



## ATATÜRK'ÜN DİREKTİFLERİ İLE TÜRK İDARE TEŞKİLAT VE TAKSİMATINDA BİR REFORM GİRİŞİMİ: 1931 DÂHİLİYE VEKÂLETİ RAPORU

Murat, YILDIZ<sup>1</sup>

### Öz

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yılları, bir yandan toplumsal dönüşümleri esas alan inkılapların uygulandığı ve öte yandan kurumsal dönüşümleri esas alan idari düzenlemelerin yapıldığı bir süreç olmuştur. Atatürk, merkezden uygulanan devlet politikalarının ne denli gerçekleştirilebildiğini yerinde görmek ve vatandaşları dinlemek üzere 1930-1931 yıllarında kapsamlı bir yurt gezisine çıkmıştır. Bu çalışma, Atatürk'ün yurt gezisi sırasında aldığı notlar gereği Dâhiliye Vekâletinin hazırladığı raporu konu edinmektedir. Dâhiliye Vekâletinin hazırladığı rapor, Türkiye'nin idari taksimatının yeniden ele alınması, valilerin yetkileri, Türkiye'de toprak reformu, göçebelerin yerleşik hayata geçirilmelerine ilişkin sayısal verileri, yerel yönetimlerin işleyişi ve umumi müfettişlikler gibi birçok konuyu kuşatan çok önemli bilgileri içermektedir. Bu çalışmanın amacı; dönemin en yetkili makamlarının hazırlayarak Başbakanlığa sunduğu raporda verilen bilgilerden yola çıkarak dönemin idari yapısı, demografik özellikleri, idari anlamda yaşanan sorunlar ve sunulan çözüm önerilerini ortaya koyarak literatüre katkı sunmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhuriyet Tarihi, Türk Kamu Yönetimi, Türk İdare Tarihi, Umumi Müfettişlikler, Vilayet Sistemi, Toprak Reformu, Yerel Yönetimler.

**JEL Sınıflandırması:** D73, D78

## AN ATTEMPT OF REFORM IN THE TURKISH ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND DIVISION WITH ATATURK'S DIRECTIVES: 1931 REPORT OF MINISTRY OF INTERIOR

### Abstract

The first years of the Republic of Turkey was a process when, on one hand, revolutions based on social transformations were carried out and, on the other hand, administrative regulations based on institutional transformations were introduced. Atatürk went on a nationwide tour in the years 1930-1931 in order to see on site to what extent central government policies are realized and listen to the citizens. This study discusses the report prepared by the Ministry of Interior as required by the notes taken by Atatürk during his nationwide tour. The report prepared by the Ministry of Interior involves quite significant data concerning many issues such as the reconsideration of the administrative division of Turkey, authorities of governors, land reform in Turkey, statistical data regarding the transition of the nomads into settled life, functioning of the local authorities and public investigators. The purpose of this study is to contribute to the literature by revealing the administrative structure and demographic characteristics of the period, administrative issues, and alternative solutions on the basis of the information supplied by this report which was prepared by the highest authorities of the period and presented to Prime Ministry.

**Keywords:** History of the Republic, Turkish Public Administration, Turkish Administrative History, General Inspectorates, Provincial System, Land Reform, Local Administrations

**JEL Classification:** D73, D78

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Aksaray Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [muratyildiz@aksaray.edu.tr](mailto:muratyildiz@aksaray.edu.tr), ORCID: 0000-0002-4788-0274

### 1. Giriş

Uzun süren savaş yıllarının ardından büyük fedakârlıklar ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, merkezden alınan kararlarla şekillenen devlet politikaları neticesinde her anlamda daha iyi bir seviyeye çıkarılmak istenmiştir. Söz konusu politikaların ne düzeyde uygulanabildiğini, savaş sonrasında halkın içinde bulunduğu vaziyeti ve toplumsal reformların halk üzerindeki tesirlerini merak eden Mustafa Kemal Atatürk, çeşitli vesileler ile çok sayıda yurt gezisine çıkmıştır. Atatürk, kapsamlı yurt gezilerine ilk olarak 29 Ağustos 1924 tarihinde başlayıp 18 Ekim'e kadar süren ve "Sonbahar Gezisi" olarak da bilinen geziyle başlamıştır. Bu gezi sırasında pek çok Anadolu kentini ziyaret ederek ülke sorunlarını yerinde görmüş ve devlet politikalarının belirlenmesinde bu gezilerin büyük etkileri olmuştur. Bu geziden sonra birçok defa farklı istikametlerde çeşitli yurt gezileri düzenleyen Atatürk, 1930 yılına gelindiğinde büyük bir yurt gezisine çıkma kararı almıştır. Atatürk'ün iki evreden oluşan büyük yurt gezisi, ilk evrede 17 Kasım 1930 tarihinde Kayseri'den başlayarak Sivas, Tokat, Turhal, Amasya, Samsun, Çarşamba, Trabzon, İstanbul, Yalova, Alpulla, Kırklareli, Edirne, Mudanya ve Bursa illerini kapsamakta olup 6 Ocak 1931 tarihinde sona ermiştir. Kısa bir aradan sonra 25 Ocak 1931 tarihinde yeniden başlayıp 3 Mart 1931 tarihinde sona eren ikinci evrede ise Eskişehir, Kütahya, Afyon, Uşak, İzmir, Aydın, Denizli ve Balıkesir, Antalya, Silifke, Mersin, Adana üzerinden Malatya'ya gitmiş, buradan da Dört Yol, Adana, Konya ve Afyon'a uğrayarak 3 Mart günü Ankara'ya dönmüştür. (Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA), 30.10.0.0/2.9.30; Çankaya, 1985: 282-291; Çanak, 2016: 130). Geziye, başta Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya olmak üzere çok sayıda yetkili katılmıştır. (Milliyet, 18.11.1930: 1). Geziye bu kadar üst düzey yetkilinin katılmasındaki amaç, gezi sırasında karşılaşılabilecek sorun ve şikâyetlere ilişkin izahatların yapılması, sorunların istişare edilmesi ve gerekli birimlere gerekli talimatların doğrudan verilmesi olarak belirtilebilir.

Atatürk'ün 1930 yılında gerçekleştirdiği yurt gezisi aslında bir gezi olmaktan ziyade ülke bazında ve küresel ölçekte meydana gelen gelişmelerin vatandaşlar üzerindeki tesirlerini yerinde görmek ve gereken önlemleri almak amacını taşımaktadır. Bu gezinin başladığı dönem tam olarak Fethi Okyar'ın 12 Ağustos 1930 tarihinde kurduğu ve kısa sürede muhalif seslerin toplandığı Serbest Cumhuriyet Fırkasının (SCF) kapatıldığı tarih olan 17 Kasım 1930 tarihine denk gelmektedir. SCF'nin kurulması, her ne kadar demokrasinin tesisi, halk iradesinin meclise daha net bir biçimde yansiyabilmesi için olağan bir girişim gibi görülse de içlerinde radikal kesimlerin de yer aldığı Cumhuriyet Halk Fırkasına karşı kesimlerin toplandığı siyasi bir zemin haline gelmiştir. Fethi Okyar, partinin kapatılma gerekçesini "*Partimizin gelecekte Gazi Hazretleri ile siyasi sahada karşı karşıya geleceği anlaşılmıştır. Bu vaziyette kalacak bir siyasi teşekkülün varlığını parti kurucusu sıfatıyla uygun bulmuyorum.*" sözleriyle açıklamıştır (Son Posta Gazetesi, 18.11.1930: 1). Atatürk, durumu olgunlukla karşılayarak SCF ile siyasi anlamda karşı karşıya gelinmediği ve partisini terk etmek isteyen arkadaşların kararlarını engellemeye lüzum olmadığı yönünde açıklama yapmıştır (Cumhuriyet Gazetesi, 18.11.1930: 1). Ancak Atatürk'e gezi boyunca iktisadi konularda danışmanlık yapmak üzere eşlik eden Ahmet Hamdi Başar, SCF'nin Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) karşısındaki kısa bir sürede sahip olduğu siyasal gücünü ülke idaresinden memnun olmayanların sayıca çokluğuna bağlamaktadır. Buna göre devlet idaresine ilişkin her taraftan şikâyetlerin geldiğini ve bu şikâyetlerin sadece hocalardan ya da mürteci olarak tanımlanan kesimlerden değil, daha nitelikli kesimlerden de geldiğini ve Atatürk'ün ülke idaresinde ilişkin birtakım sorunlar yaşandığının farkında olduğunu belirtmektedir. Başar'a göre Atatürk, halkta oluşan bu siyasal tepkinin anlaşılması için onları dinlemek ve devlet idaresinin taşradaki durumunu yerinde gözlemlemek istemiştir (Başar, 1981: 21). Buradan anlaşılan SCF, Türk siyasal hayatında çok partili hayata geçiş sürecinde bir deneme olmuş olsa da CHF açısından bazı şeylerin yanlış gittiğinin anlaşılması ve bunların düzeltilmesi için bir fırsat oluşturduğu söylenebilir. Dolayısıyla yurt gezisi bu sorunların tespiti açısından oldukça önem arz etmektedir.

