığı, son iki yıldır mazot ve veteriner desteğinin bulunduğu*" konularında desteklerin yapıldığını ancak hiçbirinin "*ekonomik anlamda kalkındıracak nitelikte olmayan yardımlar*" olduğunu aktarmışlardır.

"***Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurumuyla iletişiminiz oldu mu? Olduysa nasıl ve hangi projeler için?***" sorusuna muhtarların %66'sı "*böyle bir kurumun varlığından haberdar değilim.*" yanıtını vermişlerdir. Diğer muhtarlar ise kurumun varlığından haberdar olduklarını ancak köyle ilgili herhangi bir konuda iletişime geçmediklerini ve bu kurumun köyde herhangi bir proje vb. uygulama yapmadığını aktarmışlardır.

Mekansal Etkileri

Araştırma sorularının yasanın mekânsal etkileri kısmında, köy dokusunda meydana gelen değişimler, yasa sonrası yapılan imar planları ile oluşturulan yapı düzeninin köy dokusu ile olan uyumu, imar planlarını hangi kurumun hazırladığı konusunda bilgi sahipliliği, plan hazırlanma ve onaylandıktan sonraki süreçlerdeki katılım ve alınan kararlardaki etkililik, köylünün ihtiyacı olan ahır, samanlık, fırın, çeşme gibi yapıların yapımında yaşanılan zorluklar hakkındaki düşünceleri ve köyün en önemli sorunları ve yerel yönetim birimlerine erişmede yaşanılan zorlukların olup olmadığı bilgilerine ulaşılmıştır.

"***Belediyeye bağlanmakla birlikte köyün fiziksel yapısında, köy dokusunda değişimler meydana geldi mi? Neler oldu?***" sorusuna muhtarların tamamı "*yollar yapıldı, çöpler toplandı, temizlik oldu, hizmet geldi*" şeklinde köyün teknik altyapısının ve gündelik hizmetlerinde iyileşmelerin meydana geldiğini aktarmışlardır. Ancak köy dokusunda önemli değişikliklerin meydana geldiğini vurgulayan 2, 3, 5 ve 6 numaralı bölgelerin muhtarları "*köylülük yok oldu*" sözünü tekrarlamışlardır.

M2: "*Köy dokusu bozuldu. Köy içlerine %35 imar verilmesiyle birlikte her yer inşaat oldu. Bazı yerlerde %50 ile inşaat yapanlar var.*" diyerek köyde imar planları ile köy dokusunun inşaata açıldığını,

M5: "*Oldu. Siteler geldi. Köyüm 140 hane ancak yeni yapılacak tek site bile 100 haneden oluşuyor. Köylülük nasıl kalabilir bu durumda? Nüfus arttı.*" yapılaşmalar sonucunda köylü olarak bildiği nüfustan çok daha fazla bir nüfusun ikincil konut kullanımı amacıyla köye yerleştiğini belirtmiştir.

M4 ise diğer muhtarlardan farklı olarak "*Bizim köy küçük bir köy. Yabancı gelmiyor zaten. Yapılan binalar da ufak tefek köyün dışında kalan binalar. O*

yüzden köy dokusunda bozulma yaratmıyor. Göze batmıyorlar." sözleriyle köyünde yasa sonrası değişiklik olmadığını aktarmıştır.

"***İmar planları ile oluşturulan yapı düzeni köyde var olan tarihi dokuya uyumlu mu?***" sorusuna muhtarların tamamı "*hayır, uyumlu değil*" yanıtını vermişlerdir.

M1: "*Değişik yollar verilmiş. O yollar evleri yıkıp bahçeleri ağaçları geçip nasıl gidecek nasıl açılacak kimse bakarak çizmemiş.*" diyerek imar planlarının köy dokusu ile uyumsuzluğunu,

M5: "*Köye yönelik belirli tip mimari projelerin geliştirilmesi gerekirdi. Ancak yapılan yapıların köyle alakası yok.*" imar planı yapılırken belirli tip mimari projelerin gerçekleştirilmesi halinde köy dokusunun korunabileceğini aktarmıştır.

"***Köyünüzün imar planlarını hangi kurum ve kuruluşlar hazırladı?***" sorusu ile muhtarların imar planları konusunda %66'sının yanlış bilgiye sahip oldukları geri kalanların ise nazım ve uygulama imar planlarına ilişkin eksik bilgiye sahip oldukları tespit edilmiştir.

"***İmar planları hakkında bildikleriniz nelerdir? Bu planlar yapılırken ya da yapıldıktan sonra görüşleriniz alındı mı? Plan kararlarında etkiniz oldu mu?***" sorularına muhtarların tamamı "*yapılırken de yapıldıktan sonra da görüşümüz sorulmadı.*" yanıtını vermiştir. Yalnızca M6: "*5000likler yeni yapılacak. İlk defa geçenlerde çağırıldık fikrimiz soruldu bakalım göreceğiz etkili olup olmadığını.*" geçen ay planlama çalışması yapıldığı için görüşlerinin talep edildiğini belirtmiştir.

