

Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması ve Bir Model Önerisi

Orhan Veli ALICI*

Ahmet YAMAN**

Öz: Türkiye'de 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde köyler mahalle statüsüne dönüştürülerek anılan kırsal mekânlara belediyelerin hizmet sunması uygulamasına geçilmiştir. Kırsalda yaşayan vatandaşların yerel yükümlülükler karşısında korunması amacıyla beş yıl süresince önemli istisna ve muafiyetler tanınması gerekmiştir. Ancak bahsedilen süre sonrasında kırsal alanlarda yaşayan vatandaşların bu yönetsel modele ekonomik anlamda uyum sağlayamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlara tanınan indirim ve muafiyetlerin süresiz hale getirilmesi uygulamasına geçilmiştir. Ancak bir yerleşim yerinin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenmesine dair yapılan düzenlemede yer alan kriterlerin yeterli olmadığı, subjektif bir mahiyet içerdiği de görülmüş, özellikle kırsal ile kentsel alanın bütünleştiği yerlerde bahsedilen haklardan kentsel yaşam süren vatandaşların da istifade edebileceği anlaşılmıştır. Bu maksatla da kırsal alanların korunması, tanınan haklardan sadece kırsal yaşam süren vatandaşların yararlanması ve bu yerlere hizmet sunan idarelerin mali yapıları ile hizmet kalitelerinin korunması adına ilgili mevzuatta yer alan ve idarelere takdir yetkisi sunan “ve benzeri hususlar” ifadesinin içeriğinin objektif bir şekilde belirlenmesi gerekliliği doğmuştur. Bu amaçla da kentsel ve kırsal alanın bütünleştiği Mersin ili Mezitli ilçesi örneği çerçevesinde bir alan araştırması yapılarak kırsal yaşamın ve hizmet sunucularının menfaatlerini koruyacak ölçüde yeni kriterlerin tespit edilmesi ve bu çalışma kapsamında bir model önerisi sunulması amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Kırsal mahalle, kırsal yerleşik alan, büyükşehir belediyesi, bağlı idare, köy.

The Practice of Rural Neighborhood-Rural Settlement in Metropolitan Municipalities and A Model Proposal

* Orhan Veli ALICI-Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0002-8670-3879

** Ahmet YAMAN-Dr. Öğr. Üyesi, Tarsus Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0002-2359-8653

Makale Geliş Tarihi: 12.08.2022

Makale Kabul Tarihi: 24.01.2023

Abstract: As of 2014, villages in the provinces where metropolitan municipalities ruled in Turkey have been transformed into the status of neighborhood administration and the practice of providing services to rural settlements has been started by municipalities. Significant exceptions and exemptions had to be granted for five years in order to protect rural dwellers against local obligations. However, after the mentioned period, it was understood that the citizens living in rural settlements could not adapt to this administrative model economically. For this reason, the practice of making the discounts and exemptions granted to citizens living in rural settlements has been made indefinite. However, it has been seen that the criteria in the regulation regarding the determination of an administrative area as a rural neighborhood or a rural settlement are not sufficient and contain a subjective nature, and it has been understood that urban dwellers can also benefit from these rights, especially in places where rural and urban settled areas are integrated. Thus, in order to protect rural settlements, to benefit from the rights granted only to rural dwellers, and to sustain the financial structures and service quality of the administrations providing services to these places, it has become necessary to determine the content of the expression “and similar matters” in the relevant legislation, which gives discretion to the administrations, in an objective way. For this purpose, it is aimed to determine new criteria to protect the interests of rural life and service providers by conducting a field research within the framework of the sample of Mezitli district of Mersin, where urban and rural settled areas are integrated, and to present a model proposal within the scope of this study.

Keywords: Rural neighborhood, rural settlement, metropolitan municipality, subordinate institutions, village.

Giriş

Son yıllarda ortaya çıkan küresel risk ve belirsizliklerin getirdiği sosyal, siyasal, ekonomik ve demografik değişim ve dönüşümler, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye için de sosyal, ekonomik ve politik birçok alanda yapısal sorunları beraberinde getirmiştir. Dünya ve Türkiye’de yaşanan sanayileşme ve plansız kentleşmenin yarattığı hızlı değişim ve dönüşümün somutlaştığı, görünür olduğu ve yeniden üretildiği toplumsal sorunlar, kentsel mekânlarda yoğun bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Kent yüzyılı ve kent toplumu olarak adlandırılan çağımızda, 2018-2050 yılları arasında dünya nüfusunun yüzde 80’inin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir (Gottdiener ve Hutchison, 2011: 1-3; Keleş, 2016: 133; Saunders, 1989: 11; Şengül, 2009: 15-18; Tekeli, 2011: 10-50; United Nations, 2019: 1-5). Kentleşmenin yarattığı hızlı değişim ve dönüşüm, kentlerin yönetim süreçlerinin de incelenmesini beraberinde getirmiştir. Kentlerin kimler tarafından ve nasıl yönetildiği, kentsel politika yazınınca incelenmektedir (Stoker, 1998: 20; Yaman, 2021a: 1021). Bir başka ifadeyle kentsel politika çalışmaları genel olarak yerel yönetimlerin, özel olarak da belediyelerin yönetimi gibi konular üzerine

odaklanmakta; ayrıca, kentsel yaşamın sosyal, ekonomik ve kültürel alanların konut, eğitim, sağlık, ekonomi, çevre vb. başlıklarındaki araştırmaları da içerisinde barındırmaktadır (Erder ve İncioğlu, 2013: 26-30; Keleş, 2016: 106-107; Kurtoğlu, 2004: 20). Kentleşme sürecinin hızı ve yarattığı sosyo-ekonomik dönüşüm metropol kentlerin oluşumuna ve yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır. Metropol kentler, hizmet sunmakla görevli ve yetkili oldukları kırsal alanı kapsayacak mahiyette geniş ölçek ve giderek artan nüfus nedeniyle yönetim modeli anlamında değişikliklere uğramakta, bu çerçevede geliştirilen model de hizmet sunum yöntemi, teşkilat yapısı, siyasal katılım mekanizması ve hizmet standartları gibi hususlarda farklılaşmaktadır (Oktay, 2016a: 67).

Türkiye’de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 2004 yılında kabulü ile birlikte sadece İstanbul ve Kocaeli illeri özelinde il mülki sınırı modeline geçilmiştir. Anılan uygulama ile bu iki büyükşehir belediyesi diğer belediyelerden farklı olarak ifa etmekle görevli ve yetkili oldukları mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sadece kentsel alanda değil kırsal alanlarda da sunmakla yetkilendirilmişlerdir (Yılmaz, 2021: 121). Söz konusu il mülki sınırı kapsamında yer alan kırsal alanlara büyükşehir ve ilçe belediyelerince hizmet sunulması uygulaması, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile bütün büyükşehir belediyelerini kapsar hale getirilmiştir. Mezkûr değişiklik ile büyükşehir yönetim modeli, bütüncül modeline haline getirilmiş, ilçe belediyelerinin hizmet alanı ilçe mülki idare sınırı, büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanı da il mülki sınırı haline gelmiştir. Böylece Türkiye’de kent-bölge birleşimi (city-region consolidation) modeli uygulama imkânı bulmuştur (Çiner ve Zengin, 2019: 453). Dolayısıyla belediyelerin hizmet sunduğu nüfus önemli düzeyde artmıştır (Nacak, 2022: 64). Söz konusu genişlemenin maliyetleri azaltacağı ve vatandaş memnuniyetini artıracığı da öngörülmüştür (Kızılboğa, 2015: 160). Bu alanlarda tüzel kişiliklerini kaybeden “köyler” ve “belde belediyeleri” ise anılan değişim akabinde “mahalle” haline dönüştürülmüştür. 6360 sayılı Kanun’un geçici 1 inci maddesi uyarınca köy ve belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinde yaşayanlara mahalli müşterek hizmetler özelinde geçici süreyle birtakım muafiyet ve indirimler tanınmıştır. Söz konusu muafiyet beş yıl süreyle yerel vergilerin alınmaması iken, indirim ise su ve atık su ücretinin en düşük tarifenin %25’ini geçemeyeceği şeklindedir (Alıcı, 2017: 906). Bahsi geçen beş yıllık sürenin dolmasına kısa bir süre kala anılan muafiyet ve indirim süresi, kanun koyucu tarafından 6360 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle peyderpey 31 Aralık 2025 tarihine dek uzatılmıştır.

Kırsal alan belediyeciliği ile köy veya belde iken mahalleye dönüştürülen yerlerde kentsel alan yönetim modelinin ve mevzuatının uygulanması neticesinde gerek hizmetlerin sunulması gerekse de tanınan indirim ve muafiyetler ile gelir kaynaklarının yeterince artırılmamasına bağlı olarak 2014 ile 2021 yılları arasında uygulamada önemli sakıncalar ve sorunlar ortaya çıkmıştır (Oktay, 2016b:

103; Kızılböğü ve Alıcı, 2013: 370-377). Yapılan kimi araştırmalarda da kırsal nüfusun kentsel hizmetlerden yeteri kadar yararlanamadıkları tespit edilmiştir (Bayar ve Karabacak, 2020: 104). Aradan geçen zaman neticesinde kırsal alanda yaşayan insanların yerel vergileri ve içme suyu ücretini ödemekte güçlük çekeceğinden hareketle, anılan muafiyet ve indirim kırsal alanlarda süresiz hale getirilmesi düşüncesi hâkim gelmiştir. Akabinde de 16/10/2020 tarihli bir düzenleme ile 5216 sayılı Kanun'a Ek Madde 3 eklenerek büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer almakla birlikte daha önce köy veya belde belediyesi olup mahalleye dönüştürülen yerlerin belirli şartları taşınması halinde "kırsal mahalle" ve "kırsal yerleşik alan" olarak belirlenebileceğİ hüküm altına alınmıştır. Bahsi geçen düzenleme ile bu yerlerde 6360 sayılı Kanun'un tanıdığı istisna ve muafiyetlerin süresiz hale getirildiğİ, söz konusu kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların meclis kararı ile zaman içerisinde statüsünün değıştirilebileceğİ de hükme bağlanmıştır (Ekinci, 2020: 780-781; Karalezli, 2021: 59). Ancak söz konusu kriterlerin göreceli olması, idarelere göre farklı değışlendirilecek bir mahiyet içermesi ve yeterince objektif nitelikte kriterler olmaması sebebiyle uygulamada benzer konumda olan mahallelerde kamu yararına hizmet etmeyecek ölçüde farklı kararların alınmasına yol açılabileceğİ de öngörülmüştür. Bu nedenle çalışma kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan kararlarının alınması noktasında mevcut mevzuatın yeterli olup olmadığını, söz konusu uygulamanın kamu yararını tesis etmek adına mekân yaklaşımıyla mı yoksa mesken veya kırsal yaşam süren mukimler özelinde mi bir belirlemeye gitmesi gerektiğİ üzerinde durmaktadır. Bu tartışmadan hareketle bilhassa kente yakın kırsal alanlar ile kent nüfusunun geçici süre ile yaşadıkları kırsal alanlarda kamu yararını sağlamak maksadıyla kent ve kırsal nüfusunu ayırıştırma noktasında mevzuat değışikliğini de gerektirecek bir şekilde var olan sakıncaların giderilmesi için alınması gereken aksiyonlar da inceleme konusu yapılmaktadır.