Gezi'nin bir diğer sebebi ise Atatürk'ün dünya genelinde yıkıcı sonuçları olan büyük buhranın ülke genelindeki ekonomik sonuçlarına karşı tedbir almak üzere nelerin yapılabileceğini tespit etmek istemesi olarak belirtilebilir. Zira Atatürk'ün aldığı notlarda ve Dâhiliye vekâletinin hazırladığı

raporda ekonomik tespit ve tedbirlere sıkça rastlanmakta olup, mevcut idari taksimatın iktisadi açıdan yeniden bir değerlendirmeye tabi tutulup daha rasyonel bir yapıya kavuşturulmasının amaçlandığı görülmektedir. Özellikle iktisadi açıdan gelişime açık olmayan illerin ilçeye dönüştürülerek hazineye yük olmaktan çıkarılması ve buradaki memurların birleştirilen illere kaydırılması, topraksız köylülere mağdur olmaması için toprak dağıtılması için bir planlama yapılması ve vergi konularında çeşitli düzenlemeler yapılmak istenmesi bu durumu doğrular niteliktedir (BCA 490.1.0.0/34.145.1; BCA 490.1.0.0/34.142.1).

Atatürk, gezi sırasında uğrayacakları şehirlerde hiçbir şekilde karşılama töreni yapılmamasını tembih ederek, sessiz sedasız bir şekilde illerdeki halkın ve devlet kurumlarının yapısını doğal işleyişine şahit olmak istemiştir. Bu durum, gazetede şu şekilde ifade edilmektedir: *“Bilhassa ehemmiyet verdikleri nokta, hiçbir yerde Resmî veya hususi merasim ve herhangi bir tezahürat yapılmamasıdır. Reiscumhur Hazretlerinin seyahatleri esnasında tetkik buyuracakları vatan aksamında umumi ve tabii hayata olduğu gibi bir daha görmek esas maksatları olduğundan...”* (Son Posta Gazetesi, 18.11.1930: 1). Buradan anlaşılacağı üzere Atatürk gereksiz merasim ve protokollerle vakit kaybetmeden doğrudan işe koyulmak ve daha gerçekçi sonuçlar elde etmek için taşra idaresini göstermelik işlerden uzak, olduğu haliyle görmek istemiştir.

Söz konusu gezilerde Atatürk'e eşlik eden komisyon, Atatürk'ün direktiflerine ilişkin notlar almış ve bu notlar daha sonra genel bir rapor haline getirilerek ilgili birimlere iletilmiştir<sup>2</sup>. Devlet idaresindeki birimler ise bu notlardan hareket ederek gerekli çalışmaları yaparak başbakanlığa sunmuştur. Bu raporlardan biri de Dâhiliye Vekâleti'nin hazırladığı rapordur.

Bu çalışma, Atatürk'ün 1931 yurt gezisi sırasında aldığı notlar ve verdiği direktifler sonrasında Dâhiliye Vekâletinin konuya ilişkin hazırladığı raporun incelenmesini esas almıştır. Bu çalışmanın amacı, Dâhiliye Vekâletinin Atatürk'ün verdiği talimatlar doğrultusunda konuya ilişkin hazırladıkları raporu esas alarak dönemin Türk idare yapısı, idari taksimatı, toprak reformu, devlet görevlilerinin yetkileri gibi konulara ışık tutarak dönemin devlet anlayışı ve işleyişinin anlaşılmasına katkı sunmaktır. Bununla birlikte, Atatürk'ün Türk idare teşkilatı hakkında vekâletten beklentilerini esas alarak atılacak adımların niteliği ve kapsamı hakkında bilgiler sunarak devlet yetkililerinin dönemin kamu idaresi ve idari taksimatı ve diğer hususlar hakkında sahip oldukları vizyon ve çözüm önerileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Dâhiliye Vekâleti, hazırladığı rapor ile idari konulara değinerek temelde Türkiye'nin idari taksimatının iyileştirilmesi amacıyla çeşitli alternatifler sunarak bir dönüşüm başlatmak istemişlerdir. Bu dönüşüm, köklü bir değişimden ziyade mevcut idari düzenin, devletin işleyiş mekanizmasının hızlandırılması amacına matuf belirli kolaylıkların ve tasarrufların sağlanmasının yanı sıra çağın şartlarına ve halkın ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir niteliğe dönüştürülmesini esas alan çeşitli yasal düzenleme tekliflerini kapsamaktadır. Bu bakımdan raporda; mülki taksimat, umumi müfettişlikler, valilerin yetkileri ile özlük hakları, illerin idari yapılanmaları, toprak reformu gibi hususlara değinilmiştir.

Çalışmaya konu olan rapor, *“Reiscumhur Hazretlerinin seyahat notlarında vekâleti alakadar eden kısımlar hakkında maruzatımın leffen takdim kılındığını tazimat-ı mahsusama terdifen arz ederim efendim”* üst yazısı ile Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya'nın imzasıyla Başvekâlete arz olunmuştur. Rapor, 151 sayfa ve 9 bölümden oluşmakta olup şu başlıklar altında toplanmıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

- Mülki Taksimat
- Umumi Müfettişlikler Teşkilatı
- Vali Salahiyeti
- Vali Maaşları
- Tam Teşekküllü Nahiyeler
- Vilayet Teşkilatı
- Vilayetlerin Hususi İdaresi Kanunu Layihası

<sup>2</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. BCA 490.1.0.0/34.145.1; BCA 490.1.0.0/34.142.1.

- Mahalli İdareler
- Toprak Tevziyatı ve Arazi Münazaaları

## 2. Literatür Özeti

Yapılan literatür taramasında öne çıkan eser, Gürbüz Tüfekçinin “Atatürk’ün Seyahat Notları” (Tüfekçi, 1998) adlı eser olup, bu eserde Atatürk’ün 1930-1931 yıllarını kapsayan “Yurt Gezisi” seyahati sırasında aldığı notlardan bahsedilmiş olup, bu notlar gereği Dâhiliye Vekâleti’nin hazırladığı rapora değinilmemiştir. Bu noktada şu ayrımın yapılması yerinde olacaktır. Gürbüz Tüfekçi eserinde Atatürk’ün verdiği direktifleri ve aldığı notları içeren çalışmayı yapmış ancak hazırlanan bu çalışma, daha önce çalışılan konulardan tamamen farklı olarak Atatürk’ün verdiği direktiflere Dâhiliye Vekâletinin cevaben hazırladığı raporu esas almıştır. Bununla birlikte, yapılan diğer akademik çalışmalar ise daha ziyade Atatürk’ün gezi sırasında uğradığı yerler, aldığı notlar ve karşılaştığı olayların dönemin gazetelerinden de istifade edilerek ortaya konulduğu çalışmalar olmuştur. Bu çalışmalara örnek olarak; Önder (1998), Akın (2008), Haykır (2017), Çanak (2016), Daşdemir (2008) gösterilebilir. Bunun dışında Yıldırım’ın (2021) hazırladığı çalışmada ise yurt gezilerinin ülke politikalarına ne denli etki ettiğini ortaya koymaktadır. Bu çalışmaların dışında Burgaç’ın (2019) kaleme aldığı çalışmada ise Osmanlı’dan Cumhuriyetin ilk yıllarına dek idari taksimat konusuna değinilmiş ancak çalışmanın doğrudan konusu olmadığından rapor hakkında genel hatlarıyla bilgiler verilip ayrıntılara girilmemiştir. Dolayısıyla Atatürk’ün Başvekâlete verdiği talimat gereği ilgili vekâletlerin ne şekilde bir hazırlık yaptıkları konusunda kapsamlı bir çalışma bulunamamıştır. Bu çalışma diğer çalışmalardan farklı olarak Dâhiliye Vekâleti’ne verilen direktifleri ve vekâletin hazırladığı rapora odaklanmaktadır.

## 3. Dâhiliye Vekâleti Raporunda Vilayet İdare Sistemi

Atatürk’ün yurt gezisi, aynı zamanda “Büyük Buhranın” dünya genelinde hissedilir ekonomik sonuçlarının yaşandığı bir döneme denk düşüp, Türkiye’nin de bu süreçten en az zararlı çıkabilmesi için gerekli adımların atılmasını elzem kılmıştır. Bu yönüyle yurt gezisi, sadece bir teftiş değil, aynı zamanda ülke sorunlarının yerinde tespiti ve çözümüne yönelik atılması gereken adımları da içermektedir. Bu bakımdan çalışmaya konu olan rapor, devlet giderlerinin azaltılarak kaynakların verimli kullanılmasını ve idari taksimatın kentlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım gibi temel değerlerin dikkate alınarak daha uygun bir şekilde, yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Zira Atatürk’e göre mevcut idari taksimat, kentlerin gelişimi ve halkın refahı açısından olması gereken nitelikte değildir. Atatürk yurt gezisi sırasında aşağıda daha ayrıntılı değinileceği üzere mevcut idari taksimatın olumsuzluklarını sıraladıktan sonra bu konuda yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğunu ve Dâhiliye Vekâleti’nden bu konuda bir çalışma yapmasını istemiştir. Vekâlet, bu konulara ilişkin yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğundan bazı kanun değişiklikleri hazırlamış ve Başbakanlığa takdim etmiştir.