"***Köylünün geçmişten bu yana kullandığı ahır, samanlık, çeşme, fırın gibi yapıların yapımında izin almakta zorluk yaşıyor musunuz?***" sorusuna tüm muhtarlar "*Evet, sorun yaşıyoruz.*" cevabını vermiştir.

M1: "*Her şey yasak. Hele tarım alanlarımızda bir kulübe bile yaptırmıyorlar. Yapsak kaçak deyip bir dünya para cezası kesiyorlar köylüye.*" sözleriyle yasa öncesi tarım alanlarında araç ve gereçlerini koyabilecekleri barınakları yapabilirken yasa sonrası bu yapılara izin verilmediğini,

M6: "*İzinsiz çivi bile çakamıyoruz. Ama o yapıları da yaptırmamıza izin vermiyorlar zaten.*" sözleriyle, M3: "*Hatta ahırların çoğu kaçak durumunda.*" sözleriyle, M2: "*Kaçak yapıyoruz. Şikayet olsa belediye gelir cezasını da keser yıkımını da yapar. Acıması yok.*" sözleriyle tarım ve hayvancılığa yönelik olarak yapılacak olan yapıların izin kısmında zorlandıklarını ve yerel yönetimlerle karşı karşıya kaldıklarını aktarmışlardır.

"***Köyün en önemli sorunları/eksiklikleri nelerdir? Bu sorunların oluşumunda hangi kurumlar etkili? Sorunları çözmek istediğinizde yerel yönetim birimlerinden hangilerine erişimde zorluk yaşıyorsunuz?***" sorusuna belediyelere erişmekte herhangi bir zorluk yaşamadıklarını ve;

M1: "*Ulaşım en büyük problem. Ormanları kesip kendi belirlediğimiz fiyattan odunumuzu satamıyoruz.*",

M2: "*Kanalizasyon yok, o en büyük sorunumuz. İşsizlik çok ve bu nedenle köyün gençleri burada kalmıyor.*",

M3: "*Ulaşım en büyük problem. Ormanlar maden ocaklarına bırakıldı. İçme suyumuz yetersiz kalıyor.*",

M4: "*Ulaşım en büyük sıkıntı. Otobüs eklenmesi için UKOME kararı gerekiyormuş. Hala UKOME'nin karar almasını bekliyoruz. Köyde bakkal yok. Ulaşım da olmayınca çok büyük sorun yaşıyoruz. Sorunları çözmek istediğimizde belediyeye gidiyoruz onda sorun yaşamıyoruz ancak müdürün ya da elemanın tutumuna göre iş değişiyor.*"

M5: "*Ulaşım en büyük sorunumuz. Günde 1 sefer otobüs var, başka da yok. Köyü belediyeler para kazanılacak alan olarak görüyorlar. Her yere imar vererek dünyanın harcını, vergisini alıyorlar. Yeni yapılan kırsal yerleşik alan sınırı bile buna hizmet ediyor. Bir sınır çizilmiş, oturulduğu yerden herkes suçu başkasına atıyor. Köylüler sınır dışında, siteler sınır içerisinde bırakılmış. Halbuki bu sınır çizilirken gelinip bakılsa danışılsa sonra onaylansaydı böyle olmazdı. Sınır çizildikten sonra itiraza gidiyoruz onun bile değerlendirilip değerlendirilmeyeceği meçhul. Ben muhtar olarak köylüler arasında kalıyorum yetmiyormuş gibi bir de belediyeyle arada kalıyorum herkes beni sorumlu bilip*

benim kapımı aşındırıyor. Eskiden kendimiz karar alırdık. En azından neyi nasıl yaptığımızı bilirdik şimdi hiçbir bilgi bize verilmiyor.",

M6: "*Ormancılık konularımız çok sıkıntılı. Nüfus çok fazla arttı.*" şeklinde yanıtlamışlardır.

Köyden mahalleye dönen yerleşimlerde en büyük sorunların; ulaşım, kısmi altyapı eksiklikleri (kanalizasyon gibi), işsizlik, orman alanlarının köylüye sınırlı kullandırımı ve maden alanlarına terk edilmesi, nüfusun artması ve köylülük aidiyetinin yok olma tehdidiyle karşı karşıya kalması olarak sıralanmıştır. Ancak en büyük ve en önemli sorunun muhtarlarla yapılan tüm görüşmelerde belediyelerin sorumluluk alanına girilmesiyle birlikte yapılacak olan her türlü iş ve işlemlerde belediyelerin insafına kaldıkları, katılım konularında önemli eksikliklerin bulunduğuna vurgu yapılmaktadır.