Çalışma kapsamında, kentsel ve kırsal nüfusun bütünleştiğİ, başka bir deyişle ilçe mülki sınırı kapsamında diğeri büyükşehir belediyelerinde rastlanması muhtemel birçok etmeni barındıran Mersin İli Mezitli İlçesi örneğİ alınmış, ilçe belediyesince kırsal mahalle şeklinde kabul edilen kırsal alan mahalle muhtarları ile ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi, su ve kanalizasyon idaresi bürokratları ve meclis üyeleri ile görüşülerek bir yerin kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak kabul edilebilmesi için gerekli olan şartların tespit edilmesi yoluna gidilerek bir model önerisinde bulunulmuştur.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması

Kentsel alanların yönetimi noktasında uygulanagelen büyükşehir yönetim modelinin il mülki sınırı kapsamında uygulanması maksadıyla 2004 yılında sadece İstanbul ve Kocaeli illeri seçilmiştir. 2014 yılı itibarıyla da anılan uygulamanın

diğer büyükşehir belediyelerinde de tatbik edilmesi yoluna gidilmiş, bütün büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il mülki sınırı uygulamasına geçilmiş, bu yerlerde daha önce kırsal alana hizmet sunan il özel idarelerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır. Köyler ise mahalle haline dönüştürülerek kentsel hizmet sunucuları olan belediyelerin sorumlulukları altına alınmıştır. 1924 yılında yürürlüğe konulan ve hala uygulanmakta olan 442 sayılı Köy Kanunu ile idare edilen bu yönetsel yerel birimler köy tüzel kişiliği hüviyetinden arındırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve bu yerlerde yaşayan vatandaşlar yerel vergi ve yükümlülüklerle baş başa bırakılmıştır.

Dünyadaki durum incelendiğinde; belediye yönetimleri genel olarak kentsel alanlarda faaliyette bulunmakta olup, kırsal alanlar için farklı teşkilatlar mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmaktadır. Kırsal alan belediyciliğinin ise nadir de olsa örneklerine rastlanılmaktadır. Hollanda, İtalya ve Japonya gibi ülkelerde kırsala hizmet sunan belediyelerde, kırsalın kentsel alanlara göre yerel hizmetlerden yeterince yararlanamadıkları ve söz konusu hizmetlerin de maliyetinin artması nedeniyle yerel idarelerin zor durumda kaldıkları tespit edilmiştir (Yılmaz, 2021: 127). Türkiye özelinde ise İngiltere’de olduğu gibi kentsel ve kırsal alan ayırımına benzer bir model esas alınmış (Yılmaz, 2021: 134), böylece metropolitan alanlar dışında kırsal alanlarda da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin hizmet sunması modeline geçilse de uygulamada kentsel alan ile kırsal alana aynı mevzuatın tatbik edilemeyeceği bir kez daha anlaşılmıştır (Arıkboğa, 2013: 92-93). Yukarıda zikredilen ülkelerde dengeli bir kentleşme olması, büyükşehir belediyelerinin makro hizmetlerle ilgilenmesi, kırsala yakın olan alt kademe belediyelerinin Türkiye özelinde ilçe belediyelerine nazaran daha yetkili olması ve optimum ölçeklere sahip bir örgütlenmenin sağlanmış olması da dikkate alındığında anılan ülke örneklerinde kırsalın gereksinimlerinin karşılanması daha olası iken Türkiye özelinde olabildiğince merkezileşen ve hatta “Lider Mahalli İdare” haline gelen büyükşehir belediyeleri kırsal alan ve kentsel alan ikileminde önemli bir sistemsel sorun olarak ele alınmaktadır (Alıcı, 2020: 254; Gözler, 2018: 253-254).

Öte yandan var olan dönüşümün daha iyi algılanabilmesi maksadıyla 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun incelenmesi gerekmektedir. Anılan rapora göre 2013 yılında 34.283 adet köy tüzel kişiliği var iken 2014 yılında bu sayı 18.143 adete inmiştir (cbs.gov.tr, 2014: 13). Dolayısıyla il mülki sınırı uygulaması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi neticesinde 16.140 köy tüzel kişiliğine son verilmiştir. Mezûr uygulama akabinde, özellikle hizmet kalitesinin düşmesi, bu kırsal alandaki mahallelerde yaşayan insanların yerel vergilerle karşı karşıya gelmesi, büyükşehirlerin ilçe belediyelerine göre daha yetkili hale getirilmesi neticesinde kentsel yönetim modelinin kırsal alana uygulanması özelinde önemli bir sorunun olduğu görülmüş, kırsalda yaşayan vatandaşların yaşamlarını sürdürmekte zorluk çekecekleri vurgulanmıştır (Genç ve Tekçe,

2019: 13-14; Arıkboğa, 2018: 18; Kızılböğa ve Alıcı, 2013: 368; Kızılböğa, Akıllı ve Özaslan, 2014: 232-233; Gürbüz, 2012: 34-35; Zengin, 2014: 109; Genç ve Korkın, 2017: 90-91). Zikredilen sorunlardan sadece kırsal alanda yaşayanların ekonomik açıdan desteklenmesi maksadıyla vergi ve ücretlerde indirim ve muafiyet yoluna gidilmesi hususu dikkate alınmıştır. Başka bir deyişle sistemsel açıdan modelin kırsal alanda uygulanması neticesinde ortaya çıkan yönetsel sorunların giderilmesini sağlayıcı mahiyette bir aksiyon alınmamıştır.

Köy olmanın verdiği hak ve ayrıcalıklardan yararlanan bu yerler için bir geçiş dönemi de öngörülmüş, beş yıl süresince yerel vergi ve ücretler konusunda anılan yerlere önemli indirim ve muafiyetler tanınmıştır. Ancak beş yıl bitmeden evvel kırsalda yaşayan vatandaşların bu mali külfetler altında kalmasının yaratacağı olumsuzluklar ve neticede meydana gelecek politik sonuçlar da nazara alınarak söz konusu süre peyderpey üç yıl daha uzatılmıştır. Bu sürenin de sonuna gelinmeden yeni bir statü belirlenerek bu yerlere tanınan muafiyet ve indirimlerin süresiz hale getirilmesi uygulamasına geçilmiştir. 16/10/2020 tarihli bir düzenleme ile 5216 sayılı Kanun'a Ek Madde 3 eklenerek büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer almakla birlikte daha önce köy veya belde belediyesi hüviyetinde iken mahalleye dönüştürülen yerlerin "sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak" belediye meclislerinin alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin "kırsal mahalle", tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilemeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla diğer alanların da "kırsal yerleşik alan" olarak kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu değişikliğe dair TBMM'de yapılan görüşmeler incelendiğinde İYİ Parti ve Cumhuriyet Halk Partisi genel olarak köy tüzel kişiliğinin anılan yerlere geri verilmesi gerektiği, kırsal mahalle gibi bir uygulamanın idari teşkilat ile uyumlu olmayacağı, kırsal alanların ve yaşamın korunmasının gerektiği hususlarını yinelemişlerdir. Milliyetçi Hareket Partisi ise bu yerlerin "merkez köy" hâline getirilmesi gerektiğini belirtmiştir. AK Parti ise kırsal alanlarda devam eden hak ve muafiyetlerin sürekli hale getirileceğini, bu hususta gerekli tespit ve takdir yetkisinin ise yerel meclislere bırakılarak sahayı en iyi bilen idarelerin tam yetkili kılınmasının amaçlandığını vurgulamıştır (TBMM, 2020). Ancak kırsalda yaşayan geçici kent nüfusuna dair bir değerlendirmeye gidilmemiştir. Anılan değişikliğin genel itibarıyla bir bütün olarak değerlendirilmesi neticesinde, kırsalda sürekli olarak yaşayan ve kırsal üretim süreçlerinde yer alan vatandaşların desteklenmesi gayesiyle yürürlüğe konulduğu anlaşılmıştır.

Bu düzenleme akabinde Kanun metninde yer alan hususların daha sarıh bir şekilde düzenlenmesi gerekmiş, buna bağlı olarak da uygulamayı göstermek üzere 15 Nisan 2021 tarih ve 31455 sayılı Resmî Gazete'de "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Yönetmeliğin 4. maddesine göre; kırsal mahallelerin 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi hüviyetinde iken mahalleye dönüştürülen yerler arasından belirlenebileceği, bu yönde bir karar alınma sürecinde ise “adalet, eşitlik ve genellik prensipleri” nazara alınarak benzer özellik taşıyan yerler için özdeş bir statünün belirlenmesi gerektiği hususuna yer verilmiştir. Bu genel açıklamalardan sonra ise bir yerin kırsal mahalle olarak belirlenebilmesi için;

- a) Kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi,
- b) Şehir merkezine olan uzaklık ve ulaştırma durumu,
- c) Belediyelerin yol, su, atık su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerinden en az birine erişebilme imkânına tam kapasitede ulaşabilip ulaşamaması,
- ç) Mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi,
- d) İmar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması,
- e) Sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranının yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olup olmaması,”

hususlarından bir veya daha fazlası ile benzeri hususların dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan kırsal yerleşik alan tespitinde de söz konusu uygulamanın mahalle düzeyinde yapılmasının esas olduğu belirtilmekle birlikte, yukarıda yer verilen şartların sağlanamamasından dolayı kırsal mahalle tespiti yapılması mümkün olmayan yerlerde on bin metrekareden az olmayan alanların Yönetmelik kapsamında yer alan ilke ve şartlar dikkate alınarak “kırsal yerleşik alan” olarak belirlenebileceği de hüküm altına alınmıştır.

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlere tanınan muafiyet ve indirimler ise şu şekildedir:

a) Gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden muaf olacaktır.

b) 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan muaf olacaktır.

c) Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanacaktır.

d) 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanacaktır.

e) Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde uygulanacaktır.”

Görüleceği üzere yukarıda yer verilen indirim ve muafiyetler, kırsal alanda yaşayan vatandaşlar kadar bu hizmetleri sunan idare ve kurumlar açısından da önem taşımaktadır. Bu yüzden anılan hak ve ayrıcalıkların yararlandırılması hususunda lüzum bulunan özenin gösterilmesi gerek vatandaşlar gerekse de hizmet kalitesini koruyacak olan idare ve kurumlar nezdinde büyük ehemmiyet taşımaktadır.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Tespitinde Karar Alma Süreci

Kentin mekânsal planlanması, kentin sosyal ve ekonomik gelişiminin sağlanması kentsel politikanın temel inceleme alanlarını oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, kentin fiziksel planlamasının içeriği ve niteliği sosyal, ekonomik ve politik dışsallıkları da beraberinde getirmektedir. Bu durum ise kentin işlevini, kentteki faaliyetlerin nerede ve nasıl konumlanacağını, kentsel ekonomik yapının dönüşümünü etkileyen kentsel politikanın karar alma süreçleriyle yakından ilişkilidir (Eraydın, 2006: 36-38; Keleş, 2016: 147; Şengül, 2007: 64-70, Yaman, 2021b: 377). Kentte yaşayan vatandaşların istifade ettikleri mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında ve kentin mekânsal planlamasında yerel yönetimler yetkili idarelerdir. Bu yetki dâhilinde belediyeler mahalli müşterek ihtiyaç olduğu varsayımından hareketle mekâna dayalı kentsel politikalar geliştirebilmektedir (Erençin, 2006: 22, Yaman, 2022: 43). Çalışmanın konusunu oluşturan kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitindeki karar alma süreçlerinin katılım düzeyinin niteliği ve niceliğinin incelenmesi de bu açıdan önem taşımaktadır.