Dâhiliye Vekâleti’nin vilayet teşkilatına ilişkin hazırladığı kanun taslağının gerekçe kısmında belirtildiği üzere merkezi idare, taşraya uzanan yetkilerinin bir kısmını İl Özel İdarelerine devrederek uzun süren yazışmaların önüne geçmek, yerel yönetimleri inisiyatif alabilecek bir olgunluğa erdirmek ve mali açıdan güçlendirerek şehirlerin ihyasını sağlamayı amaçlamıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Bu durum Osmanlı’dan kalan miras üzerine inşa edilen devlet teşkilatının başı olan merkezi yönetimin taşra üzerinde egemen olma, denetlemeden ziyade olayların içinde yer alarak hâkimiyeti pekiştirme duygusunun bir gereği olarak şekillenen yasaların hala kullanılmakta olması ile açıklanabilir. Dünya genelinde yaşanan liberal dönüşümler ve Türkiye’de yaşanan demokratik gelişmeler, ülke genelinde uygulanan ve Osmanlı bakiyesi olan mevcut idari yapılanmaya ilişkin yürürlükte olan yasal düzenlemelerin bir rasyonalizasyona tabi tutulmasını zaruri kılmaktadır.

### 3.1. Vilayetlerin İdari Yapılanmasına İlişkin Değerlendirmeler

1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayıp 1871 yılında yinelenen köklü bir dönüşüm ile günümüz idari teşkilatının temellerinin atıldığı Türk idari yapılanması, 13 Mart 1913 tarihinde çıkarılan “İdare-

i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı” adlı kanun ile yeniden düzenlenerek Cumhuriyet Döneminin başında da kısmi değişikliklere uğrayarak uygulanmıştır. Söz konusu raporda Dâhiliye Vekâletinin vilayet merkezlerindeki teşkilat yapısına ilişkin dört maddelik bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Kanun taslağının hazırlanma gerekçesinde 19.05.1930 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan “Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun” adıyla bir kanuni düzenleme yapıldığı ancak Atatürk’ün arzu ettiği ölçekte bir vilayet teşkilatına ilişkin bir yasal düzenlemenin mali sebepler nedeniyle ertelendiği ifade edilmiştir. Bu nedenle öncelikle vilayet sayısının azaltılmasına ilişkin bir yasal düzenleme yapılması gerektiği, bu düzenleme sonrasında oluşacak olan tasarruftan istifade edilerek böylesi bir düzenlemeye gidilmesinin daha uygun olacağı belirtilmiştir. Vilayet sayısının azaltılması, geri kalan vilayetlerdeki iş yükünün artmasına sebep olacağından mevcut memurların yetersiz kalacağı ve bu sorunu çözmek için ise lağvedilen şehirlerdeki memurların birleştirilerek büyütülen kentlere aktarılacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte lağvedilen vilayetlerdeki memurların hali hazırda bu açığı kapatacak sayıda olmadığı ve bu sorunu çözmek amacıyla yeni ve kalifiye memurların alınmasının gerekli olduğu ifade edilmiş ve bu amaçla lağvolunan vilayetlerin tahsisatlarından yeni memur alınması ve mevcut memur maaşlarının arttırılmasının kanun taslağında yer aldığı görülmüştür<sup>3</sup>. Yapılan yeni düzenlemeye göre vilayet teşkilatının Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak yazı işleri, hukuk işleri, emniyet işleri ve bunlara ilişkin bürolar ile jandarma komutanlığından oluşturulması planlanmıştır. Ardından söz konusu idari birimlerin teşkilat yapısından bahsedildikten sonra kaza ve nahiyelere geçilerek burada bulunması gereken bürolar ve memur sayılarından bahsedilerek bir maliyet hesaplaması yapılmıştır. Bunun dışında toplamda beş adet olan Umur-u Hukukiye Müdürlerinin her ilde bulunması kararlaştırılarak hukuk işlerinin hızlandırılması amaçlanmıştır. Mevcut durumda valiler, kaymakamlar ve nahiy müdürlerine ödenen maaşlar hariç toplam taşra idaresi yapılan masrafın 1.117.500 TL iken yapılan yeni düzenleme neticesinde 1.707.306 TL’ye yükseldiği ifade edilmiştir. Arada oluşan farkın bazı vilayetlerin lağvedilmesiyle elde edilen yaklaşık 2.600.000 TL’den karşılanması öngörülmüştür (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Hazırlanan kanun taslağının üçüncü maddesi ile son maddesinde, memur sayılarının belirlenmesi hususunda Dâhiliye Vekâletinin yanı sıra Maliye Vekâletinin de yetkili olduğu dile getirilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

### 3.2. Valilerin Yetkileri Hakkında Değerlendirmeler

Mustafa Kemal Atatürk’ün yurt gezisi sırasında verdiği bir diğer talimat ise valilerin salahiyetlerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılması gerektiği olmuştur. Atatürk, valilerin ordu dışında buldukları illerde tüm devlet teşkilatının başı olarak kabul edilmesini gündeme getirmiştir. Bu direktif doğrultusunda hazırlık yapan Dâhiliye Vekâleti, hazırladığı raporda valilerin, vilayet dâhilindeki tüm işlerin üzerinde etkili olacak bir şekilde yetkilendirilmesi ve tüm vekâletlerin vilayetlerdeki işlerinden sorumlu olmasını sağlayacak bir yasal düzenleme hazırlandığını ifade etmiştir. “Bu durum zaten böyle değil miydi?” sorusu akıllara gelse de raporun devamında duruma açıklık getirilmiştir. Buna göre her ne kadar valiler, devletin vilayetlerdeki en yetkili memuru olarak görev yapmış olsa da bazı vekâletlerin illerde validen bağımsız doğrudan kendilerine bağlı memurlarının bulunması, devlet işlerindeki insicamı bozduğu dile getirilmiştir. Bu durumun gündeme gelmesinde öne çıkan vekalet ise Adliye Vekâleti olmuştur. Zira Adliye Vekâleti’ne bağlı vilayetlerde görev yapan memurların, doğrudan vekâlete bağlı olması, Atatürk tarafından valilerin illerdeki idare yeteneklerini kısıtlayan bir durum olarak nitelendirilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Atatürk, “Her vekâlet, mıntıkası dâhilindeki bütün vezâif için valiye hitap etmeli ve vali herhangi vekâlete taalluk eden bir işi behemehâl o vekâletin vilayetteki teşkilatının başında bulunan zat ve bürodan çıkarılmalıdır. Adliye Vekâleti’nin de vali ve vilayette olan münasebatının aynı olmasında hiçbir beis olmayacağı kanaatindeyim. Son senelerin yanlış telakkileri yüzünden adliye bizde müstakil bir sima olmuş ve adli istiklal (adli bağımsızlık) tarzında telaffuz edilen yanlış bir mefhum her gün biraz daha kuvvetlenmiştir.” (Tüfekçi, 1998: 79) Böyle bir anlayışın oluşmasının sebebi

<sup>3</sup> “Vilâyetlerin adedi azaltılınca Vilâyetlerin işi tabiatıyla ziyadeleşeceğinden kadrolar biraz tevsî edilmiş ve lağvedilen vilâyetler tahsisatından istifade edilmek suretiyle pek cüzi olan ve binaenaleyh ehil memur bulunmasını güçleştiren memur maaşları nispeten ziyadeleştirilmiştir” (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

kuvvetli ihtimal, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı gereği valilerinde yürütmenin bir parçası olarak yargı erkine dokunmaması gerektiği algısının yayılması olarak düşünülebilir. Zira valilerin salahiyetlerini tanımlayan Vilayetler Kanununun 35. Maddesinde “*Adli Dairesi Müstesna*”<sup>4</sup> ifadesi bu durumu doğrular niteliktedir. Böylelikle yapılacak kanuni bir düzenleme neticesinde bu ifadenin ilgili kanun maddesinde çıkarılması amaçlanarak bu durum giderilmek istenmiştir.