6
SONUÇ VE ÖNERİLER

Tez çalışmasının bu bölümüne kadar olan bölümlerde; kırsal alanlar, kırsal kalkınma ve planlama politikaları, Türkiye'de kırsal alanlarda yaşanan süreçler, yasalar ve planlama boyutlarında meydana gelen değişimler, 6360 sayılı yasanın kırsal alanlara yönelik etkileri ve İstanbul – Şile İlçesi'nin kırsalında meydana gelen dönüşümler sosyal, ekonomik, yönetsel, mekânsal ve kamusal hizmetlere erişim boyutlarıyla birlikte ele alınarak aktarılmıştır. Sonuç ve öneriler bölümünde ise çalışma süreci sonucunda ulaşılan genel değerlendirmelerle birlikte alan çalışmasında yapılan görüşmelerin sonuçları üzerine tartışmalar aktarılacaktır.

6.1 Genel Değerlendirme

Kırsal alanlar, yerleşimlerin var oluşundan bu yana varlığını sürdüren ve tarih boyu ülkelerin önemli yerleşimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatürde pek çok kişi kendi uzmanlık alanı gereğinde kırsal alanlara tanımlar üretmeye çalışmış olsa da bu tanımlamaların hiçbiri evrensel nitelik kazanamamış ve sonuç itibariyle kırsal alan tanımlamalarının bölgeden bölgeye, yerleşimden yerleşime değişebileceği kanısına varılmıştır. Günümüzde kırsal alan tanımı, haberleşme ve ulaşım imkanlarının artması, teknolojik gelişmeler, iletişim imkanlarındaki gelişmeler, küreselleşme gibi değişimlerle birlikte yeni paradigma kaymaları yaşamış ve kentsel ve kırsal alanlar artık ayrılamaz olmuşlardır. Sanayi sonrası toplumun bakış açısındaki değişimle birlikte artık kırsal alanlar kentsel mekânlara dönüşmekte, kentli nüfusça kullanılmakta, kentsel kurumlarca denetlenmekte ve yönetilmektedir. Bu durum, tüm yeryüzünün kentsel mekân haline gelmesi demektir [11].

Kırsal alan tanımının muğlaklaşmasıyla birlikte kırsal alanlar konusunda kalkınma ve planlama alanlarında politika üreticilerinin de ellerindeki yöntemler değişikliğe uğramıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan kırsal kalkınma ve planlama politikalarında tarım ve hayvancılık sektörünün kalkındırılması,

kırsal alanlara sanayilerin ve sermayenin kaydırılması ile birlikte kırsal alanlardaki teknik altyapı imkanlarının arttırılmasıyla kırdan kente olan göçlerin önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ancak bu uygulamalardan başarı elde edilemediği görülmüş, ardından dışsal kalkınma, içsel kalkınma, karma kalkınma kuramları ortaya atılmış ve hiçbiri tek başına geçerliliğini koruyamamıştır. Küresel ölçekte yaşanan ekonomik krizlerle birlikte, iklim değişikliği, enerji krizleri ve güvenilir gıda tehditleriyle birlikte kırsal alanlar; nasıl yeniden canlandırılabilir ve bölgesel ekonomiye katkı sağlayabilir tartışmaları gündeme gelmiştir. Yeni ekonomik paradigmalar çerçevesinde mekânsal, sosyal ve ekonomik açıdan değerlendirilmesiyle bölgesel kalkınmada önemli bir rol oynayacağı ortaya çıkmış, özellikle büyük kent çeperlerindeki kırsal alanların kentsel yerleşmelere göre azalan önemine vurgu yapan geleneksel bakış açılarına eleştiri getiren yeni bölgeci yaklaşımları ya da üçüncü yol olarak da anılan yaklaşımlar, kırsal alanları bölgesel ekonomiler içerisinde kritik konuma getiren kuramsal yaklaşımların temelini oluşturmuştur.

Üçüncü yol yaklaşımı ile birlikte ilişkili sektörler, kurumlar ve organizasyonlarla birlikte formel ve enformel ağlar ve örgütlenme modellerinin yeniden şekillendiği ilişkisel bir yapı içerisinde ele alınan kırsal alanlarda 'mekân' bilgiyi, beceriyi, yetenekleri içerisinde barındıran ve geliştiren bir olgu olarak; fiziksel özelliklerin yanı sıra özgünlük, yaşam biçimi, cinsiyet ve kültürel çeşitlilik gibi sosyo-kültürel özellikler ile kırsal alanların gelişmesinde rol oynayan bir unsur olarak ön plana çıkmış ve uluslararası rekabetin ana kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, mekâna gömülü sosyo-kültürel özellikler açısından farklı potansiyellere sahip kırsal alanlar ağ ilişkilerine ve yeniliklere odaklı tarımsal üretim modelleriyle ekonomik kalkınmanın odağı olmuş ve tarımsal faaliyetlerin yanı sıra imalat ve hizmetler sektörüyle ekonomik çeşitlilik göstererek durağan yapıdan çok dinamik ve yenilikçiliğe açık bir mekânsal yapıya evrilmiştir.