Mevzuata göre kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine dair süreç, sadece belediyeler özelinde düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilgili ilçe belediyesinin meclisinde alınacak karar ile süreç başlamakta, akabinde de bu karar büyükşehir belediye meclisine intikal ettirilmektedir. Büyükşehir belediye meclisinde ise ilk toplantıda ilçe belediyesinin kararının görüşüleceği ve en geç doksan gün içerisinde nihai kararın verileceği hususu düzenlenmiştir. Söz konusu süre içerisinde büyükşehir belediye meclisince bir karar alınması zorunluluk arz etmekle birlikte genel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ilçe belediyesi kararlarının aynen veya değiştirilerek kabul edileceği yönünde düzenlemeler yer alsa da sadece kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde büyükşehir be-

diye meclisine “aynen kabul etme”, “değiştirerek kabul etme” yetkilerine ek olarak “reddetme” yetkisi de verilmiştir. Bu durumda büyükşehir belediye meclisinin doksan gün içerisinde karar alamaması halinde meydana gelecek olan zımnî ret durumunun yanı sıra ilçe belediyesinin kararını reddetmesi halinde idarelere zaman kazandırıcı bir olanak da tanıdığı değerlendirilmektedir.

Yönetmeliğin 6. maddesinde; büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediyesinden gelen teklifin değerlendirilmesi sırasında; bir mahalle özelinde kırsal mahalle kararının alınması sırasında ekonomik ve sosyal bütünlüğün gerektirmesi halinde mahalle civarında yer alan yerleşimleri de kapsayacak şekilde genişletme veya daraltma ile mahalle sınırı içindeki kırsal yerleşik alan kararını mahalle sınırlarına dek genişletme yetkisinin büyükşehir belediye meclisine verildiği görülmektedir.

Bu açıklamalardan hareketle büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisleri tarafından alınan kararlar üzerinde kayda değer mahiyette belirleyici bir yetki ile donatıldıkları, söz konusu karar sürecinin genel olarak meclis kararları şeklinde işleme dönüştüğü görülmektedir. Ancak bu karar süreçlerinde önemli bir eksiklik göze çarpmaktadır. Belediye meclisi kararı öncesinde ilgili belediye birimlerinin yapacakları tespitlerde bu kırsal yerlerin muhtarları ve bu yerlerde mukim vatandaşlarla bir temasa geçilmesi yönünde bir müeyyide bulunmamaktadır. Yerel halkın bu süreç içerisindeki görüşlerinin dikkate alınmamasının da önemli bir eleştiri olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti için nihai zaman, 6360 sayılı Kanun’un öngördüğü indirim ve muafiyetlerin nihai tatbik zamanı olan 31 Aralık 2025 tarihidir. Söz konusu tarihten sonra da karar alınabileceği gibi bu tarihten sonra alınacak bir karar ile bir yerin kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan hüviyetine de son verilmesi söz konusu olabilecektir. Bu durumda ise yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği aynı karar alma sürecinin işletilmesi gerekecektir.

Kırsal Mahalle/Kırsal Yerleşik Alan Tespitinde Yaşanacak Sorunlar ve Olası Sonuçları

Yukarıda yer verilen ölçütler dikkate alındığında genel olarak mezkûr kriterlerin göreceli bir mahiyet içerdikleri, bu ölçütlerin mekân yaklaşımı ile belirlendiği, başka bir deyişle kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının kişi veya mesken özelinde değil mekân kapsamında alınan bir karar şeklinde kurgulandığı, ancak gerek Kanun gerekse de Yönetmelik hükümleri nazara alındığında “ve benzeri hususlar” ibaresi ile idarelere bir takdir yetkisinin verildiği, dolayısıyla idarelerin başkaca ölçütler de geliştirerek bu kriterleri tatbik edebileceği hususu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, Yönetmelikte yer verilen kriterler ile belirlenecek olan benzeri kıstasların göreceli olması, tamamen ilgili belediyelerin inisiyatifleri ile kriterlerin anlamlandırılması neticesinde aynı büyükşehir belediyesi içerisinde

farklı ilçe belediyelerince özdeş nitelikteki alanlar kapsamında kamu yararından uzaklaşarak farklı şekilde karara varılarak kentsel veya kırsal mahalle nitelendirilmesinin yapılması da olası görülmektedir (Memiş, 2021). Bu riskin dışında diğer bir husus da kırsal mahalle olarak nitelendirilecek olan yerde kentsel bir yaşam süren ve kırsal üretime katılmayan geçici yerleşik kentli nüfusun da bu muafiyet ve istisnalardan yararlanacak olmasıdır. Nitekim bu yerlerde köy hayatı devam ederken ve dar gelirli vatandaşlar tarımla ve hayvancılıkla yaşamlarını sürdürmeye çalışırken aynı yerlerde üst gelir gruplarının ayrıcalıklı addedilecek yaşam mekânları da kurdukları görülmektedir. Ek Madde 3 ile tanınan yerel vergi ve ücretler kapsamındaki muafiyet, indirim ve istisnalardan her iki gelir grubunun da eşit bir şekilde yararlanması söz konusu uygulamanın tatbikinde tereddüde sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla mekânsal anlamda kentsel ve kırsal hayatın iç içe geçmesine bağlı olarak mevzuatın uygulanması güç bir hal almaktadır. Bu nedenle kırsal alanda yaşayıp bu hayatı idame ettirenlerle kentsel hayatın dinamiklerini kırsala taşıyan üst gelir gruplarının çeşitli kriterlerle ayrıştırılması gerekmektedir. Bu yöndeki bir uygulamanın tatbikinin gerek kırsal nüfusun gerekse de bu yerlere hizmet sunan yerel otoritelerin yararına olacağı şüphesizdir.

Yukarıda zikredilen mevzuat incelendiğinde kırsal alanların belirlenmesi noktasında belediyelere kayda değer mahiyette bir takdir yetkisinin de tanındığı görülecektir. Mer'î mevzuatta zikredilen "benzeri hususlar" ibaresi ile belediyelere mevzuat ile hüküm altına alınan kriterler dışında kırsal alanı tespit etmek maksadıyla başkaca kriterler belirleme hakkı ve serbestisi de tanınmaktadır. Hatta 5216 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir belediyelerine "*Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda*" büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi de verilmiştir. Bu nedenle kırsal ve kentsel alanın aynı mekân özelinde ayrıştırılmasında kentsel alanda bir üst otoritenin, başka bir deyişle yerel idari vesayet makamının bulunduğu da açıktır. Buna bağlı olarak kırsal mahallelerle kırsal yerleşik alanların tespitinde rasyonel, objektif ve ölçülebilir kriterlerin tespit edilmesi ve akabinde de bu yerlere tanınan muafiyet ve indirimlerden hakkaniyete uygun olarak sadece kırsalda sürekli olarak yaşam süren ve üretim sürecine katılan vatandaşların yararlanabilmesi için ölçütler geliştirilmesi, sonrasında da bu kriterlerin belediyelerce kullanılabilirliğinin sağlanması önem taşımaktadır.

Söz konusu istisna ve muafiyetler mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin etkinliği ve sunumu üzerinde de belirleyici olacaktır. İhtiyaç sahipleri dışında diğer mukimlerin de bu hak ve ayrıcalıklardan istifade etmesi hizmet sunan idare ve kurumların gelirlerini olabildiğince azaltacaktır (Alıcı, 2017: 907). Bir başka deyişle mali anlamda kayba uğrayacak olan idareler kaynakları ölçüsünde hizmet sunabilecek, böylece kentsel ve kırsal alanlardaki hizmetler arasında niceliksel

ve niteliksel fark da ortaya çıkacaktır (Alıcı, 2015: 23-24). Bu yüzden indirim ve muafiyetlerin sadece kırsal yaşam süren mükimlere tatbik edilmesi olabildiğince önem taşımakta olup, kırsalda kentsel yaşam süren nüfusun bu nedenle ayrıştırılması bilhassa hizmet sunan idarelerin mali yüklerini kayda değer derecede azaltacaktır.

Anılan Kanun ve Yönetmelik, kırsal alanın yaşam şeklinin devamını idame ettirmeyi amaçlamakta, kırsal yaşam sürüp, kırsal üretim sürecinde yer alan vatandaşları yerel hizmetler karşısında mali anlamda koruma gayesi gütmektedir. Dolayısıyla bu alanların zamanla kentsel alana dönüştürülmesi ve cazibe merkezi haline getirilmesi ilgili mevzuatın sözüne ve ruhuna aykırılık teşkil etmektedir. Bu yüzden tanınan hak ve muafiyetlerin sadece kırsal yaşam sürenleri kapsamaya gerektiği aşikârdır. Anılan sakıncaları giderecek mahiyette bir aksiyon alması halinde, söz konusu hak ve muafiyetlerden sadece kırsal nüfus istifade edecek, kentsel yaşam saiki ile bu yerlere yerleşen ve üretim sürecinde yer almayan geçici/dönemsel nüfus bu ayrıcalıklardan faydalanmayacaktır. Bu da mali anlamda ilgili idarelerin gelirini artırmakla birlikte kirleten öder/kullanan öder ilkeleri uyarınca kaynakların rasyonel kullanımını sağlayacak, böylece hizmet kalitesinde ve yeterliliğinde de artış gözlenecektir. Ayrıca mali durumları iyileşen idarelerin kaynak yaratması ile yeni mahalli hizmetleri de sunması olası hale gelecektir. Nitekim kırsal mahalle ve kırsal alan uygulamasının hakkaniyet ölçüsünde belirlenmesi ve uygulanması büyük önem taşımaktadır. Söz konusu uygulamanın siyasi saiklerle belirlenmesi, yerel seçimler öncesinde bu uygulamanın yaygınlaştırılması yerel idarelerin gelirlerini azaltacağı gibi vatandaş lehine olan bu durum idarelerin bütçe dengesini ve doğal kaynakları da olumsuz yönde etkileyecektir. Başka bir deyişle yerel yöneticilerin seçim öncesinde harcamalarını artırması, öz gelirlerin tahsili noktasında kayıtsız kalınması gibi saiklerle hareket ederek seçmen davranışını etkileme eğilimi (Salman ve Kahveci, 2021: 107) bütçe dengesini bozmakla birlikte yerel kaynakların adil dağılımına da mâni olacaktır. Bu sebeple kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının kamu yararını tesis edecek şekilde rasyonel kriterlere dayanarak tespit edilmesi hayli önem arz etmektedir.