Ele alınan bir diğer konu ise valilerin, devlet memurlarına yakışmayacak tutum ve davranışlar sergileyen memurların memuriyet hayatına son verilmesinin dışında kalan diğer cezaları vermekte yetkili kılınarak elinin güçlendirilmesi olmuştur. Atatürk aldığı notlarda, valinin memurlar üzerindeki yaptırım haklarının genişletilmesiyle bir yandan taşra yönetiminin eli güçlendirilmesi gerektiğini, öte yandan da vekâletlere bağlı olarak çalışan memurların doğrudan görevden uzaklaştırma hakkının vekâletlere verilmesiyle memurların vekâlet ile olan bağlarının da korunacağını belirtmiştir. Atatürk böylelikle memurların görev yaptıkları vilayetlerde valilere karşı görev ve sorumluluklarının bilicinde olması sağlanacağı gibi vekâletlerin de vilayetlerdeki memurlar ile olan kurumsal bağın kesilmesinin önüne geçilmesini amaçlamıştır. Raporda Atatürk’ün aldığı bir diğer not ise valilik makamına gelebilmenin sadece belirli alanlarda eğitim gören insanların ulaşabileceği bir makam olarak görülmemesi gerektiğidir. Atatürk, “*olgun memleket evlatlarının kabiliyetlerinden istifade etme*” gerekçesiyle vali olma şartlarının esnetilerek valilik makamının sadece Dâhiliye memurlarının kariyer yaparak uzanabilecekleri bir meslek olarak görülmemesi gerektiğini vurgulamıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Atatürk’ün bahsettiği bu düzenlemeler, bir kanun layihası hazırlanarak “Reis-i Cumhura arz olunmuştur. Buna göre 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun 15. Maddesinin “*Vali, vilayet şube idare reisleri ve onların maiyetlerinde olan kaza idare şube reisleri ile maiyetinde olan memurlar ve kaymakamlar hakkında ihtar ve tevbih (kınama) cezalarını resen tatbik edebilir veya taltif ve takdirname verebilir*” şeklinde değiştirilmesi kararlaştırılmıştır. Aynı kanunun 17. maddesinin ise:

*“Valiler vilayette devletin ve her vekâletin mümessili ve vekâletlerin idari vasisi, icra vasıtası olup vilayetin umumi idaresinden mesuldürler. Bu itibarla vilayette adli ve askeri daireler haricinde bilcümle umurda nezaret, murakabe ve teftiş hakkına haiz en büyük amirdirler. Valiler her vekile (icra vekili yani bakanlar kastedilmektedir) karşı ayrı ayrı sorumludurlar. Vekiller kendi vekâletlerine ait işler için resen valilere emir ve talimat verirler ve icabında takdir beyan ve ihtar cezasını resen tatbik ederler. Takdirden ve ya ihtar cezasından derhal Başvekil malumat verilir. Bundan maada her vekil, vali hakkında icra vekilleri heyetine taltif ve tecziye teklifinde bulunabilir. Valiler icra vekilleri heyeti kararıyla her zaman vekâlet emrine alınabileceği gibi emekliliğe de sevk edilebilir.”*

şeklinde değiştirilmesi ön görülmüştür. 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun 35. maddesinde ifade olunan adli ve askeri daireler hariç ifadesi olduğu gibi kalmış, ilgili kanunun 35. maddesinin metnine: “*...yapılacak teftiş neticesinde vazifesi başında kalmasında mahzur görülen memurlara mesuliyeti üzerine alarak idareten işten el çektirebilir ve keyfiyet derhal ilgili vekâlete bildirilir*” ifadesi eklenmek suretiyle valilerin salahiyetleri artırılmak istenmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Böylelikle vilayetlerde görev yapan memurların kendilerini doğrudan vekâlete bağlı olarak memurlar olarak telakki ederek vilayetlerin idari işleyişinden bağımsız hareket etmelerinin önüne geçilmek istenmiştir. Bu bilgilerin ardından vilayet idaresini ilgilendiren kanunlara yer verildikten sonra memur sayılarına ve giderlerine değinilmiştir.

### 3.3. Vilayet Hususi İdareleri ve İl Genel Meclisleri Hakkında Değerlendirmeler

İl Özel İdarelerinin karar alma organı olarak İl Genel Meclisleri, şehirlerde yaşayan vatandaşların müşterek ihtiyaçlarının karşılanması ve şehirlerin gelişimi konusunda gerekli adımların atılmasını sağlayan yerel yönetim organı olarak karşımıza çıkmaktadır (Alkan vd., 2010: 2). Tanzimat döneminde ortaya çıkan İl Genel Meclisleri, tarihsel süreçte çeşitli yasal düzenlemeler ile görev

<sup>4</sup> “*Adli ve askeri daireler müstesna olmak üzere vilâyette mevcut bilumum Devlet daire ve müesseseleri valinin teftiş ve murakabesi altındadır. Vali teftiş muamelesini bizzat yapabileceği gibi daire reisleri ve ait olduğu müfettişler vasıtasıyla da icra eder*” *Resmî Gazete*. (05.05.1929). “*Vilayet İdaresi Kanunu*”, (1184).

tanımları, yetki ve yetkileri değişerek kentsel kalkınmada önemli bir rol oynamıştır (Uçar, 2011: 614-615). Atatürk'ün yurt gezisi sırasında dikkat çektiği konulardan biri de İl Genel Meclislerinin yapısı, işleyişi ve yasal dayanakları olmuştur. Yukarıda zikrolunan 13 Mart 1930 tarihli "Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilatına Dair Kanun" kapsamında yapılan düzenlemeler ile idare olunan o dönemdeki adıyla Vilayet Hususi İdareleri olan İl Özel İdarelerine ilişkin bazı hususlar daha sonra görüşülmek üzere ertelenmiş olup Dâhiliye Vekâleti'nce yeniden ele alınması gerektiği ifade edilmiştir. Raporunda mevcut kanunun 3 Rebiyülevvel 1329 tarihinde kabul edilen Vilayet Muvakkat Kanununun ana hatlarıyla korunarak güncellendiğini ve bu kanunun I. Dünya Savaşı, Millî Mücadele, isyanlar ile dışarda ve içerde cereyan eden büyük sorunların yaşandığı dönemlerde büyük yararlar sağladığını ancak zamanla işlerliğini yitirdiği belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Raporunda, hazırlanan kanuni düzenlemenin gerekçesinde hükümetin denetleme fonksiyonu öne çıkarılarak sahip olduğu yetkilerin bir kısmını hüküm-i şahsiyete (Tüzel kişilik) sahip olan vilayet idarelerine devretmesi planlanmış, böylece yerel yönetimlerin idari yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Buradan anlaşılacak devletin merkezden taşraya doğru her alana hükmetme, yapılan her işin içinde olma arzusunun bir kenara bırakarak daha çok denetleme fonksiyonunu üstlenmesi, buna karşılık merkeze bağlı taşra teşkilatının yetkilerinin artırılarak güçlendirilmesi dile getirilmiştir. Aslında yapılmak istenen temel hedef o yıllarda taşra teşkilatının yapacağı en küçük işi bile merkez teşkilatına danışması, mali konularda merkeze bağlı olması gibi yerel yönetimi zayıflatan, kırtasiyeciliği<sup>5</sup> arttıran ve işlerin uzamasına sebep olarak devleti hantallaştıran bir durumdan kurtulmak istenmesi olarak anlaşılmaktadır. Böylece yerel idarelerin gelirlerinin hazineye aktarılan kısmından daha fazla pay verilerek kendi giderlerini karşılamalarına müsaade edilmesi planlanmıştır. Bu bağlamda özel idarelerin 5 yıllık süre ile kendi programlarını hazırlamaları konusunda serbest bırakılmaları ancak içinden çıkamadıkları ve uzmanlık gerektiren konularda ise ilgili vekâlete danışmaları yerinde görülmüştür. Bunun yanı sıra il meclis seçimlerinin her yerde aynı tarihte olmak şartıyla iki dereceli seçimden tek dereceli seçimlere geçilmesi öngörülmüştür (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Yapılan bu düzenlemeler ile devlet idaresindeki iş akışının hızlandırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda hazırlanan kanun taslağında aşağıdaki konularda değişikliğe gidilmesi amaçlanmıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

- Meclislerin 5 yıllık programlarını hazırlamaları konusunda serbest bırakılması ancak ileri teknoloji ve uzmanlık gerektiren konularda ilgili vekâletlerin görüşünün alınması,
- Vilayet bütçelerinin 12 aylık olarak düzenlenmesi,
- İl Genel Meclisi seçimlerinin yurt genelinde eş zamanlı olarak 4 yılda bir olmak üzere ocak ayının ilk haftasında gerçekleştirilmesi ve "demokrasiye daha uygun olacağından" tek dereceli olarak yapılması<sup>6</sup>,
- Encümen kararlarına yönelik itirazlarda Şûrayı Devlet'in<sup>7</sup> yetkili kılınması,
- Yol ve köprü yapımında ileri teknoloji ve yüksek sermaye gerektiren yatırımların Nafia Vekâleti tarafından yapılması ve diğer şose yol ve köprüler için mahalli idarelerce uygulanmakta olan mevcut durumun ağır gelmesi nedeniyle yol mükellefiyetinin 6-8 güne, çalışma saatinin 8 saate ve nakdi mükellefiyet bedelinin 6-8 liraya düşürülmesi,
- Mahalli idarelerde çalışan memurların atama ve azillerinde yine mahalli idarelerin yetkili kılınması ve buna mugayir kanunların ilgası,
- İl merkezlerinde yaptırılması gereken hastane, sanat okulu<sup>8</sup> yatılı okul gibi yüksek bütçeli yatırımlarda tek başına mali kudreti olmayan vilayetlerin iki veya daha fazlasının müşterek hareket ederek birbirine destek olabilmesi amacıyla vilayetler arası birliklerin kurulması,

<sup>5</sup> Kamu idaresinin gerektirdiği işlerin yürütülmesi sırasında yasal boşluklar ya da gereğinden fazla kanuni ayrıntılardan kaynaklı kurumlar arasında gereğinden fazla yazışmanın yapılmasına atfen kullanılan ve işlerin uzamasına sebep olunmasını ifade etmek için kullanılan bir tabir.