Küresel ölçekte tüm bu gelişmeler yaşanırken ülkemizde ise kırsal kalkınma ve planlama politikalarını süreç içerisinde incelediğimizde üç dönem karşımıza çıkmıştır. İlk dönem olan Cumhuriyetin kuruluş dönemi 1923 ve 1960 yılları arasını kapsamakta ve kırsal ve kentsel alanlara dair kurumsallaşma temellerinin

atıldığı, ağırlıklı olarak kırsal alanların kalkındırılmasının ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziksel açılardan ele alındığı dönemdir. İkinci dönem ise; planlı dönem 1960 ve 2000 yılları arasını kapsamakta ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte beşer yıllık kalkınma planları ile üretilen stratejilerin uygulanmaya çalışıldığı dönemdir. Bu dönemde kırsal alanlara yönelik ağırlıklı olarak teknik altyapı hizmetlerinin götürülmesi hedeflense de başarılı olunamamıştır. Son dönem ise günümüzü de kapsayan Avrupa Birliği'ne entegre süreci kapsamında stratejik plana geçiş dönemidir. 2000 yılı sonrasında başlayan bu süreç içerisinde Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin başlaması kırsal alanlara yönelik izlenen politikalarda stratejik bakış açısının geliştirildiği, ulusal kırsal kalkınma stratejisi ve kırsal kalkınma eylem planları belgelerinin oluşturulduğu bir dönem olmuştur. Bu dönem içerisinde büyükşehir belediyelerinin yönetim ve sorumluluk alanlarını düzenleyici önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bunlardan eşik niteliği gören en önemli yasal değişiklik ise çalışmamızın da ana aksını oluşturan 6360 sayılı yasadır.

6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin %36'sı, belediyelerin %53'ü, köylerin %47'si kaldırılarak bir günde yaklaşık 10 milyon kişi kırsal bir yerleşim olan köylerden kentsel bir yerleşim olan mahallelerde yaşar hale getirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı kırsal alanları da kapsayacak şekilde il idare sınırına getirilmiş, köy tüzel kişilikleri kaldırılmış ve yasa değişikliğinin en çok etkilenen bölgeleri kırsal alanlar olmuştur. Yönetsel, ekonomik, sosyal, kültürel ve planlama alanında pek çok değişikliği beraberinde getiren yasal düzenlemeden etkilenen kırsal karakterli yerleşimlerden birisi de İstanbul, Şile İlçesi'dir. Şile, hem 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Yasası hem 5747 sayılı yasa hem de 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasalardan etkilenen, İstanbul gibi metropol bir kent çeperinde yer alan kırsal karakterli yerleşim birimi olarak özgünlüğünü korumaktadır.

Şile, İstanbul'un 39 ilçesinden birisi olup, kuzeydoğusunda yer almakta ve yüzölçümü itibariyle en büyük üçüncü, nüfusu itibariyle de Adalar'dan sonra en düşük ikinci sıradadır. Şile Belediyesi 1923 yılından bu yana var olan bir belediye olmasıyla birlikte her ne kadar köklü bir kurum olsa da 2004 yılı öncesinde sorumluluk alanı 20 km^2 iken, 2012 yılında yasa ile 787 km^2'ye

çıkarılmıştır. Yasa ile en büyük değişimi şüphesiz köyden mahalleye dönüşen Şile'de yer alan kırsal alanlar yaşamışlardır. Bu çalışma kapsamında da Şile kırsalında yer alan köyden mahalleye dönüşen yerleşimlerin muhtarları ile yapılan görüşmelerle birlikte kırsal alanların yaşadıkları dönüşüm süreçleri kırsal kalkınma ve planlama politikaları bağlamında idari yapı, kamusal hizmetlere erişim, mekânsal ve ekonomik değişimler incelenerek ortaya konulmuştur.

6.2 Alan Araştırması Sonuçları ve Tartışma

Yapılan alan araştırmasında Şile kırsalı 6 alt bölgeye ayrılmış ve bölgeler bazında her bölgeden birer muhtar ile yarı yapılandırılmış görüşmeler yüz yüze olarak gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılan muhtarların ağırlıklı olarak doğduğundan bu yana aynı köylerde ikamet ettikleri, 50 yaş ve üzerinde oldukları sonuçları açığa çıkmıştır.

Yapılan görüşmeler neticesinde;

- Muhtarların yasaya ilişkin genel görüşlerinde hizmetlerin sunumu konusunda olumlu buldukları, hizmet kalitesi ve verimliliğinde önemli artışın meydana geldiği, köylerin altyapılarının önemli ölçüde tamamlandığını aktarırlarken, muhtarlıkların köy tüzel kişiliğinin kaldırılması, köyde yer alan uygulamalardan haberdar olamama durumu, artan inşaat ve yapılaşma baskısının köy aidiyetini ve köylülük kültürünü yok olma tehdidiyle karşı karşıya bırakması yönünden olumsuz görüşlerini ilettikleri açığa çıkmıştır.
- Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve köy bütçesinin ve köy mallarının belediyelere devredilmesinin olumsuz sonuçlar doğurduğu, en küçük yerel yönetim birimi olan muhtarlıkların herhangi bir yetkisinin kalmadığı, bütçe imkanının alınmasıyla hizmet etme kabiliyetinin azaltıldığı, yapılan uygulamalara ilişkin yetkileri bulunmadığı için katılımlarının, düşünce beyan etmelerinin önünün kapatıldığı belirtilmiştir.
- Köye ilişkin alınan kararlarda katılım mekanizmasının olumsuz yönde etkilendiği ve en büyük eksikliğin katılım konusunda meydana geldiği tüm muhtarlarla yapılan görüşmelerde vurgulanmıştır.