Ancak yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri nazara alındığında yasa organının kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan kapsamında “mekân” odaklı bir saptamaya gittiği, dolayısıyla bir kırsal mekân içerisinde geçici yerleşik kent nüfusunu ayırma noktasında idarelere bir takdir yetkisi tanımadığı, mevzuatta yer alan ve benzeri hususlar ifadesi ile sadece mekâna özgü kriterler geliştirilebileceği de değerlendirilmektedir. Dolayısıyla kente yakın kırsal alanlar ile geçici süre ile kent nüfusunu ağırlayan diğer kırsal alanlarda kentli nüfusu kırsal yaşam süren vatandaşlardan ayırmak için mekândan ziyade kişi/mesken odaklı bir kriter saptama yetkisine imkân verecek mahiyette bir düzenlemenin ilgili Kanunda ve Yönetmelikte gerçekleştirilmesi de bu açıdan önem taşımaktadır.

Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulamasında Mersin İli Mezitli Örneği

Mersin ili Yenişehir Belediyesi tarafından alınan ve akabinde Mersin Büyükşehir Belediye Meclisince 16/08/2021 tarih ve 401 sayılı kararla ihtisas komisyonlarına gönderilen ve Mersin ili özelinde tatbik edilmek istenen bir karar, çalışmanın amacını ve ölçülebilir verilerini anlamlandırmak açısından kayda değer bulunmuştur. Bu kararda; merkez ilçe konumundaki Yenişehir'e bağlı olan sekiz mahallenin kırsal mahalle, bir mahallenin de bir kısmının kırsal yerleşik alan olarak kabul edildiği görülmüştür. Ancak söz konusu sekiz mahallenin mevcut koşulları ve yerleşim şekli incelenmeden "kırsal mahalle" olarak kabul edildiği görülmüştür. Nitekim bu yerlerde köy hayatı devam ederken ve dar gelirli vatandaşlar tarımla ve hayvancılıkla yaşamlarını sürdürmeye çalışırken aynı yerlerde üst gelir gruplarının ayrıcalıklı addedilecek yaşam mekânları kurdukları, kente oldukça yakın olan ve hatta kent ile bütünleşen bu kırsal mekânlarda kentsel bir yaşam sürerek bu yerlerde sürekli ikamet etmedikleri de görülmüştür. Ek Madde 3 ile tanınan yerel vergiler kapsamındaki muafiyet, indirim ve istisnalardan her iki gelir grubunun da eşit bir şekilde yararlanması söz konusu uygulamanın tatbikinde tereddüde ve hakkaniyete aykırı bir uygulamaya sebebiyet vereceği yetkili mercilerce de ileri sürülmüştür (Memiş, 2021). Örneğin, Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin yapmış olduğu bir çalışmada, söz konusu Yenişehir Belediyesi Meclis Kararının aynen Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından da kabul edilmesi halinde su ve kanalizasyon hizmetleri özelinde 1.864.738,98 TL'lik bir gelir kaybının yaşanacağı tespit edilmiştir (MESKİ, 2021). Öte yandan 2560 sayılı Kanun uyarınca toplam sistem maliyetine göre ücret tarifesi belirleyen bu idarenin, mahrum kalacağı bedeli dolaylı olarak su ücretine yansıtılmak durumunda kalacağı da açıktır. Bir başka deyişle kırsala tanınan haklardan bu yerlerde kısmen yaşayan üst gelir grubunun yararlanması neticesinde doğan zararın yerel ücret ve vergilerdeki artışla kentsel alanda yaşayan diğer insanlara yansıtılacağı veya bu idarenin bütçe denkliliğini sağlamak adına borçlanmak durumunda kalacağı da göz ardı edilmemelidir.

Aynı şekilde Yenişehir ilçesinin batısında bulunan ve kentsel-kırsal anlamda özellikleri örtüşen Mezitli Belediyesi de 01/09/2021 tarih ve 136 sayılı Meclis Kararı ile kırsal mahallelerini ve kırsal yerleşik alanlarını belirlemiştir. Bu karara göre Tepeköy, Cemilli, Kuzucubelen, Akarca, Demirışık, Doğançay, Kocayer, Kuzucu, Pelitkoyağı, Sarılar, Takanlı, Tol, Zeybekler, Doğlu Mahallelerinin tamamının Kırsal Mahalle; Fındıkpınarı, Bozön ve Çevlik Mahallelerinin ise 1/1000 uygulama imar planı dışında kalan kısımlarının Kırsal Mahalle olarak belirlendiği görülmüştür. Ancak mezkûr karara bir meclis üyesinin ret oyu verdiği görülmüştür. Öte yandan aynı meclisin 04/10/2021 tarih ve 167 sayılı Kararında ise bir ay önce alınan karara ret oyu veren meclis üyesinin

itirazı ile önceki ay alınan karar iptal edilerek “kırsal mahalle özelliği taşıyan mahalleler arasında hiçbir ayırım yapılmaksızın tüm mahallelerin kırsal mahalleye dönüştürülmesi” yönünde bir karar alındığı görülmüştür. Böylece Mezitli Belediyesi özelinde kırsal alanlara dair herhangi bir değerlendirme ve tespit yapılmaksızın kırsal mahallelerin belirlendiği anlaşılmıştır. Söz konusu iki ilçe belediyesinin meclis kararları Mersin Büyükşehir Belediye Meclisinde görüşülerek ilgili ihtisas komisyonlarına gönderilse de doksan günlük süre içerisinde nihai bir karar alınmadığı da tespit edilmiştir. Bu çerçevede; kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alan ayırımının sadece mekân özelinde ve somut tespitlere gidilmeksizin bütün kırsal kapsayacak şekilde alındığı görülmektedir. Başka bir deyişle kırsal yaşam süren vatandaşlar ile bu yerlerde yaşayan geçici kentsel nüfusun yoğunluğu ile kamu hizmetlerinin sunulması noktasında hizmet sunucularının olası mali kayıpları değerlendirilmeden bir karara gidildiği anlaşılmaktadır.

Diğer büyükşehir belediyelerinden farklı olarak Mersin ili çeşitli bölgelerden göç alan, farklı sektörlerin ağırlıkta olduğu, denizyolu, demiryolu gibi birçok coğrafi farklılığı mekânsal olarak uhdesinde barındıran bir tarım ve turizm kentidir. Özellikle Mezitli ilçesi Mersin ilinin merkezinde yer almakla birlikte kırsal nüfusa da sahip olan ve büyükşehir belediye meclisi kararlarının incelenmesi neticesinde kırsal mahalle konusunda ilk aksiyon alan ilçelerdendir. Ayrıca bu ilçede yaşayan insanların yoğun bir şekilde yayla ve yazlık yerleşim yerlerinin olması nedeniyle de tek bir nüfusa merkezde ve kırsalda (yazlık ve yayla) aynı yerel hizmetlerin sunulması söz konusu olmaktadır. Başka bir deyişle aynı vatandaş için aynı yatırımın üç farklı yerde yapılması veya yatırımın kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Diğer taraftan Mersin ilinin nüfusu iki milyonun altında iken 860 bin dolayında su abonesi bulunmaktadır. Bu da merkezde veya başka kentlerde yaşayan yazlık ve yayla nüfusunun mükerrerliğini kanıtlamaktadır. Bu yüzden diğer büyükşehirlerde ayrı ayrı olan kentsel yerleşim ile ayrışık değişkenlerin bir arada bu bölgede ve yerleşim yeri özelinde yer alması nedeniyle Mersin ili Mezitli ilçesinin incelenmesi gerekliliği hâsıl olmuştur. Bir başka deyişle kentsel ve kırsal sorunlar bağlamında mekânsal olarak nüfusun hareketliliği de nazara alındığında Türkiye özelinde rastlanılabilecek sorunların neredeyse tamamına yakınına kapsadığı değerlendirilen bu ölçeğin anlamlı bir mahiyet içerdiği değerlendirilmektedir. Nitekim Mezitli ilçesi hem denize açılan hem de karla mücadele edilen çetin Toros Dağlarına dek uzanan, aynı anda farklı hava koşullarının ve yerleşim düzeninin görüldüğü bir ilçe özelliğinde olması nedeniyle anılan örnek üzerinden bir değerlendirmeye gidilmesi yararlı olacaktır.

TÜİK verilerine göre 2020 yılında Mezitli ilçesinde 17 mahallede 9.157 kırsal nüfus yaşamaktadır. Söz konusu yerleşim yerinin kırsal ve kentsel nüfusu bir arada içermesi ve kente olabildiğince yakın olması kırsal mahalle tespiti açısından önem taşımaktadır. Öte yandan bu yerlerde yaz nüfusunun neredeyse beş katına çıktığı, başka bir deyişle kırsal alanlarda ikamet etmeyen insanların yaz

aylarında bu yerlere akın ettikleri, anılan mekânları yayla şeklinde kullandıkları, gündüz kentsel alanlarda faaliyetlerde bulunup yaz boyunca geceleri bu yerlerde yaşadıkları görülmektedir. Bu genel durumu özelleştirirsek Fındıkpınarı Mahallesi'nde 2022 yılı verilerine göre nüfus 1007 iken söz konusu yerde bilhassa yaz aylarında hafta sonları nüfusun 50.000'e dek ulaştığı ileri sürülmektedir. Nitekim COVID-19 salgını ve diğer saiklerle kentsel nüfusun kent çevresinde yer alan yakın kırsal alanlara yerleştikleri, bu sebeple de kırsal alanda kırsal yaşam ve yerleşim özelliğinin yanı sıra kentsel yaşam ve yerleşim tarzının da ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla bu yerlerde sadece yaz aylarında nüfus yoğunluğu ile birlikte mahalli müşterek hizmetlere duyulan gereksinimin arttığı, bunun da hizmet sunum kalitesini ve maliyetini olabildiğince etkilediği anlaşılmaktadır. Anılan ölçek özelinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde esas alınması gereken kriterlerin tespiti açısından bu aşamada bir alan araştırması yapılarak kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine dair bir model önerisinin geliştirilmesi gerekliliği hâsıl olmuştur.