<sup>6</sup> Böylelikle İl Genel Meclislerinde daha önce uygulanagelmekte olan iki dereceli seçimler kaldırılmıştır.

<sup>7</sup> Danıştay

<sup>8</sup> Meslek lisesi

- Sanat okulları ve yatılı okulların idaresinin Maarif Vekâletinden alınarak mahalli idarelere bırakılması,
- Bu okulların açılması hususunda mahalli idarelere destek olunması amacıyla devlet bütçesinden belirli pay ayrılması,
- Mahalli idarelerde çalışan memurların devlet memurları kanununa tabi olması.

Raporda yapılacak bu düzenlemelerin Şûrayı Devlet'in de görüşlerinin alınması neticesinde karara bağlandığı vurgulanmıştır. Danıştay'ın görüşünün alınması demokratik bir hava oluşturulmasından ziyade yeni çıkan kanunların mevcut kanunlar ile ahenk içerisinde olması ve birbirlerine aykırılık arz etmemesi için olduğu anlaşılmaktadır. Yapılacak bu düzenlemeler ile devletin merkezi idareye yüklediği yetki ve sorumlulukların bir kısmını mahalli idareler ile paylaşarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kent sorunlarının ve ihtiyaçlarının hızlı bir şekilde yerinde çözülerek kentlerin hızlı bir şekilde kalkındırılması amaçlanmıştır. Vekâlet, tüm bu düzenlemeler için yeni bir kanun taslağı hazırlamış ve konuyla dolaylı ve doğrudan ilişkisi olan diğer kanunların bazı maddelerinde uyum gereği birtakım düzenlemelere gidileceğini belirtmiştir.

#### 4. Toprak Dağıtımı ve Arazi Meselelerine İlişkin Değerlendirmeler

Cumhuriyet döneminin en önemli meselelerinden biri de iktisadi düzeni yakından ilgilendiren toprak rejimi olmuştur. Mali kaynakların büyük bir kısmını teşkil eden tarımsal üretim, tarım sektöründeki iptidai yöntemler ve toprak dağılımındaki dengesizlikler gibi nedenlere istenilen düzeyde gelişmemiştir. Bu durumun farkında olan Atatürk, yurt gezisi sırasında konuya ilişkin şikâyetleri esas alarak sorunun çözülmesi yönünde direktifler vermiştir. Atatürk, toprak tevzi konusunda vatandaşa az toprak verildiği, arazi ölçümlerinin yanlış yapıldığı ve belirlenen arazi bedellerinin gerçeğe uymadığı, toprak sahiplerine ödenen bedellerin düşük olduğu ve vaktinde ödenmediği, son olarak da toprağı satın alınarak dağıtılan toprak sahiplerine dağıttığı toprakların vergisinin talep edildiğine ilişkin Dâhiliye Vekâleti'nden bir izahat yapmasını istemiştir.

Vekâlet tarafından hazırlanan raporda öncelikle Türkiye'deki toprak dağıtımı hususunda dünyanın farklı ülkelerinden örnekler vermiş ve bu konuda Türkiye'de nelerin yapılabileceği konularına değinmiştir. İlk olarak Romanya'ya değinen vekâlet, burada yapılan toprak dağıtımı meselesinin cihan harbi öncesinde çözülmüş olup genel itibari köylülere 5 hektar düşecek şekilde toprak dağıtıldığını ve bazı yoğun bölgelerde ise bu miktarın 3 hektara kadar düşürüldüğünü belirtmiştir. Bu toprakların uygun fiyatlarla köylülere taksitler halinde ödenmek üzere tevdi edildiğini ve Romanya hükümetinin tarıma elverişli topraklarının %87'ye varan oranında tarımsal üretim gerçekleştirecek düzeye erdirdiğini ifade etmiştir. Romanya'da uygulanan mevcut toprak politikasının 8 maddelik bir kanun ile uygulanmakta olduğu da ayrıca belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Bulgaristan'da ise devletin köylüye ancak ihtiyacını karşılayacak düzeyde toprak verildiğini ve geri kalan toprakların modern tarım usulleri ile daha verimli sonuçların elde edilebilmesi için kooperatif ve çiftliklere taksim edildiği belirtilmiştir. Bulgaristan'da çıkarılan yasa gereği çiftçilerin kendileri ve ailelerinin maiyetlerini geçindirebilecek miktardan fazla toprağına sahip olmaları engellenmiştir. Raporda Bulgaristan'da uygulanmakta olan toprak rejiminin Türkiye'deki mevcut toprak rejimiyle büyük farklılıklar arz ettiği belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Çekoslovakya'da ise devletin 150 ila 250 hektar arasında olan büyük arazilere el koyduğu ve bu arazilerin değerlendirilmesi için cumhurbaşkanı tarafından bir toprak idaresi kurulduğu belirtilmiştir. Böylelikle toprakların tasarrufunun sahiplerinden alınarak devlet idaresine geçtiği ifade edilmiştir. Bu yönüyle Ankara'daki imar kanununun getirdiği sınırlandırmaya benzetilmiş, buna göre toprak sahiplerinin bu toprakları satması, kiralaması ve ipotek olarak göstermesi engellenmiştir. Bu durumun hukuka uygun olması için toprak sahiplerine Milli Emlak Bankası tarafından hükümet adına belirlenen bir tazminat ödenmiştir. Ödemeler ise aynı olarak ya da borç senedi cinsinden yapılmıştır. Köylüye düşen toprak miktarı ise 6-10-15 hektar olarak belirlenmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).



Raporun önemli kısımlardan biri de Türkiye'deki toprak rejimine ilişkin verilen bilgiler olmuştur. Rapora göre 1931 yılı itibarıyla Türkiye'deki topraksız köy sayısı 1123, topraksız köylü sayısı ise kadın ve çocuklar da dâhil olmak üzere 232.127 kişi olarak belirtilmiştir. Buna ek olarak Türkiye'de çeşitli vilayetlerde Milli Emlak'a bağlı 145 çiftliğin ve bu çiftliklere ait 1.629.964 dönüm toprağın bulunduğu ve toplam değerinin 1.307.796 lira olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu çiftliklerin sınırları içerisinde yaşayan 151 köyün olduğu ve yakınlarında ise 86 köyün yer aldığı ifade edilip buralarda yaşayan topraksız köylü sayısının 492.96 kişi olduğu belirtilmiştir. Vakıflara ait 94 çiftliğin olduğu ve 702.242 dönüm arazinin bulunduğu, kıymetinin ise 251.448 Türk Lirası olduğu belirtilerek bu topraklarda 74 köy ve 39.990 köylünün yaşadığı ifade edilmiştir. Hususi çiftliklerin sayısının ise 1048 olduğu ve 417.774 dönümden ibaret olduğu belirtilmiştir. Bu çiftliklerin tapu kıymetinin ise 3.830.679 lira olduğu, çiftliklerin içerisinde 717, çevresinde ise 33 köyün yer aldığı, bu köylerde yaşayan nüfusun 142.860 kişi olduğu belirtilmiştir. Türkiye'de 1931 yılı itibarıyla toplam köy sayısının 40.308 olduğu ve topraksız köy oranının 40'ta 1 olarak bir başka deyişle %2,5 olduğu ifade edilmiştir. Raporda ayrıca Türkiye'deki çiftçi sayısının 4.368.061 kişi olduğu ve topraksız çiftçi sayısının ise bu rakama oranla %6 olduğu ve bu sayıya şehirlerde yaşayan nüfusun dâhil edilmediği belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Raporda ayrıca Türkiye'deki nüfusun yapısına da değinilmiş ve ülke geneline yayılan göçebe aşiretlere de toprak dağıtılarak tarımla meşgul olmalarının sağlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Türkiye'nin iç, güney ve batı kesimlerinde yer alan göçebelerin Osmanlı'nın son dönemlerinde yerleşik hayat geçirilerek tarımsal üretime başladıkları belirtildikten sonra Osmaniye, Mersin, Adana, Antalya ve Muğla civarlarında hala göçebe olan topluluklara rastlanıldığı ifade olunmuştur. Göçebeliğin tarımsal üretimi azaltmasının yanı sıra, göçebelerin geçtikleri yerlerde ekinlere zarar vermesi, yöre halkının huzurunu kaçıracak davranışlarda bulunmalarının toplumsal düzeni bozan bir yönünün olduğuna dikkat çekilmiştir. Göçebe aşiretlerin bir kısmının köylerinde tarımla meşgul oldukları ve sadece yaz aylarında yaylalara çıktığı, diğer kısmının ise yazın ve kışın çadırlarda yaşadıkları, hayvancılık ve ormancılık ile meşgul oldukları ve tüm göçebelerin kayıtlarının vekâlet tarafında kayıt altına alındığı belirtilmiştir. Göçebe toplumların yerleşik hayat geçirilmesinin zahmetli ve külfetli bir iş olmasına karşılık bu durumun ülke menfaatleri açısından zaruri bir durum olduğu da ayrıca belirtilmiştir. Bu bağlamda vekâlet ilk olarak Muğla, Antalya ve Adana'daki göçebelerin yerleşik hayata geçirilmelerini planlamıştır. Buradaki göçebelerin Türk olduğu, yazın sahilde kışın ise yaylalarda kaldıkları, hayvancılığın yanı sıra odunculuk ve kömürcülük ile de meşgul oldukları belirtilmiştir. Adana, Antalya, Mersin ve Muğla'da 5262 hane ve 51.592 vatandaşın göçebe olduğu, bunların iskâna tabi tutulmaları halinde 724.000 Türk Lirası masraf edileceği belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Türkiye'deki topraksız nüfusun topraklandırılması ve göçebelerin yerleşik hayata geçirilme meselesinin önemi Mustafa Kemal Atatürk'ün öncelik verdiği meselelerden biri olmuştur. Bu amaçla o dönemde meriyette olan 1505 sayılı "Şark Mıntıkları Dâhilinde Muhtaç Zürraa Tevzii"9 kanununun bu konuda yerel bazı çözümler ürettiği ancak bunun ülke geneline yayılması konusunda yeterli mali kaynağın olmadığı belirtilmiştir. Bu nedenle bu sorunun çözümü için yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda tıpkı Çekoslovakya'da uygulanan modelde olduğu gibi Ziraat Bankası aracılığı ile lazım gelen toprakların istimlak edilerek topraksız köylülere dağıtılması, toprak bedellerinin ise köylüden taksitler halinde tahsil edilmesi bir fikir olarak ileri sürülmüştür. Böylelikle Ziraat Bankasının vereceği ve ileride köylüden tahsil edebileceği krediler ile hazineye yük getirmeden sorunu çözmek istedikleri anlaşılmaktadır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Raporda toprak dağıtımına ilişkin uygulamalardan doğan şikâyetlere de yer verilmiştir. Buna göre köylüler, kendilerine verilen toprak miktarına itiraz etmekte ve daha fazla toprak istemektedir. Toprağın bazı yerlerde az, bazı yerlerde fazla verilmesinden yakınan köylülere cevap olarak toprak dağıtımında esas olarak; toprağın verimliliği ve toprak verilecek olan hane halkı sayısının baz alındığı belirtilip söz konusu şikâyetlerin yersiz olduğu ifade edilmiştir. Atatürk'e şikâyet edilen bir