- Köylere hizmet götürme konusunda yetkili belediyelerce herhangi bir hizmet dağıtımında eşitsizliğin meydana gelmediği sonucu ortaya çıkmıştır.
- Muhtarların kendilerine daha yakın konumda bulunan Şile İlçe Meclisi'ne yılda 1-2 kez katıldıkları görülürken, İstanbul Büyükşehir Meclisi'ne hiç katılmadıkları ve iki mecliste de alınan kararlarda etkilerinin olmadıklarını düşündükleri sonucu açığa çıkmıştır.
- Kamusal hizmetlere erişimin değişimi sorulduğunda, köy tüzel kişiliği ile belediyelerin vermiş oldukları hizmetlerin kalite ve verimlilik yönünden karşılaştırılamayacak derecede yasa sonrası verilen hizmetlerde kalite ve verimliliğin arttığı belirtilmiştir.
- Kamusal hizmet sunumunda yetkili olan kurum bilgisine ilişkin sorulan sorulara yanlış cevap verenlerin %35 oranında olduğu ve doğru cevap verenlerin de eksik bilgiye sahip oldukları tespit edilmiştir.
- Yasa sonrasında köylere yapılan yatırımların neredeyse tamamının altyapı yatırımları olduğu, ekonomik anlamda kalkınmayı sağlayabilecek nitelikte desteklerin verilmediği, tarım ve hayvancılık, ormancılık gibi ana sektörlere yönelik teşviklerin verilmediği, ekonomik anlamda belediyelerin parçacıl ve insafına bağlı kalarak desteklerin sağlanabildiği aktarılmıştır.
- Köylünün yasa öncesi ortak kullanım alanı olan, sahil, mera, tarım ve orman alanı gibi alanların kullanımının belediyelere geçmesi sonucunda köylünün kullanımından çıktığı, kiralanması ya da satılması durumunda köylülere ya da muhtarlıklarla fikir alışverişi yürütülmediği belirtilmiştir.
- İl özel idarelerinin kapatılıp yerine kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının Şile kırsalında herhangi bir uygulama projesine dahil olmadığı sonucu açığa çıkmıştır.
- Mekansal anlamda yasa sonrası köylerde nüfusun ve yapılaşmanın arttığı, imar planları ile bu yapılaşmanın daha da desteklendiği, yapılan planlamalar ve uygulamaların orada yer alan köylülerin fikirleri alınmadan uygulandığı, köylülük olgusu ve köyün özgün dokusunun yok olma tehdidiyle karşı karşıya bırakıldığı, köylünün geçmişten bu yana

kullandıkları ahır, samanlık gibi yapıların izinlendirilmesinde ve yapılmasına sorunlar yaşadığı aktarılmıştır.

- Köylerden yerel yönetim birimlerine ulaşmada, iletişimde herhangi bir sıkıntı yaşanmadığı belirtilmiştir.
- Köylerde var olan en önemli sorunların ise ulaşım ve hızlı nüfus artışı olduğu bu nedenle köylülüğün yok olmaya başladığı, orman köylerinin orman alanı kesiminde kullandıkları atadan kalma yöntemlerin yerel yönetimlerce terk ettirilmesi nedeniyle orman alanlarının yok olma tehdidiyle karşı karşıya kaldıkları ve belediyelerin yaptıkları uygulamalarda halkın ve muhtarlıklarının katılımlarını sağlamadıkları belirtilmiştir.

Özetle, günümüzde kalkınma ve sürdürülebilir bir yaşam düzeninin sağlanabilmesi konularında öneminin daha da arttığı kırsal alanlara yönelik küresel ve ulusal politikaların paradigma kaymaları yaşadığı süreçte, ülkemizde 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarına dahil edilen kırsal alanlarda mevcut dokunun, kırsal karakterin yok olma tehdidiyle karşı karşıya kaldığı, ekonomik anlamda belediyelerin parçacıl ve kişisel uygulamalarına terk edildikleri, yapılan her türlü uygulamada katılımın göz ardı edildiği ve en büyük eksikliklerin de katılım konusunda yaşandığı sonuçları tespit edilmiştir.