Araştırmanın Metodolojisi

Araştırmanın problemi; büyükşehir belediyeleri özelinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasına ilişkin alınan kararların analiz edilmesidir. Bu analizin kapsamı, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan kararlarının arkasındaki kentsel karar alma süreçlerini değerlendirmek, kentsel ve kırsal hizmetlerin niceliği ve niteliği üzerindeki etkilerini analiz etmek, alınan kararların yerel yönetimler bünyesindeki etkisini incelemektir. Bu bağlamda araştırmada nitel araştırma yöntemi stratejisi benimsemiş, güncel bir konuyu derinlemesine incelemeyi, bir olgunun bağlamını ortaya çıkarmayı hedefleyen araçsal ve çoklu durum çalışması deseni kullanılmıştır (Creswell, 2021: 101; Yıldırım ve Şimşek, 2006: 290). Çalışmada veri toplama tekniği olarak derinlemesine görüşme stratejisi kullanılmıştır. Araştırmada nitel araştırma yöntemlerinde tercih edilen amaçlı örnekleme yöntemi tercih edilmiştir (Yıldırım ve Şimşek, 2006: 290). Bu bağlamda durum çalışmasının bir olguyu ve bir konuyu derinlemesine ve ayrıntılı bir şekilde inceleme imkânı sağlaması nedeniyle çalışmanın örnekleme daha önce de izah edildiği üzere Mersin ili Mezitli ilçesi özelinde sınırlandırılmıştır. Kentsel ve kırsal mahalle / yerleşik alanların belirlenmesine ilişkin kararı etkileyen ve bu karardan etkilenen aktörlerden oluşan örneklem grubu ile gerekli etik kurul izni alınması akabinde derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Çalışmada Mersin Büyükşehir Belediyesi meclis üyeleri ve bürokratları ile su ve kanalizasyon idaresi bürokratları, Mezitli Belediyesi meclis üyeleri ve bürokratları ile kırsal mahalle muhtarlarından oluşan üç farklı aktör grubu içerisinde 33 katılımcı belirlenmiştir.

K5	E	MBB	K16	E	Mezitli Belediyesi	K27	E	Muhtar
K6	E	MBB	K17	E	Muhtar	K28	E	Muhtar
K7	E	MBB	K18	E	Muhtar	K29	E	Muhtar
K8	E	MESKİ	K19	E	Muhtar	K30	E	Muhtar
K9	E	Mezitli Belediyesi	K20	E	Muhtar	K31	E	Muhtar
K10	K	Mezitli Belediyesi	K21	E	Muhtar	K32	E	Muhtar
K11	K	Mezitli Belediyesi	K22	E	Muhtar	K33	E	Muhtar

Tablo 1’de belirtilen kişi ve kurumlar kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alanların belirlenmesine ilişkin kararı etkileyen ve bu karardan etkilenen katılımcılardan oluşturulmuştur. Çalışmanın konusunu oluşturan kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alanların belirlenmesindeki durumu anlayabilmek ve açıklayabilmek için; kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması için aranan kriterlerin sadece kırsal alanda yaşayıp bu yaşam tarzı kapsamında üretim süreçlerinde yer alan insanları kapsayıp kapsamadığı, bu kriterlerin hakkaniyetli bir uygulamayı tesis edip etmediği, kırsal ve kentsel nüfusu ayıracak bir mahiyet içerip içermediği, alınan kararlarda idarelerin mali durumlarının dikkate alınıp alınmadığı, mevzuatta yer alan “ve benzeri hususlar” kapsamında yeni kriterler belirlenip belirlenmediği, mevcut uygulamanın tanınan muafiyet ve indirimler ile birlikte kente yakın kırsal alanları bir cazibe merkezi haline getirerek kentsel yaşamı özendirip özendirmediği araştırma soruları özelinde yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler için sorular hazırlanmıştır.

Çalışma kapsamında elde edilen veriler MAXQDA 2022 Pro programı vasıtasıyla analiz edilmiştir. MAXQDA programı, çalışmada yer alan katılımcıların mülakatlarının analiz edilmesine ve bu analizlerin görselleştirilmesine imkân sağlaması nedeniyle tercih edilmiştir. MAXQDA ile homojen olmayan katılımcıların benzerlikleri ve farklılıklarını tespit etmeye yarayan katılımcı odaklı analiz yapılmıştır. Çalışmanın analizinde aşağıdaki adımlar takip edilmiştir.

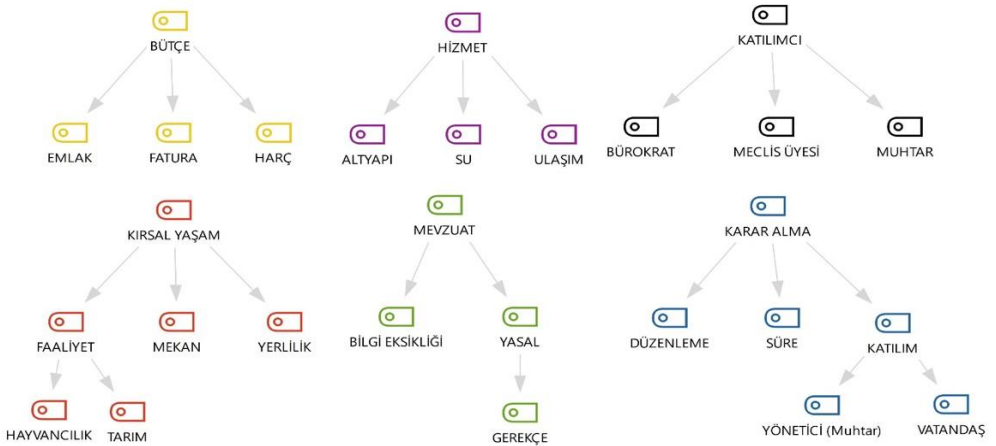
Öncelikle farklı aktör grubundan oluşan mülakatlar metne dökülerek MAXQDA projesi olarak tanımlanmıştır. Görüşmelerin içeriği 6 kategori ve 22

kod bağlamında çözümlenmiştir. Böylelikle araçsal ve çoklu durum çalışması deneninde incelenen konunun kavramsal çerçevesi yeniden oluşturulmuştur. Görüşmelerden elde edilen veriler açık kodlarla ayrılmış, ardından kategorilere ayrıştırılarak eksen ve seçici kodları tanımlanmıştır (Strauss, 2003; Cansız vd., 2018: 18). Verilerin değerlendirilmesi aşamasında ise betimsel ve ilişkisel analizler yapılmış olup, verilerin görselleştirilmesinde kategori ve kod rehberi ve ilişkisi göz önüne alınmıştır.

Bulgular

Creswell'den aktaran Kuckartz, araştırma verilerinin hazır bulunmadığını, veri analizinin özel olarak oluşturulan, revize edilen ve tasarlanan bir süreç olduğunu vurgulamaktadır (Kuckartz, 2014: 17). Araştırmada yer alan katılımcılara ait görüşmeler 6 kategori ve 22 koddan oluşan sistematik bir çerçeve içerisinde MAXQDA 2022 programı vasıtasıyla analiz edilmiştir.

Şekil 2. Katılımcı Görüşme Analizi Kategori ve Kod Sistemi



28/07/2022-11/08/2022 tarihleri arasında gerçekleştirilen yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler neticesinde Tablo 1'de belirtilen ilgililere yöneltilen sorular ve yanıtları yukarıda yer verilen yöntem çerçevesinde incelenmiş olup tespit edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

Çalışma kapsamında öncelikle kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alana ilişkin karar vericilerin mevzuat ile olan ilişkisi incelenmiştir.

Mezitli ve Mersin Büyükşehir Belediyeleri ile Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi bürokratlarının tamamı kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan konusunda yürürlüğe konulan mevzuatın yeterli olmadığını, hâlihazırda söz konusu mevzuatın sadece mekânı esas alan bir yaklaşıma dayanması sebebiyle

sahada karşılaşılan sorunları çözecek, başka bir deyişle oluşan tereddütleri gidecek bir mahiyet içermediğini ileri sürmüşlerdir. Mezitli ve Mersin Büyükşehir Belediyesi meclis üyelerinin ise bir kısmının konu hakkında yeterli derecede bilgi sahibi oldukları görülmüş, anılan mevzuatın kırsal alanlarda kırsal nüfus ile kent- sel nüfusu ayırmaktan uzak olduğunu ifade etmişlerdir. Muhtarlar ise genel olarak mevzuat özelinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanın belirlenmesinde kullanılacak ölçütler hakkında bilgi sahibi olmadıklarını zikretmişlerdir.

Yapılan bu görüşmeler neticesinde genel olarak karar vericiler, uygulayıcılar ve muhtarlara göre hâlihazırdaki kırsal alanın belirlenmesinde ve kent- sel/kırsal nüfusun ayrıştırılmasında mevzuatın yeterli olmadığı görüşünün kabul gördüğü tespit edilmiştir. Bu sorunun çözülmesi maksadıyla da mevzuatın daha ayrıntılı hükümler içerecek şekilde mekân dışında mesken/kişi bazlı bir yaklaşıma cevaz verecek mahiyette yasama organınca tekrar düzenlenmesinin gerektiği anlaşılmıştır. Bu yönde bir düzenleme akabinde de kamu yararını tesis etmek maksadıyla meydana gelebilecek farklılıkları gidermek ve tereddütleri ortadan kaldırmak üzere mevzuata dayanılarak bir uygulama rehberinin ilgili makamlarca hazırlanmasının yerinde olacağı belirtilmiştir.

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan kararlarının alınması süreci, katılım düzeyi açısından da analiz edilmiştir. Buna göre yapılan görüşmelerde “muhtarların ve kırsal alanda mukim olan vatandaşların kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespiti süreci öncesinde bilgilendirilmedikleri ve bu süreçte görüşlerine yer verilmediği” tespit edilmiştir. Bir başka deyişle kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının tatbik edileceği mekânlarda yaşayan insanların ve o yerin temsilcisinin görüş, kanaat ve temennilerinin nazara alınmadığı anlaşılmıştır. Bu tespite bağlı olarak kimi meclis üyeleri; muhtar ve halk görüşü alınmaması neticesinde kırsalda yaşayan insanların hiçe sayıldığını, anılan vatandaşların gereksinimleri ve istemleri dikkate alınmaksızın karar verici erkler tarafından dayatılan bu yeni model ile vatandaşlarla belediyeler arasındaki ilişkilerde kopmaya veya gerilime sebebiyet verilebileceğini de ileri sürmüşlerdir.

Şekil 1’de gösterildiği gibi meclise gönderilen kararların mevzuat, kent- sel hizmetler ve yerel idarelerin bütçeleri yönünden gerekçelerinin yeterlilik düzeyi de ele alınmıştır. Bürokratlara göre, meclise gönderilen teklifin yeterli düzeyde ve gerekçeli olmadığı ileri sürülmüştür. Meclis üyelerine göre ise söz konusu teklifin yeterli düzeyde ve gerekçeli olduğu kanaati ön plana çıkmıştır. Ayrıca araştırma kapsamında bulunan idare ve kurumların bütçelerinin hazırlanması sırasında, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen muhitlerde tatbik edilecek uygulamanın doğuracağı mali kayıpların nazara alınmadığı da tespit edilmiştir.