<sup>9</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. (İnci, 2010: 352)

diğer konu ise topraklara biçilen değer ve topraktan alınan vergiler olmuştur. Vekâlet bu duruma cevaben aslında devlet görevlileri tarafından belirlenen toprak fiyatlarının ülke genelinde satılan arazilerin fiyatlarının genel itibari ile üstünde olduğu, ipotekli arazilerin piyasada neredeyse yok hükmüne satıldıklarını belirterek toprak sahiplerinin taleplerinin haksız olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca toprak dağıtımında 500 ila 2000 dönüme kadar olan kısmın toprak sahibine bırakıldığı ve herhangi bir mağduriyetin oluşmasının da önüne geçildiği belirtilmiştir. Bununla birlikte toprakların bedellerinin devlete ödenen vergiler üzerinden belirlendiğini bu nedenle yapılan vergi ödemelerinin toprağa biçilen fiyatları belirlediği ifade edilmiştir. Dolayısıyla düşük vergili topraklara düşük fiyat, yüksek vergili topraklara ise yüksek fiyatlar verilmiştir. Bunun dışında topraklarını sattığı halde kendilerinden vergi tahsil edildiği yönünde şikâyetlere cevaben ise bu vergilerin eskiden kalma borçlar olduğu yahut kendisine bırakılıp istismal edilmeyen topraklara ait vergiler olduğu ya da vergi kaydı olmayıp sonradan vergilendirilen topraklar olduğu belirtilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1). Dâhiliye Vekâleti, raporunda Birinci Umumi Müfettişlik Mıntıkasında olan Doğu vilayetlerine ilişkin çıkarılan 1505 sayılı toprak dağıtımına ilişkin kanunun genişletilerek diğer illerde de uygulanabilir hale getirilmesini tavsiye etmiş ve söz konusu kanunun kapsamı ileriki yıllarda genişletilerek sorun giderilmeye çalışılmıştır<sup>10</sup>.

Raporda gündeme getirilen bir diğer mesele ise bazı zorba kesimlerin, vatandaşların ellerindeki topraklara zorla el koyması meselesidir. Bu duruma ilişkin olarak "Gayri Menkule Tecavüz Ref'ine Dair Layiha" çıkarılmıştır. Böyle bir meselenin gündeme gelmesinin sebebi muhtemelen yurt gezileri sırasında Atatürk'e iletilen şikâyetler neticesinde ortaya çıkmış ve konuya ilişkin bir layiha hazırlanarak bu tarz zorbalıkların önüne geçilmek istenmiştir. Layihaya göre böylesi durumların vaki olması durumunda vilayetlerde valiler, kazalarda kaymakamlar ve nahiyelerde nahiy müdürlerinin duruma müdahale etmesi istenmiştir. Toprağı alıkoyanın elinde senet bulursa dahi, toprağın sahibine iadesi ve olayın mahkemeye taşınması emredilmiştir. Olayın tekrarı durumunda 3 aydan 3 yıla kadar hapis cezası ve 30 liradan 150 liraya varan ağır para cezasına çarptırılması kararlaştırılmıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1).

Raporda belirtilen hususlar, sayısal veriler ve yapılan kanuni düzenlemeler dönemin toplumsal portresinin belirlenmesine ilişkin oldukça önemli bilgiler sunmaktadır. Özellikle Türkiye nüfusunun büyük bir kısmını teşkil eden kırsal kesimin ihya edilmesi ve buna bağlı tarımsal üretimin artırılmasına önem verilmesi, vatandaşların yoksulluktan kırılmasının önüne geçilmesi Atatürk'ün ülke ve vatandaş sorunlarına verdiği ehemmiyeti göstermektedir. Bu kapsamda ülkenin içinde bulunduğu şartlar, nüfusun dağılımı ve niteliği göz önüne alındığında ülke kaynaklarının büyük bir kısmını teşkil eden tarımsal üretimin vatandaşın refah payının artmasında ve memleketin kalkınmasında önemli bir rol oynadığını ortaya koymakla birlikte devlet yetkililerinin bu konuda duyarsız kalmayıp meseleye ciddiyetle yaklaştığı anlaşılmaktadır.

##### 5. Mülki Taksimat Konusunda Değerlendirmeler

Osmanlı bakiyesi üzerine inşa olunan Türkiye Cumhuriyeti devleti, birçok konuda olduğu gibi idari taksimat konusunda da mevcut düzeni devam ettirmiştir. Tanzimat döneminden itibaren yapılagelen düzenlemeler ile şekillenen vilayet sistemi cumhuriyet döneminde de çok fazla değişikliğe uğramadan devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde yapılan reformların büyük kısmı toplumsal bir dönüşümü esas alırken idari meseleler zamana bırakılmış, birçok idari mesele zamanla çözülmek istenmiştir. Cumhuriyetin ilanı, halifelüğün kaldırılması gibi rejime yönelik uygulamalar her ne kadar sistemsel bir dönüşümün başlangıcı olsa da idari anlamda kanunlar ve buna bağlı gelişen idari yapılanma ani ve köklü bir değişim yerine zaman yayılan ve ihtiyaçlara göre şekillenen bir yapıda ilerlemiştir. O dönemdeki mevcut idari taksimat, genel itibari Osmanlı döneminden itibaren uygulanagelen taksimata göre şekillenmiş olsa da bir süre sonra devlet

<sup>10</sup> Bkz. Resmî Gazete. (20.10.1938). "Şark Mıntıkları Dâhilinde Muhtaç Zürraa Tevzi Edilecek Arazi Hakkında 1505 Sayılı Kanun Hükmünün Ordu Vilâyetine de Teşmili Hakkında Kararname", (4042).

yetkililerinin de dikkatini celp etmiş ve mevcut düzenin sürdürülebilir olmadığı kanaati hâsıl olmuştur.

Atatürk, yurt gezisi sırasında bu durumu yerinde görüp incelemiş ve Türkiye'nin idari taksimatına ilişkin birtakım notlar almıştır. Atatürk notlarında mevcut idari taksimatın birçok açıdan zararlı olduğunu ifade etmiştir. Atatürk'e göre mevcut idari taksimatın sıkıntılı görülen tarafları şu şekilde sıralanabilir (Tüfekçi, 1998: 78):

- Bu kadar çok vilayeti idare edecek kifayetli vali ve rüesanın bulunmayışı,
- Bir yanda 10 kazadan oluşan vilayetlerin yanı başında 2 kazalı vilayetlerin oluşu,
- Siyasi, coğrafi ve iktisadi açıdan kader birliği sağlayan bölgelerin bir idare merkezi altında idare olunabilecekken birden fazla vilayete ayrılmış olması,
- Çok fazla vilayetin bulunmasının mahalli bütçe ve genel bütçeye getirdiği mali yük bakımından faydadan çok zarar oluşturmaması.