Tüm bu araştırma ve görüşmeler neticesinde kırsal alanların kendine özgü sorunlarla karşı karşıya kaldıkları, merkeze, ana erişim güzergahlarına, sahil ve orman alanlarının varlığına bağlı olarak farklı sorun ve potansiyellere sahip oldukları, bu sorun ve potansiyellere yönelik üretilecek olan politika yaklaşımlarının yine o alana yönelik özgün nitelikler taşıması gerekliliği görülmüştür. Kırsal alanlara yönelik üretilecek politikaların genel bir yasa sürecini bırakmak yerine, gerçekten katılımcı süreçlerin ve sürekli olarak geri izleme ve besleme yöntemleri ile güncellenecek yaklaşımların benimsenmesi gerekliliği sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak; kırsal alanların yönetimi ve planlanmasında yeni yasal düzenlenmelerin getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmış, planlama mevzuatında

yeni mekânsal planlara ihtiyaç duyulduğu ve yerelden sorumlu olan en küçük yerel yönetim birimi olan ilçe belediyelerinin yerele daha da yakınlaştırılmasıyla birlikte yetkilerinin genişletilmesi gerekliliği, katılım mekanizmalarının muhtarlıkları da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekliliği sonuçlarına ulaşılmıştır.

7
KAYNAKÇA

[1] The Wolrd Bank, «World Bank Open Data,» World Bank Group, [Çevrimiçi]. Available: https://data.worldbank.org/. [18 Aralık 2022 tarihinde erişilmiştir].

[2] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, «2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,» İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2013.

[3] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, «2014 Yılı Mahali İdareler Genel Faaliyet Raporu,» İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2014.

[4] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, «2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,» İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2021.

[5] TBMM, *5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 2004.

[6] Türkiye İstatistik Kurumu, «TÜİK,» [Çevrimiçi]. Available: https://www.tuik.gov.tr/. [09 Kasım 2022 tarihinde erişilmiştir].

[7] R. Keleş, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Ankara: İmge Kitabevi, 2021.

[8] S. Ceylan ve M. Somuncu, «Kırsal Alanların Dönüşümünü Kavramsal Bakımından Yeniden Düşünmek,» *TÜCAUM 30. Yıl Uluslararası Coğrafya Sempozyumu,* pp. 1141-1155, 2018.

[9] K. Boratav, Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm, Ankara: İmge Kitabevi, 2004.

[10] M. Ersoy, Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, İstanbul: Ninova Yayıncılık, 2016.

[11] İ. Tekeli, Dünya'da ve Türkiye'de Kent-Kır Karşıtlığı Yok Olurken Yerleşmeler İçin Temsil Sorunları ve Strateji Önerileri, Ankara: İdealkent Yayınları, 2016.

[12] H. Öğdül, «Kırsal Alanların Değişimi ve Kırsal Planlama Çerçevesinde Bir Değerlendirme,» *Mimar.ist,* pp. 41-49, Eylül 2019.

[13] D. Ballas, T. Kalogeresis ve L. Labrianidis, «A Comparative Study Of Typologies For Rural Areas In Europe,» *European Regional Science Association,* 2003.

[14] P. Healey, «Urban-Rural Relationships, Spatial Strategies and Territorial Development,» *Built Environment,* pp. 331-339, 2002.

[15] S. Nerse ve E. Türk, «Kırsal Kentsel İlişkilerde Değişim: Yeni Tanımlamalar ve Kavram Okumaya Yöenlik Bir Analiz,» *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi,* pp. 504-525, 2017.

[16] A. K. Topal, «Kavramsal Olarak Kent Nedir ve Türkiye'de Kent Neresidir?,» *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* pp. 276-294, 2004.

[17] TBMM, *442 Sayılı Köy Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 1924.

[18] TBMM, *5393 Sayılı Belediye Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 2005.

[19] Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, «Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2014-2020,» Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ankara, 2015.

[20] B. B. Çakıroğlu ve S. Öztürk, «Kırsal Alan Planlama Stratejileri: Kastamonu Gemiciler Köyü,» *Bartın Orman Fakultesi Dergisi,* pp. 393-408, 2020.

[21] A. Ö. Tuğba İnal Çekiç, «Sosyal Sermaye Perspektifinden Kırsal Kalkınma Sorunsalına Yeniden Bakış,» *Megaron,* pp. 203-213, Kasım 2009.

[22] B. R. Suiçmez, «Kalmayan Köylü Ve Yok Olan Küçük Çiftçi İle Ülkemizde Tarımsal Üretim Artırılarak Kırsal Kalkınma Başarılabilir Mi?,» *Mimar.ist,* pp. 50-62, 2019.

[23] Z. Çelik, *Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikalarının Geliştirilmesi,* İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2006.

[24] Ç. Ç. Öztaş ve Ş. Karaaslan, «Türkiye'de Kırsal Planlama ve Farklı Ülkelere Ait Kırsal Planlama Örnekleri,» *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi,* pp. 432-465, 2017.

[25] M. S. Turhan, *Avruğa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci,* Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2005.

[26] J. Bryden, «Rural Development Indicators and Diversity in the European Union,» *ResearcGate,* 2011.

[27] Ç. Keyder ve Z. Yenal, Bildiğimiz Tarımın Sonu, İstanbul: İletişim Yayınları, 2020.