Bununla birlikte pandemi sürecinin kırsal yaşamı cazibeli haline getirmesi, kırsal alanın da dönüşümünü beraberinde getirmektedir. Çalışma kapsamında kırsal alanda yaşamayı cazip hale getirecek olan bu düzenlemenin kırsal yaşama olan olası etkileri de incelenmiştir. Buna göre gerek bürokratlar gerekse de meclis üyeleri tarafından söz konusu mevzuatın anılan olası sakıncayı önleyecek mahiyette olmadığı görüşü kabul görmüştür. Bir başka deyişle mekâna bağlı bir değerlendirmenin kırsal alandaki yaşama ilişkin sosyal, ekonomik ve kültürel ilişkileri eksik bırakacağı hususuna dikkat çekilmiştir. Bu yüzden mevzuatın bilhassa kentli nüfusun geçici süreyle yaşadığı yerlerde mekândan ziyade kişi/mesken yaklaşımı ile söz konusu muafiyet ve indirimlerin tanımlanmasına olanak verecek şekilde gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Mezitli ilçesi özelinde kentsel alana hayli yakın olan Bozön gibi yerlerde kentsel yerleşiklerin dışında yabancı ülke vatandaşlarının da bu yerlere yerleştikleri, ayrıca özellikle yaz aylarında yazlık ve yayla nüfusunun hareket halinde olduğu, kırsal mahallelere yaz aylarında yayla yaşam alanı olarak gelenlerle yabancı ülke vatandaşlarının da bu ayrıcalıklardan istifade edeceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla sadece kırsalda yaşayıp kırsal yaşam süren insanlar için tanınan ayrıcalıklardan kentsel yaşam süren vatandaşlarla diğer ülke vatandaşlarının da yararlanabileceği hususuna yer verilmiştir. Yapılan görüşmelerde muhtarlar ve bürokratların tamamı kırsal alanda sürekli yaşayan ve kırsal üretim sürecinde bulunan vatandaşlar dışında belirli zamanlarda bu yerlerde yaşayan ve kentsel yaşam süren üst gelir gruplarının bu haklardan istifade etmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Meclis üyelerinin de önemli bir kısmı bu kanaati desteklerken az sayıda ihtisas komisyonu üyesi kırsalın kentsel alana dönüşebilmesi için kentsel alana yakın bu yerlerin cazibe merkezi haline getirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

Bu açıklama ve görüşlerden hareketle, büyük ölçüde muhtarlar ile bürokratların ve karar alıcı durumda bulunan meclis üyeleri, anılan haklardan sadece kırsalda sürekli yaşayan ve bu yaşam tarzını idame ettirenlerin istifade etmesi gerektiğini savunmuşlardır. Buna bağlı olarak da kırsal alanların ve yaşam formatlarının sürdürülebilir hale getirilmesi açısından bu yerlerin kimliğinin korunması gerektiği hususu vurgulanmıştır. Katılımcılar tarafından düzenlemenin, kırsal yaşamın ekonomik faaliyet ve mekân ilişkisi, kültürel ve uzun süre ikametgâh bağı (yerlilik) gibi hususları göz ardı etmemesi gerektiği vurgulanmıştır.

Öte yandan yapılan görüşmelerde konu hakkında makul ve objektif değerlendirmelerin alınabildiği bürokratlar bir diğer önemli hususa da dikkat çekmişlerdir. Köy tüzel kişiliğine sahipken mahalleye dönüşen ve kentsel alanlara yakın olan bu yerlerde kırsal mahalle statüsü ile bu alanların cazibe merkezi haline geldiği, pandemi sürecinin bu durumu tetiklediği, üst gelir grubunun kırsal yaşamı tehdit edecek derecede bir yapılaşma ile kentsel yaşam formatının bu yer-

lerde yayılmasını sağladığı, buna bağlı olarak da özellikle hayvancılık yapan vatandaşların koku nedeniyle belediyeye şikâyet edildiği belirtilmiştir. Söz konusu durum esasında kırsal mahalle kararının doğru alınmaması halinde kırsal yaşamın ortadan kalkabileceğini de göstermektedir. Bu hususta Mezitli Belediyesi Başkan Yardımcısı kırsal alanda yaşayan vatandaşların “deresine, ormanına, mezarına ve göletine sahip çıkması gerektiğini, aksi halde kırsalda yaşayan insanların bir süre sonra yaşadıkları yerin yabancı haline geleceğini ve bu alanların rantsal birer meta haline dönüşeceğini” zikrederek kırsal mahalle kararı alınması noktasında belediyelere verilen yetkinin doğru kullanılması halinde kırsal yaşamın idame ettirilebileceğini, aksi halde bu alanların kentsel mekânlar haline dönüşerek kırsal yaşamın yok edileceğini belirtmiştir.

Muhtarlar ise söz konusu haklardan sadece kırsalda sürekli yaşayanların istifade etmesi gerektiğini vurgulayarak bilhassa kırsalda yaşanan su sıkıntısı gibi sebeplerle bu yerlerin kentsel alanlar haline gelmemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Anılan yerlerde suyun kent ücretine göre %75 daha ucuz olması sebebiyle içme suyunun kentli nüfus tarafından bahçe sulama ve yüzme havuzu gibi çeşitli saiklerle kullanıldığını, dolayısıyla da suyun amacı dışında yersiz ve dönemsel kullanımına bağlı olarak kimi mahallelerde su sıkıntısının yaşandığına dikkat çekmişlerdir. Muhtarlarca, özellikle kentli yayla nüfusunun yaz aylarında kırsal alanlara geçici süreyle yerleştiği dönemlerde diğer aylara nazaran belediyeler ile su ve kanalizasyon idaresinin sunduğu kimi hizmetlerin kalitesinin düştüğü ve bu hizmetlerde yaşamı etkileyecek derecede gecikmenin yaşandığı ileri sürülmüştür. Muhtarlar, hizmet sunumunda yaşanan sorunların ilgili idarelerden kaynaklanmadığını, kırsal ve kentsel nüfusun ayrıştırılarak mevzuatın uygulanması halinde doğal kaynakların korunacağını ve İdarelerin mali kaynak yetersizliği nedeniyle sunmakta güçlük çektiği hizmetlerin kalitesinde ve sunum süresinde iyileştirici tedbirlerin alınabileceğini ifade ederek kırsalın kaynaklarının ancak kırsal yaşam sürenler için kullanılması gerektiğini vurgulamışlardır.

Katılımcılar kırsal alana ilişkin mekânsal kriterin kırsal yaşam süren nüfusa özgü ekonomik faaliyetleri ve yaşam kültürünü göz ardı ettiğini belirtmiştir. Mevzuatın bu konudaki yetersizliğinin mahallelerin bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmasına neden olduğunun altı çizilmiştir. Bunun yerine mahalle özelinde, kırsal yaşam sürenlerin bu haklardan yararlanması noktasında kararların alınmasının daha hakkaniyetli olacağı değerlendirilmiştir. Bu çerçevede hâlihazırdaki mevzuatın var olan tereddütleri giderecek şekilde kentsel ve kırsal nüfusu ayrıştıracak şekilde yeniden kurgulanması gerektiği görüşü genel kabul görmüştür.

Mezitli ilçesi örneğinde kırsal mahalle konusunda alınan karar incelendiğinde, ilgililerin önemli bir kısmı gerek kanun maddesinin gerekse de yönetmeliğin yeterli olmadığını, içeriği itibarıyla tereddütleri gideremediğini, mevzuatta belirtilen kriterlerden hemen sonra yer alan “ve benzeri” kriterler şeklinde idareye

tanınan takdir yetkisinin kullanılmadığını, anılan ibare kapsamında belirlenecek olan yeni kriterlerin mekân özelinde tespit edilebileceği görüşünün yaygınlık taşıdığını, söz konusu ibarenin kentsel ve kırsal yaşamı ayırarak şekilde meskenler ve vatandaşlar özelinde kullanılabileceği hususunda bir tereddüt olduğu için söz konusu takdir yetkisinin yeterince kullanılmadığını, dolayısıyla da bu hususa dayalı olarak karar alınmadığını belirtmişlerdir. Bahsi geçen ibareye ve takdir yetkisine binaen kentsel/kırsal yaşam süren vatandaşların ayrıştırılmasını teminen gerekli düzenlemenin yapılması halinde daha hakkaniyetli bir durum ortaya çıkabileceği hususu ileri sürülmüştür. Öte yandan kimi meclis üyeleri de anılan süreçte kırsalın korunması amacıyla idarenin takdir yetkisinin insan ve sermaye değil doğa önceliğine dayanarak belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Çalışma kapsamında kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alan ayrımını sağlayacak ölçüde kamu yararını tesis edecek mahiyette bir model önerisi de geliştirilmiştir. Katılımcıların uygulamanın eksikliğini gidermeye yönelik görüş ve önerileri şu şekilde analiz edilmiştir.

Katılımcılar, mevzuatta yer alan kriterlerin rasyonel bir şekilde uygulanmasının güç olacağına değinerek bilhassa mekâna bağlı değerlendirmenin uygulamada önemli sorunları beraberinde getireceğine dikkat çekmişlerdir. İlgililer, kırsal nüfus ve kentli nüfusun ekonomik faaliyet ve mekân ilişkisi ile yaşam kültürü de göz önüne alınarak bir karara varılması gerektiğini vurgulamışlardır. Bu bağlamda, hâlihazırdaki kriterlerin kente yakın ve kent nüfusunun geçici süreyle yaşadığı kırsal muhitlerde yeterli olamayacağını belirtmişlerdir.

Katılımcıların önemli bir kısmı kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alanların belirlenme kriterlerine yönelik olarak yukarıda zikredilen “*ve benzeri*” hususlar hükmü çerçevesinde mekândan ziyade kırsalda yaşayan insanlar nazara alınarak ölçüt belirlenmesi gerektiğini savunmuşlardır. “*Belediyelerce belirlenecek olan rayiç bedelin altında meskene sahip olanlar*”, “*Kırsal alanlarda sürekli olarak ikamet edenler*”, “*Tarım/hayvancılık gibi kırsal üretim sürecinde yer alıp Çiftçi Kayıt Sisteminde kayıtlı olanlar*” ve “*Çalışma durumunu tevsik edici belge*” başta olmak üzere benzeri kriterlerin bu aşamada yeterli olabileceği değerlendirilmiştir. Ayrıca anılan hususların doğruluğunun tespit edilmesi için “*Muhtar Onayı*” şeklinde bir inceleme prosedürünün de geliştirilmesi gerektiği, uygulama birliğinin tesisi adına ilgililerce yapılan itirazların belediye bünyesinde karara bağlanacağı bir itiraz komisyonunun teşekkül ettirilmesinin de yararlı olacağı belirtilmiştir. Söz konusu kriterlerin mekândan ziyade meskenlere ve orada mukim olanlara yönelik olduğu değerlendirilmiş, anılan kriterlerin birinin veya hepsinin aranması halinde kırsalda geçici sürelerde yaşayan ve kırsal üretim sürecine dahil olmayan kentli nüfusun bu haklardan istifade edemeyeceği kanaati oluşmuştur. Bahsi geçen kriterler muhtarlar ve meclis üyelerine de sorulduğunda yukarıda yer verilen kriterlerin bu aşamada var olan sorunları çözebileceği ve

hakkaniyet dâhilinde bir uygulamanın bu çerçevede tesis edilebileceği görüşünün kabul edildiği görülmüştür. Ancak daha önce de değinildiği üzere mevzuatta yer alan “ve benzeri hususlar” ibaresinin mekâna özgü kriterleri kapsadığı yönündeki yaygın kanaatten de hareketle bu kapsamda ilgili mevzuatta yapılacak bir düzenleme ile “gerekmesi halinde kişi/mesken yaklaşımının da esas alınabileceği” yönündeki yetkinin belediyelere tanınmasının gerektiği açıktır.