Atatürk, yapılacak bir düzenleme ile vilayet sayısı azaltılarak bir tasarrufun elde edilebileceğini ve buradan elde edilecek tasarruf ile de yeni umumi müfettişliklerin kurulabileceğini ifade etmiştir. Bununla birlikte büyüyecek olan vilayetlere, valilerin altında vali yardımcılarını da atanarak valilerin süflü işlerden arınarak daha hür bir irade ile vilayetin genel ve yerel meseleleri üzerine daha rahat bir şekilde kafa yorabileceğini belirtmiştir. Ayrıca vilayet sayısının azaltılması ile bazı bölgelerde yaşanan nitelikli yönetici ve memur ihtiyacına da bir çözüm üretilebileceğini ifade etmiştir (Tüfekçi, 1998: 78).

Atatürk'ün verdiği bu direktifler karşısında Dâhiliye Vekâleti, çalışmalarına başlamış ve 5 Mayıs 1931 tarihinde raporunu tamamlayarak Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya imzasıyla Başbakanlığa takdim edilmiştir. Raporda mevcut idari taksimatın elverişli bir yapıda olmadığı şu sebeplere bağlanmıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

- Şehirlerin coğrafi vaziyetinin kentleşmeye uygun olmayışı,
- Merkezler arasındaki iktisadi münasebetlerin mevcut il merkezinden ziyade çevredeki büyük vilayetler ile ya da kazalara daha yakın olan komşu iller ile olması,
- İller arasında nüfus dağılımının dengesiz olması,
- Bazı şehirlerin olabilecek düzeyde imar ve iskâna elverişli olmayışı,
- Mevcut dağılımın hazineye fazladan mali yük getirmemesi.

Bununla birlikte idari taksimata ilişkin yapılan yeni düzenlemede dikkate alınan hususlar ise şu şekilde sıralanmıştır:

- Asayiş,
- İktisadi vaziyet,
- Servet ve varidat,
- Askeri teşkilat,
- Nüfus,
- Ulaşım,
- Doğal engeller,
- Etnoğrafik vaziyet,
- Yönetme imkânı,
- İmar ve İskân imkânı.

Raporda bu maddeler göz önüne alınarak yapılan yeni bir taksimatta olası üç proje üzerinde durulmuştur. Buna göre, Türkiye'nin idari taksimatında biri 39, diğeri 46 ve son olarak 50 vilayetten oluşan üç farklı idari taksimat planı hazırlanmıştır. Bu dağılıma göre bazı illerin kazaya dönüştürülerek civar illere bağlanması ve bazı kazaların ise çevre il ve ilçeler ile birleştirilerek yeni illerin oluşturulması planlanmıştır.

24 Nisan 1924 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” gereği Türkiye Cumhuriyeti 74 vilayetten müteşekkil olacak şekilde taksim edilmiştir. Buna göre; Üsküdar, Gelibolu, Ardahan, Muş, Beyoğlu, Genç, Siverek, Dersim, Çatalca, Ergani ve Kozan vilayetleri askeri ve mülki yetkililerden oluşan ikişer kişilik komisyonlarca yerinde yapılan incelemeler neticesinde 26 Haziran 1926 tarihinde yürürlüğe giren “Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu” gereği lağvedilmiştir<sup>11</sup>. Raporda bazı illerin lağvedilerek birleştirilmesindeki temel anlayışın coğrafi şartlar, iktisadi vaziyet, nüfusun azlığı ve giderlerin fazla olması olarak sıralanmıştır. Türk idari taksimatının tarihsel süreçte nasıl şekillendiğine ilişkin olarak raporda verilen bilgiler, oldukça önem arz ettiğinden olduğu haliyle verilmesinin daha uygun olduğu düşünülmüştür (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

*“Türkyâ’da<sup>12</sup> mülki teşkilat birçok safhalar geçirmiştir. Osmanlı Devleti’nin teşekkülünü müteakip memleket idare noktasından sancak ve kazalara taksim edilmişti. Sancaklarda mirliya bulunurdu. Bunlar harp zuhurunda sancakları dâhilindeki efradı alıp harbe giderlerdi. Bilahare bunun yerine eyalet usulü ihdas olundu ve eyaletler sancaklara taksim edildi. Fütuhât tevali ettikçe eyaletlerin adedi ziyadeleştirildi. Bu teşkilatta da idari, iktisadi, coğrafi münasebetlerden ziyade askerî mülâhazalar hâkim olmuş idi. Nihayet 1283 tarihinde neşrolunan Teşkilî Vilâyet Nizamnamesi’ne tevfikân idare taksimatı vilâyet, liva, kaza, nahiye olmak üzere dört derece üzerine tespit edildi. Bu teşkilâtta da idari, iktisadi, içtimâî münasebetlerden ziyade tabii ve coğrafi vaziyetler nazarı dikkate alınmıştır. Teşkil olunan vilayetlerin vasi ve kendilerine merbut bulunan cüz’ütam<sup>13</sup> idareler ile münasebetleri müşkül olduğundan bu teşkilatta zaman zaman tadilâta uğramış ve vilâyetlere merbut sancaklardan bir kısmı müstakil mutasarrıflık haline ifrağ edilerek müstakil mutasarrıflıklar usulüne doğru gidilmeğe başlanmıştır. Büyük Millet Meclisi Hükümetinin teşekkülünü müteakip da birçok livalar bu suretle müstakil mutasarrıflık haline konulmuştur.”*

Rapordan anlaşıldığı üzere Türkiye’deki idari taksimatta vilayetlerin kendilerine bağlı askeri birlikler ile olan iletişimin zor olmasının yeni idari merkezlerin oluşturulmasına zemin hazırladığı ifade edilmektedir. Buradan anlaşılan, tarihi süreçte idari taksimatın şekillenmesinde coğrafi, siyasi, kültürel ve iktisadi faktörlerden ziyade askeri önceliklerin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yukarıda zikrolunan ve idari taksimatta dikkat edilmesi gereken hususlara göre yeniden bir düzenlemenin yapılmasının elzem olduğu vurgulanmaktadır. Dâhiliye Vekâleti, yaptığı çalışmalar neticesinde bazı illerin lağvedilmesi gerektiğini gerekçeleriyle şu şekilde açıklamıştır (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

**Aksaray ve Niğde:** Her iki ilin de nüfus ve sahip olduğu gelirler bakımından bir il hükmünde olmadığı ve demiryolları ile sıkı bir şekilde Kayseri’ye bağlı oldukları ifade edilmiştir. Bununla birlikte Aksaray’ın Koçhisar ile olan münasebeti gereği Ankara’ya bağlanabileceği gibi Niğde, Bor, Ulukışla, Nevşehir, Arapsun ve Aksaray’ın Kayseri vilayetine bağlanmasının daha uygun olacağı belirtilmiştir.

**Bilecik Vilayeti:** Bilecik vilayetinin Eskişehir ve Kocaeli illeri arasında sıkışıp kaldığı bu nedenle iki şehir arasında taksim edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna göre; Bilecik, Bozüyük ve Söğüt’ün Eskişehir’e; Osmaneli ve Gölpazarı ilçelerinin ise Kocaeli’ne bağlanması teklif edilmiştir.

**Burdur Vilayeti:** İl olma vasıflarına haiz olmaması sebebiyle Isparta vilayetine bağlanması gerektiği ancak Bucak kazasının yakınlık sebebiyle Antalya’ya ilhak olmasının daha faydalı olacağı belirtilmiştir.

**Cebelibereket Vilayeti:** Günümüzde Osmaniye olarak bilinen Cebelibereket’in sahip olduğu yüzölçümünün küçük olması ve siyasi konumu gereği daha kuzeyden idare olunmasının yerinde olacağı ve bununla birlikte sahip olduğu gelirlerin giderleri karşılayamaması nedeniyle Maraş ve Adana arasında taksim edilerek lağvolunmasının zaruri olduğu ifade edilmiştir. Buna göre; ticari

<sup>11</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Resmî Gazete. (26.06.1926). “Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu”, (404).

<sup>12</sup> Arşiv belgesinin başında geçen ve belgelerin bazı yerlerinde “Türkiye” yerine “Türkyâ” tabirinin dönemin Türkçeleştirme politikasının bir sonucu olduğu düşünülmektedir.

<sup>13</sup> Askeri birlik anlamına gelmektedir.

ilişkilerinden ve yakınlığından dolayı Ceyhan kazasının Adana'ya; Cebelibereket, Dört Yol, Bahçe ve İslâhiye ilçelerinin ise Maraş'a ilhak edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

**Çankırı Vilayeti:** Çankırı vilayetinin konumu, sahip olduğu yüzölçümü ve gelirlerinin düşük olması sebebiyle lağvedilerek Ankara'ya bağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

**Denizli Vilayeti:** Menderes Havzasında yer alan Denizli'nin tüm iktisadi münasebetlerinin Aydın ve İzmir vilayetleri ile olması nedeniyle Denizli ve Aydın olarak iki ayrı şehir olmasına gerek olmadığı belirtilmiştir. Bu nedenle Denizli vilayetinin Aydın vilayetine ilhak ettirilmesinin yerinde olacağı ve bu idari birleşime Dinar kazasının da dâhil edilmesinin daha isabetli olacağı ifade edilmiştir.