[28] J. Murdoch, «Networks - A New Paradigm Of Rural Development?,» *Journal Of Rural Studies,* pp. 407-419, 2004.

[29] N. Gallent, M. Juntti, S. Kidd ve D. Shaw, Introduction To Rural Planning, New York: Taylor & Francis, 2008.

[30] G. FERRARA, «Made In Italy: Global Trends And New Challenges,» *Revista Română de Geografie Politică Year XIX,* pp. 5-10, Mayıs 2017.

[31] H. Theodoropoulou ve P. Kaldis, «Changes in Rural Areas and Regional Development,» *Journal of Social Sciences,* pp. 275-279, 2008.

[32] N. S. Partigöç, «Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekansal Değişimi ve Dönüşümü: Denizli Kenti Örneği,» *Bilişim Teknolojileri Dergisi,* pp. 89-98,

2018.

[33] L. Horlings ve T. K. Marsden, «Exploring The 'New Rural Paradigm' In Europe: Eco-economic Strategies As A Counterforce To The Global Competitiveness Agenda,» *European Urban and Regional Studies,* pp. 1-17, 2012.

[34] T. Morrison, M. B. Lane ve M. Hibbard, «Planning, Governance And Rural Futures In Australia And The USA: Revisiting The Case For Rural Regional Planning,» *Journal of Environmental Planning and Management,* pp. 1601-1616, 2015.

[35] K. T. Dericioğlu, «Az Gelişmiş Ülkelerde Kırsal Alanlara Yönelik Güncel Bölge Planlama Yaklaşımları,» *ODTÜ MFD,* pp. 11-21, 1988.

[36] S. Neumier, «Social Innovation In Rural Development: Identifying The Key Factors Of Success,» *The Geographical Journal,* p. 34–46, 2017.

[37] S. Özlü ve D. Beyazlı, «Kırsal Yerleşme Eylem Planı Yaratım Süreci: Trabzon/Salacık Köyü Deneyimi,» *Planlama,* pp. 251-263, 2016.

[38] T. Çilingir ve E. K. Görgün, «Hızla Üzerine Kent Gelen Köyün, Kentleşme ile İmtihanı: Uzundere,» *Planlama,* pp. 139-151, 2018.

[39] Ö. Karakayacı, «Bölge Planlamada Kırsal Alanların Önemini Yeniden Keşfetmek: Yeni Bölgecilik Perspektifinde Kuramsal Tartışmalar,» *Planlama,* pp. 42-51, 2018.

[40] M. M. Natario ve P. A. Neto, «The New Rural Paradigm And The Public Policies In France: Rural Excellence Poles,» 2009.

[41] H. Öğdül, S. D. K. Yücel, B. Ö. Ünsal ve G. Aksümer, «Kırsal Mekanda Yeni Düzenleme Araçları; Köy Tasarım Şeması, Köy Tasarım Rehberi ve Eylem Projeleri,» *Planlama,* pp. 52-72, 2018.

[42] M. Demirbük, *Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programının Değerlendirilmesi Sivas İli Örneği,* Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2013.

[43] V. Cirik, *Kırsal ve Toplumsal Kalkınma Stratejilerinin Geliştirilmesinde KÖYDES Projesi,* İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

[44] TBMM, *3803 Sayılı Köy Enstitüleri Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 1940.

[45] TBMM, *4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 1945.

[46] S. Kayıkçı, «Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar,» *Türk İdare Dergisi,* pp. 69-99.

[47] A. A. İnan, Cumhuriyetin Ellinci Yılı İçin Köylerimiz, Ankara: Devletçilik İlkesi, 1972.

[48] M. Özyücel, Kalkınma ve Kırsal Kalkınma, İstanbul: Kriter Yayınevi, 2021.

[49] Z. Aydın, «Neo-Liberal Transformation of Turkish Agriculture,» *Journal of Agrarian Change,* pp. 149-187, Nisan 2010.

[50] S. B. Yenigül, «Kırsal Kalkınma Politikalarında Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Politikalarına Etkisi,» *Planlama,* p. 16–25, 2017.

[51] TBMM, *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,* Ankara: Resmi Gazete, 2012.

[52] Devlet Planlama Teşkilatı, «Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2007-2013,» Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007.

[53] Tarım ve Orman Bakanlığı, «Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2021-2023,» Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara, 2021.

[54] Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, «Kırsal Kalkınma Planı, 2010-2013,» Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara, 2011.

[55] Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, «Kırsal Kalkınma Eylem Planı, 2015-2018,» Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ankara, 2015.

[56] S. Gün, «Kırsal Alanın Planlanması ve Toprak Toplulaştırması,» 2015.

[57] TBMM, *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 2005.

[58] TBMM, *3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde KArarnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,* Ankara: Resmi Gazete, 1984.

[59] TBMM, *3202 Sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun,* Ankara: Resmi Gazete, 1985.

[60] TBMM, *5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun,* Ankara: Resmi Gazete, 2005.

[61] TBMM, *5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkına Kanun,* Ankara: Resmi Gazete, 2008.