Öte yandan kırsal alanların birer cazibe merkezi haline getirilmemesi için kırsal alanda yaşayanlarla bu yerlere geçici sürelerle yerleşen ve kırsal yaşam süremeyen, üretim sürecinde yer almayanların ayrıştırılmasının önemli olduğu zikredilmiştir. Söz konusu yerlerin yaşam formatının korunması ve köylünün desteklenmesi adına da kırsal yerlerin tekrar köy hüviyetine dönüştürülmesi hususunda yoğun bir kanaatin olduğu tespit edilmiştir. Az sayıda da olsa kırsal mahallelere tüzel kişilik verilmesi, mahalle ve kırsal mahalle statüsüne devam edilmesi, bir yerin kaderinin sadece o yerde sürekli olarak mukim olan vatandaşların halk oylaması suretiyle belirlenmesi yönünde çeşitli görüşler de ileri sürülmüştür.

Kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alanlara yönelik kentsel hizmetlerin niteliği, niceliği, etkinliği ve verimliliği ile kırsal alanların belediye hizmetlerinden yeterince istifade edip etmediği hususları da ele alınmıştır.

Görüşmeye katılanlar, kırsala yönelik belediyelerce sunulan hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde ifasına etki eden faktörleri çeşitli kategorilerde ele almışlardır. Öncelikle kırsala tanınan indirim ve muafiyetlerin yerel idarelerin gelirini azalttığı, buna bağlı olarak da idarelerin gelir kaybına uğradıkları, kırsal mahalle kararı ile bu durumun sürekli hale getirileceği belirtilmiştir. Bu duruma bağlı olarak da kimi hizmetlerin daha geç veya daha düşük kalite ile sunulduğu, idarelerin gelirlerinde bir artış olmadan kentsel ve kırsal alana eşit ve kaliteli hizmet sunmanın güç olacağı hususu vurgulanmıştır. Öte yandan sadece bürokratlarca yapılan bir değerlendirme de dikkat çekici bulunmuştur. Söz konusu indirim ve muafiyetlerin sadece yerel vergi ve ücretleri kapsadığı, bu durumun yerel yönetimlere bu anlamda mali bir külfet yüklenmesine rağmen gelirlerini artırıcı aksiyon alınmadığı gibi bu yerlerde yaşayanlara yönelik merkezi yönetimce tahsil edilen vergi ve ücretlere dair bir indirim veya muafiyetin de tanınmadığı hususu vurgulanmıştır. Bu aşamada kentsel ve kırsal yaşam sürenlerin ayrıştırılması halinde belediyelerin mali durumlarında yaşanacak olası olumsuzlukların önemli bir kısmının giderilebileceği ileri sürülmüştür.

Hizmetin sunumunu, kalitesini ve dağılımını etkileyen bu husus bir kenara bırakıldığında belediyeleri kazanan siyasi parti ile kırsalda seçimlerde verilen oyların yoğunluğu çerçevesinde siyasi özdeşlik veya uyumsuzluk hallerinin de hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını sağlayan veya engelleyen bir unsur ol-

duğu özellikle muhtarlarca ileri sürülmüştür. Öte yandan il mülki sınırı uygulaması ile bir idarenin kentin tamamında aynı hizmeti aynı hızda, kalitede ve memnuniyet düzeyinde sunabilmesinin de imkânsız olduğu, aynı hizmetin farklı yerlerde ve şartlarda maliyetinin de farklılaşabileceği tüm katılımcılar tarafından vurgulanmıştır. Bu çerçevede kırsalda sunulan kentsel hizmetlerin etkin ve verimli sunumuna etki eden faktörlerin mali, idari ve siyasi açıdan ele alınabileceği değerlendirilmiştir. Bu faktörlere bağlı olarak da kırsal alanların belediye hizmetlerinden istifade etme düzeyinin de farklılık gösterebileceği hususu zikredilerek gelir azalışına sebebiyet veren mevcut indirim ve muafiyetlerin belediye bütçesinde oluşturacağı mali yükün diğerlerine nazaran daha belirleyici ve tesir edici bir mahiyet içerdiği hususu vurgulanmıştır.

Bu kapsamda dikkate değer bir değerlendirme ise Fındıkpınarı Mahalle Muhtarı tarafından yapılmıştır. Muhtar, mahallesinin resmi yerleşik nüfusunun 1007 kişi olduğunu, ancak jandarma ile ilgili kurum ve kuruluşların tespitlerine göre yazlık yayla nüfusunun bilhassa hafta sonlarında 50.000 kişiye dek yükseldiğini, geçici süre ile ikamet eden bu kişiler için oldukça maliyetli altyapı yatırımlarının gerektiğini, ancak bu muafiyetler ve haklar nedeniyle söz konusu idarelerin bu gereksinimleri karşılamakta zorluk yaşadıklarını ileri sürmüştür. Bahsi geçen durum ilgili bürokratlarca da teyit edilmiştir.

Söz konusu bulgulardan hareketle kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının hakkaniyete ve bu yerlerin var oluş saiklerine uygun olarak idame ettirilmesine olanak sağlayan bir modelin tesis edilebilmesi için hâlihazırda 5216 sayılı Kanun'un Ek Madde 3 düzenlemesi ve buna bağlı olarak yürürlüğe konulan "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" özelinde kırsal ve kentsel nüfusu ayırıcı olduğu değerlendirilen ve yukarıda zikredilen mekâna dayalı kriterlerin yanı sıra gerekmesi halinde mukime veya meskene dayalı kriterlerin de mevzuata eklenmesi, uygulamada tereddüde yol açabilecek hususları giderecek mahiyette mevzuata dayanılarak bir uygulama rehberinin hazırlanması halinde kırsal alanların ve kırsal yaşam süren vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunabileceği değerlendirilmektedir. Mekânın dışında kişiye veya meskene dayalı tespitlerin kabul edilmesi halinde ise muhtarların da sürece dâhil edilmesi ve olası hak kayıplarının giderilmesi ile uygulama birliğinin tesis edilmesi adına belediyeler bünyesinde itiraz komisyonlarının oluşturulmasının elzem bir önem taşıyacağı da açıktır.

Sonuç

Büyükşehir belediyeleri özelinde il mülki sınırı uygulamasına geçişle birlikte il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak köy ve belde belediyelerinin mahalle hüviyetine dönüştürülmesi uygulamasına geçilmiştir. Kırsalda yaşayan vatandaş-

lara büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerince hizmet sunulmasına bağlı olarak yerel vergi ve ücretlerin de kırsalda yaşayan vatandaşlarca ödenmesi zarureti doğmuştur. Ancak bu hususta belirli bir süre ile sınırlı kalmak kaydıyla önemli muafiyet ve indirimler tanınsa da söz konusu sürenin dolması halinde kırsal muhitlerde yaşayan vatandaşların bu yerel vergi ve ücretleri ödeme imkânının oluşamayacağı görülerek bu yerlere kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsünün verilmesi ve var olan muafiyet ve indirimlerin süresiz hale getirilmesi uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu hususta yürürlüğe konulan mevzuatın mekâna özgü olduğu, kırsal ve kentsel nüfusu ayırmaya imkân tanımadığı, hakkaniyet dahilinde sadece anılan muafiyet ve indirimlerden kırsal nüfusun yararlanması adına bir model önerisinde bulunmak suretiyle kırsalın ve bu alana hizmet sunan idarelerin hak ve menfaatlerinin korunması gerekmiştir. Var olan olası sorunların tespiti adına kentsel nüfus ile yazlık ve yayla nüfusunun iç içe geçtiği, hatta yabancı ülke nüfusunun da bulunduğu Mersin İli Mezitli İlçesi ölçüğü alınmıştır.

Mezitli Belediyesi ve Mersin Büyükşehir Belediyesi kapsamında kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan kararlarının alınmasında görevli olan ilgili ihtisas komisyonu üyeleri, bu idarelerin bürokratları, Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi bürokratları ve Mezitli İlçesi kırsalında bulunan mahalle muhtarları ile yapılan görüşmeler neticesinde;

- Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan konusunda mevzuatta yeterli bir düzenleme yapılmadığı, başka bir deyişle mekâna dayalı bir yaklaşımla yürürlüğe konulan düzenlemenin kimi yerlerde gereksinimleri karşılamaktan uzak olduğu, söz konusu mevzuattaki kriterlerin kentsel yaşam ile kırsal yaşam formatlarını ayırtırmaktan uzak olduğu, buna bağlı olarak kırsalda yaşayan ve kırsal yaşam formatı dışında geçici yerleşik kentsel nüfusun ayırtırılması için mekândan ziyade meskeni veya vatandaşı esas alan kriterlerin mevzuat değişikliği ile hüküm altına alınmasının gerektiği, yine uygulamada bir tereddüte düşülmesi halinde yapılan mevzuat değişikliğine dayanılarak bir uygulama rehberinin ilgili makamlarca hazırlanmasının yerinde olacağı,

-Muhtarların ve kırsal alanda sürekli olarak yaşayan vatandaşların kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespiti süreci öncesinde bilgilendirilmedikleri ve bu süreçte görüşlerine yer verilmediği, bu nedenle alınan kararın belediye ve kırsal yaşam süren vatandaşlar arasında çeşitli sorunlara sebebiyet verebileceği,

-Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tekliflerin gerekçeli ve dolayısıyla da yeterli olmadığı, bu karara istinaden belediye bütçesinde gelir ve gider dengeliği özelinde ortaya çıkabilecek olumlu ve olumsuz durumların değerlendirilerek gelecek yıl bütçelerinin hazırlanmadığı,

-Pandemi ile kentsel alanda yaşayan vatandaşların yakın kırsal mahallelere sürekli veya geçici olarak göç ettikleri, kırsal yaşamın hâkim olduğu bu yerlerde kentsel nüfusun yerleşmesi ile kırsal yaşam motiflerinin giderek tesirini yitirdiği, hâlihazırdaki mevzuatın uygulanması halinde bu üst gelir grubunun da kırsal için öngörülen indirim ve muafiyetlerden yararlanabileceği, söz konusu kararın mevzuata göre sadece mekân özelinde alınabilmesi sebebiyle kırsal/kentsel nüfusu ayırtırmaktan uzak olduğu, Mezitli özelinde kente yakın kırsal alanlara yabancı ülke vatandaşlarının da yerleştiği, dolayısıyla kırsal mekânın ve yaşamın tehdit altında olduğu, ayrıca özellikle yaz aylarında yazlık ve yayla nüfusunun hareket halinde olduğu, kırsal mahallelere yaz aylarında yayla yaşam alanı olarak gelenlerin de bu ayrıcalıklardan istifade ettiği ve etmeye devam edeceği, bu durumdan kırsal nüfus ile bu yerlere hizmet sunan idarelerin olumsuz derecede etkilendiği, kırsal alanın ve yaşamın korunması için söz konusu kararın rantı ve sermayeyi değil tabiatı ve kırsal yaşamı düşünerek alınması gerektiği,