[62] E. K. Görgün, *6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Yerleşimlerin Planlanmasında Köy Tasarım Rehberlerinin Geliştirilmesi: Ödemş/İzmir Örneği,* İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstirüsü, 2017.

[63] T. Öztürk ve M. Mengüloğlu, «Sürdürülebilir Kalkınmada Fiziksel Kırsal Alan Planlaması,» *Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Ziraat Fakültesi Dergisi,* pp.

209-215, 2008.

[64] TBMM, *3194 Sayılı İmar Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 1985.

[65] E. Ekinci, «Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye'de Yeni Büyükşehir Modelinde Kırsal Mahallelerin Değerlendirilmesi,» *Kent Kültürü ve Yönetimi Dergisi,* pp. 771-784, 2020.

[66] M. A. Çoğuroğlu, «Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Kırsal Yerleşmelerin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme,» *Mimarlık Bilimleri ve Uygulamaları Dergisi ,* pp. 18-32, 2017.

[67] B. B. Çakıroğlu, *Kırsal Alan Planlaması: Gemiciler Köyü,* Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2020.

[68] N. Kartal ve Y. Demirhan, «Yerel Hizmetlerin Kırsal Alanlara Götürülmesi Ve Kent Belediyeciliğinden Alan Belediyeciliğine Geçiş: Bir Model Önerisi,» *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* pp. 362-380, 2015.

[69] F. Ş. Onur, *6360 Sayılı Kanun Sonrası Mahalleye Dönüşen Kırsal Yerleşmelerin Yerleşik Alanlarının Çevre Düzeni/Nazım İmar Planı Kararları Kapsamında Yeniden Değerlendirilmesi: Trabzon Ortahisar Örneği,* Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2020.

[70] Y. M. Namlı, *6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Oluşturulan Kırsal Alan Yönetim Birimleri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği,* İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

[71] TBMM, *6831 Sayılı Orman Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 1956.

[72] TBMM, *5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu,* Ankara: Resmi Gazete, 2005.

[73] H. İ. Aydınlı ve S. Çiftçi, «Türkiye'de Kır-Kent Kavramlarının Değişen Niteliği Ve Mevzuatın Sürece Etkisi,» *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,* pp.

192-200, 2015.

[74] M. Yıldırım, *Kır-Kent Çeperinde Yer Alan Kırsal Yerleşimlerin Sosyo-Mekansal Dönüşümü: Ödemiş Örneği,* Denizli: Pamukkale Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2021.

[75] E. K. Görgün, «Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma İçin Kırsal Alan Planlaması Genel Modeli Ve Kop Bölgesi Kırsal Kalkınma Önerileri».*Academia.*

[76] S. Ceyhan, *6360 Sayılı Kanunun Kırsal Alanlara Etkileri: Elmadağ Örneği,* Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2018.

[77] Şile Belediyesi, «Şile Belediyesi,» [Çevrimiçi]. Available: https://www.sile.bel.tr/. [10 Aralık 2022 tarihinde erişilmiştir].

[78] Şile Kaymakamlığı, «Şile Kaymakamlığı,» [Çevrimiçi]. Available: http://www.sile.gov.tr/. [05 Ocak 2023 tarihinde erişilmiştir].

[79] İstanbul Büyükşehir Belediyesi, «İBB KBS Uygulaması,» İBB Coğrafi Bilgi Sistemi Müdürlüğü, [Çevrimiçi]. Available: https://cbs.ibb.gov.tr/Map. [3 Ocak 2023 tarihinde erişilmiştir].

[80] B. Kayahan, *Sürdürülebilir Gelişme Bağlamında KeEntsel Proje İmar Planı İlişkisi, Şile (İstanbul) Örneği,* İstanbul: Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2019.

[81] Belda Ltd. Şti., «Şile Ekosistem Yönetim Ve Yerel Kalkınma Merkezi Projesi (SEMA) Çalıştay Raporları,» Şile Belediyesi, İstanbul, 2012.

[82] E. N. Evren, Bir Coğrafi Mekan Analizi Şile İlçesi, İstanbul: Güven, 2005.

[83] A. Ertek, R. Kozak ve E. N. Evren, Şile (Doğal Tarihi ve Kültürel Yapısı Sosyo-Ekonomik Analizi ve Gelişme Stratejileri, İstanbul: Mataş Matbaacılık, 1998.

[84] Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, «Türkiye'de Kentsel ve Kırsal Yerleşim Sistemleri (YER-SİS),» [Çevrimiçi]. Available: https://yersis.gov.tr. [15 Kasım 2022 tarihinde erişilmiştir].

TEZDEN ÜRETİLMİŞ YAYINLAR

Konferans Bildirileri

1. F. Akçay ve S. Oğuztimur, «6360 Sayılı Yasa İle Köyden Mahalleye Dönüşen Yerleşimler,» 5. Uluslararası Haliç Multidisipliner Bilimsel Araştırmalar Kongresi, İstanbul, 2023.