-Mevzuatta yer alan “ve benzeri” hususlar ibaresi kapsamında belirlenecek olan yeni kriterlerin mekân özelinde tespit edilebileceği görüşünün ortaya çıktığı, söz konusu ibarenin kentsel ve kırsal yaşamı ayıracak şekilde kullanılabilceği hususunda bir tereddüt olduğu için söz konusu takdir yetkisinin yeterince kullanılmadığı ve dolayısıyla da bu hususa dayalı olarak karar alınmadığı,

- Kentsel ve kırsal mahalle/yerleşik alan ayırımı sağlayacak olan kriterlerin “Belediyelerce belirlenecek olan rayiç bedelin altında meskene sahip olanlar”, “Kırsal alanlarda sürekli olarak ikamet edenler”, “Tarım/hayvancılık gibi kırsal üretim sürecinde yer alıp Çiftçi Kayıt Sisteminde kayıtlı olanlar” ve “Çalışma durumunu tevsik edici belge” şeklinde belirlenmesinin bu aşamada yeterli olacağı, ancak mevzuatta bu kriterleri belirleme noktasında belediyelere “gerekmesi halinde kişi/mesken yaklaşımı ile karar alabilme” esnekliğinin tanınmasının da gerekli olduğu, bu düzenlemeye binaen de ilgili makamlarca rastlanan veya rastlanması olası sorun ve tereddütleri girecek mahiyette bir uygulama rehberinin hazırlanmasının gerektiği, kişi/mesken odaklı bir tespitin sahada uygulanmasını ve kontrolünü teminen muhtar onayının da gerekli olacağı, uygulama birliği ve olası hak kayıplarının önlenmesi maksadıyla belediyeler bünyesinde itiraz komisyonlarının teşekkül ettirilmesinin de gerektiği,

-Kırsal alana tanınan indirim ve muafiyetlerin esasında idarelerin bütçelerinde mali bir yük yarattığı, buna bağlı olarak da gelir artışı sağlanamaması sebebiyle kırsala sunulan hizmetlerle kentsel hizmetler arasında sunum hızı ve kalitesi açısından bir fark oluşabildiği, öte yandan bu mali durum dışında idari açıdan coğrafi yapının büyüklüğü ile politik davranışlara bağlı olarak da hizmet sunumunun değişebildiği,

-Görüşmeler neticesinde belirlenen kriterlerin uygulanması halinde kent ve kırsal nüfusun ayrılabilceği, böylece kırsal alanların kayda değer şekilde cazibe merkezi haline gelmesinin önleneyeceği, öte yandan kırsal yaşam formatının korunması ve köylünün desteklenmesi adına kırsal yerlerin tekrar köy hüviyetine kavuşturulması hususunda da yoğun bir kanaatin oluştuğu,

tespit edilmiştir.

Bu çerçevede kırsal alanlarla birlikte bu yerlerde sürekli olarak yaşayan vatandaşların hak ve menfaatlerinin hakkaniyet dâhilinde korunabilmesi için mevcut mevzuatın özellikle pandemi sonrasında yaygınlaşan kırsal alandaki kentsel yaşamı kırsal yaşamdan ayıracak şekilde yasama organınca gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılması ve olası tereddüt ve olumsuzlukları giderici bir uygulama rehberinin ilgili makamlarca hazırlanması yararlı olacaktır. Bir başka deyişle mevzuatta yer alan temel yaklaşımın “mekân” şeklinde kurgulandığı, ancak bu yaklaşımın kırsalda yaşayan kentsel nüfusu ayırmaya olanak sağlamadığı, kamu yararının tesis edilmesi adına yasa koyucu tarafından söz konusu yaklaşımın yanı sıra “kişi” veya “mesken” odaklı bir yaklaşımın da esas alınmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Öte yandan kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde muhtarların ve orada sürekli yaşam süren vatandaşların da önerilerinin dikkate alınmasının demokratik teamüllere daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu noktada mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması halinde kırsala daha hâkim olan muhtarların da sürece dâhil edilmesi ve olası hak kayıplarının ortadan kaldırılması adına belediyeler bünyesinde itiraz komisyonlarının teşekkül ettirilmesinin bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu uygulama sözü ve ruhu itibarıyla kırsalı koruma ve kırsal yaşam sürenleri destekleme amacı gütmekte olup, bu hususun belediyelerce ve karar verici mercilerce göz önünde tutulması büyük önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Alıcı, O. V. (2015). “Bütünşehir Belediyeciliği”. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 3, 13-30.
- Alıcı, O. V. (2017). “Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden İl Mülki Sınırı Kapsamında Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi: MESKİ Örneği”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(52), 904-914.
- Alıcı, O. V. (2020). “Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1(42), 247-268.
- Arikboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”. *Yerel Politikalar*, 3, 48-96.
- Arikboğa, E. (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34.

- Attar, G. A. (2017). “Türkiye’de Hekimlere Yönelik Şiddet: Bir Temellendirilmiş Kuram Analizi”. *Sosyoloji Dergisi*, 37(1), 157-178.
- Bayar, R. ve Karabacak, K. (2020). “Başkentin Merkezinde Köy Kalmak: Çankaya İlçesinin (Ankara) Kırsal Mahalleleri”. *Ege Coğrafya Dergisi*, 29(1), 87-106.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Kanun No: 5216. Resmi Gazete Tarihi: 23/07/2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531.
- Cansız, M., Kurnaz, Z. ve Yavan, N. (2018). “Girişimcilik Ekosisteminde Türkiye İçin Yeni Bir Araç: Yenilik Merkezleri/Ağları”, *Verimlilik Dergisi*, (4), 7-69.
- Çiner, C. ve Zengin, O. (2019). “Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37(3), 439-470.
- Creswell, J.W. (2021). *Nitel Araştırma Yöntemleri: Beş Yaklaşımına Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ekinci, E. (2020). “Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de Yeni Büyükşehir Modelinde Kırsal Mahallelerin Değerlendirilmesi”. *Kent Akademisi, Kent Kültürü ve Yönetimi Dergisi*, 13(4), 771-784.
- Eraydın, A. (2006). Mekansal Süreçlere Toplu Bakış. *Değişen Mekan/Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*. (Ed. A. Eraydın). Ankara: Dost Kitabevi.
- Erder, S. ve İncioğlu, N. (2013). *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erençin, A. (2006). “Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(1), 17-29.
- Genç, F. N. ve Korkın, E. (2017). “6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği”. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), 84-95.
- Genç, F. N. ve Tekçe, Y. (2019). “6360 Sayılı Kanun’un Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği”. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20(44), 1-16.
- Gottdiener, M. ve Hutchison, R. (2011). *The New Urban Sociology*. Philadelphia: Westview Press.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gürbüz, S. (2012). “Büyükşehir Belediyesinin Sınırının Mülki Sınır Olması Birçok Güçlüğü Beraberinde Getirecektir”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı:151, 34-35.
- Karalezli, G. (2021). “Mahalle Ve Köyün Birleştirilmesi İle Oluşan Yeni Bir Birim: Kırsal Mahalleler”. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 50-61.
- Keleş, R. (2016). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, Resmî Gazete Tarihi: 15/04/2021, Resmî Gazete Sayısı: 31455.
- Kızılboğa, R. ve Alıcı, O.V. (2013). “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”. *Türk İdare Dergisi*, 476, 353-381.

- Kızılböğü, R., Akıllı, H. ve Özazlan, K. (2014). "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı". *Marmara Üniversitesi İİB Dergisi*, 36, 215-235.
- Kızılböğü, R. (2015). "Belediyelerin Birleşmesinin Nüfus Gelir Kamu Harcamaları Katılım Hizmet Kalitesi ve Vatandaş Memnuniyeti Üzerindeki Etkisi". *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 7(1), 151-163.
- Köy Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 7/4/1924, Resmî Gazete Sayısı: 68.
- Kurtoğlu, A. (2004). *Hemşerilik ve Şehirde Siyaset: Keçiören Örneği*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kuckartz, U., (2014). *Qualitative Text Analysis*, (Çev. A. McWhertor). London, Thousand Oaks, New Delhi & Singapore: Sage Publications.
- Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2014). Erişim Tarihi: 6/5/2022, Erişim Adresi: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf
- Memiş, H. (2021). "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Tespiti", E.T. 11.10.2021 (<https://miargem.org.tr/2021/03/02/kırsal-mahalle-ve-kırsal-yerlesik-alan-tespiti/>)
- Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi (MESKİ) Genel Müdürlüğü (2021). Yenişehir Belediyesi Kırsal Mahalle Kararının Mali Yükü Çalışması.
- Mersin Yenişehir Belediyesi (2021). 16/08/2021 tarih ve 401 sayılı "Kırsal Mahalle" konulu Meclis Kararı.
- Nacak, O. (2022). "Kuruluşundan Günümüze Belediyelerde Başkan ile Meclis Arasındaki İlişki ve Güç Mücadelesi". *Amme İdaresi Dergisi*, 55 (1), 63-93.
- Oktay, T. (2016a). "Metropolitan Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri". *Stratejik Public Management Journal*, 4, 49-71.
- Oktay, T. (2016b). "6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma". *İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF Dergisi*, 1(1), 71-131.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Resmî Gazete Tarihi: 6/12/2012, Resmî Gazete Sayısı: 28489.
- Salman, C. ve Kahveci, M. (2021). "Yerel Yönetimlerin Mali Performansında Belediye Başkanı Niteliği ve Politik Bütçe Döngüsünün Etkisi". *Amme İdaresi Dergisi*, 54 (3), 85-118.
- Saunders, P. (1989). *Social Theory and the Urban Question*. London: Routledge.
- Strauss, A. L., (2003). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge & New York: Cambridge University Press
- Stoker, G. (1998). "Theory and Urban Politics". *International Political Science Review*, 19(2), 119-129.
- Şengül, H. T. (2007). Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. *Kentsel Planlama Kuramları*. (Ed. M. Ersoy). Ankara: İmge Kitabevi.
- Şengül, H. T. (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi*. Ankara: İmge Yayınevi.

- TBMM (2020). 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 27. Dönem 4. Yasama Yılı 4. ve 6. Birleşim Tutanakları, Erişim Adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/Kanun/7254>
- Tekeli, İ. (2011). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- United Nations. (2019). *World Urbanization Prospects*. New York.
- Yaman, A. (2021a). “Yerel Yönetimler ve Sanayi Bölgeleri Üzerine Bir Değerlendirme”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 13(73), 1020–1030.
- Yaman, A.(2021b). “Kentın Gelişimi ve Sanayi Sitesi İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme: Mersin Örneği”. *Turkish Studies-Social*, 16(1), 375-394.
- Yaman, A. (2022). “Pandemi Döneminde Kentsel Politikaların ve Uygulama Araçlarının (Repertuar) Analizi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 31(1), 35-66.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2006). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, F. (2021). “Büyükşehir Yönetimlerinde Bütünleşmeci Düzenlemelerin Kırsal Mahallelere Çok Boyutlu Etkisi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 54(2), 121-155.
- Zengin, O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, 72(2), 91-116.

Copyright of Amme Idaresi Dergisi is the property of Public Administration Institute for Turkey & the Middle East (TODAIE) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.