**Gümüşhane Vilayeti:** Erzurum ve Trabzon vilayetleri arasına sıkışan Gümüşhane'nin sahip olduğu coğrafi koşullar gereği gelişime açık olmadığı, iktisadi ve şehirleşme açısından oldukça geri kalması, sahip olduğu gelirlerin giderleri karşılayamaması nedenleri ile lağvedilmesinin faydalı olacağı belirtilmiştir. Buna göre; Bayburt kazasının ticari münasebetleri gereği Erzurum'a, Gümüşhane ve Torul kazasının Trabzon'a; Kelkit ve Şiran kazalarının ise Erzincan'a bağlanmasının yerinde olacağı belirtilmiştir.

**Hakkâri Vilayeti:** İran ve Irak sınırında bir vilayetin bulunmasının faydaları olmakla birlikte 25.000 kişilik nüfusa sahip olması, kentleşme derecesinin düşük olması ve gelecekte de pek gelişmeye müsait olmaması nedeniyle lağvolunarak Gever, Çölemerik ve Şemdinan<sup>14</sup> kazalarının Van'a; Beytüşşebap kazasının ise Siirt'e ilhakı yerinde görülmüştür.

**İçel Vilayeti:** Nüfusun azlığı ve ticari kapasitesi gereği Akdeniz sahilinin en küçük şehri olup, ulaşım ve ticari münasebetler dolayısıyla Konya'nın Ermenek kazası ile birlikte Mersin'e bağlanması gerektiği; Akseki ilçesinin de Konya'ya bağlanmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.

**Kırklareli Vilayeti:** Trakya'nın üç vilayete taksim edilmesinin gereksiz olduğu, bu nedenle Trakya'yı coğrafi açıdan ikiye bölen Ergene Nehrinin doğal bir sınır olarak kabul edilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle Kırklareli vilayetinin tamamının Trakya'nın kuzeyinde bulunan Edirne vilayetine bağlanması, Edirne'nin İpsala ve Keşan ilçelerinin ise Tekirdağ'a bağlanmasının daha isabetli olacağı belirtilmiştir.

**Kırşehir Vilayeti:** Sahip olduğu nüfus ve iktisadi vaziyet gereği gelecekte gelişime açık olmayan bir vaziyette olması nedeniyle vilayetin lağvedilmesi teklif olunmuştur. Buna göre; sahip olduğu ticari ilişkileri nedeniyle Avanos ilçesinin Kayseri'ye; diğer ilçelerinin ise Yozgat'a bağlanmasının daha isabetli olacağı belirtilmiştir.

**Ordu Vilayeti:** Karadeniz sahilinde iki ilçeden oluşan Ordu vilayetinin ticari münasebetlerinin Giresun vilayeti ile olduğu ve yalnız başına gelişime açık olmadığı için Giresun vilayetine dâhil edilmesinin yerinde olacağı belirtilmiştir.

**Rize Vilayeti:** Üç kazadan oluşan bir sahil kenti olan Rize'nin önemli bir hinterlanda sahip olmayışı ve coğrafi koşullarının kentin gelişimine müsaade etmeyişi nedenleriyle gelişemediği belirtilmiştir. Bununla birlikte vilayetin doğu kesimlerinde cereyan eden sınır ihlallerinden dolayı yüksek bir idare tarafından sıkı bir denetime tabi olunmasını elzem kılmakta olduğu ifade edilmiştir. Hopa-Borçka yolunun tamamlanması halinde Artvin ile sıkı ilişkilerin gelişmesi muhtemel olduğundan Hopa kazasının Artvin'e; Rize ve Pazarcık'ın ise Trabzon'a dâhil edilmesinin daha yerinde olacağı belirtilmiştir.

**Sinop Vilayeti:** 170.000 kişilik bir nüfusa sahip olan Sinop'un çok düşük bir gelire sahip olması nedeniyle müstakil bir vilayet olarak kalmasının uygun olmadığı belirtilmiştir. Gelişebilmesi için münasebetleri gereği Sinop ve Gerze kazasının Samsun vilayetine; Boyabat ve Ayancık kazalarının ise Kastamonu'ya ilhak edilmesinin gelişim yönünden daha uygun olacağı ifade edilmiştir.

<sup>14</sup> Şemdinli ilçesinin eski adı.

**Şebinkarahisar Vilayeti<sup>15</sup>:** 108.000 kişilik bir nüfusa sahip olan Şebinkarahisar'ın konumu itibariyle Giresun ve Ordu vilayetlerinin bir hinterlandı hükmünde olduğu belirtilmiştir. Sahip olduğu gelirin yerel ihtiyaçları bile karşılayamayacak düzeyde olması, coğrafi koşullarının gelişime açık olmaması ve askeri bir öneme haiz olmaması gibi sebeplerden ötürü Şebinkarahisar, Alucra, Mesudiye ve Koyulhisar kazalarının Giresun'a; Suşehri kazasının ise Sivas vilayetine dâhil edilmesinin yerinde olacağı belirtilmiştir.

**Tokat Vilayeti:** Sahip olduğu nüfus, ticari ve iktisadi vaziyet itibari ile vilayet olma özelliklerine sahip olamaması nedeniyle Tokat, Zile, Erbaa, Niksar ve Artova kazalarının Amasya'ya; Reşadiye kazasının ise Sivas'a bağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Raporda yapılan bu taksimatta genel itibariyle vilayetlerin sahip oldukları ticari potansiyel, nüfus ve yöre halkının ticari münasebetlerinin geliştiği vilayetlerle olan bağlantıları esas alınmıştır. Birçoğu, kendi kendilerine yetecek gelire sahip olamayışları ve civarlarındaki büyük kentlerin gölgesinde kalmaları nedeniyle il vasfına haiz olamadıkları ifade edilmiştir. Yapılan bu izahatlar, Mustafa Kemal Atatürk'ün direktifleri doğrultusunda tutulan notlar gereği yine kendisine arz olunmak üzere hazırlanan idari taksimat planlarının gerekçesi olarak kaleme alınmıştır. Yapılacak yeni düzenlemeye göre il ve ilçelerin yeni vaziyeti aşağıdaki tabloda verilmiştir (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

Tablo 1: **Yapılacak Düzenleme Sonrası Vilayet ve Kazaların İdari Taksimatı**

Sıra	Vilayetler	Kazalar
1.	Adana	Feke, Kadirli, Karaisalı, Kozan, Saimbeyli, Ceyhan
2.	Afyon	Aziziye, Bolvadin, Sandıklı
3.	Amasya	Merzifon, Gümüşhacıköy, Tokat, Niksar, Artova, Erbaa, Zile
4.	Ankara	Ayaş, Bala, Beypazarı, Çubuk, Haymana, Kalecik, Keskin, Kızılcahamam, Nallıhan, Polatlı, Çankırı, Ilgaz, Çerkeş, Koçhisar
5.	Antalya	Alaiye, Finike, Elmalı, Kaş, Korkuteli, Manavgat, Serik, Bucak
6.	Artvin	Borçka, Şavşat, Yusufeli, Hopa
7.	Aydın	Bozdoğan, Çine, Karacasu, Nazilli, Denizli, Garbikarağaç, Buldan, Çal, Çivril, Sarayköy, Tavas, Dinar, Söke
8.	Balıkesir	Ayvalık, Balya, Bandırma, Burhaniye, Dursunbey, Edremit, Erdek, Gönen, Sındırgı, Susıgırlık
9.	Bayazıt	Diyadin, Eleşkirt, Iğdır, Tutak, Tuzluca, Malazgirt
10.	Bolu	Düzce, Gerede, Göynük, Mudurnu
11.	Bursa	Gemlik, İnegöl, Karacabey, Mudanya, Mustafa Kemal Paşa, Orhanlı, Orhangazi, Yenişehir, İznik
12.	Çanakkale	Ayvacık, Bayramiç, Biga, Bozcaada, Eceabat, Ezine, Gelibolu, İmroz, Lâpseki
13.	Çorum	Hüseyinabat, İskilip, Mecitözü, Osmancık, Sungurlu
14.	Diyarbakır	Çermik, Kulp, Lice, Osmaniye, Silvan
15.	Edirne	Kavaklı, Uzunköprü, Kırklareli, Babaeski, Demirköy, Lüleburgaz, Vize
16.	Elâziz	Baskil, Çemişgezek, Maden, Hozat, Nazimiye, Keban, Mazgirt, Ovacık, Palu, Pertek, Kemaliye
17.	Erzincan	Kuruçay, Kemah, Kiğı, Pülümür, Refahiye, Tercan, Kelkit, Şiran
18.	Erzurum	Hınıs, İspir, Oltu, Pasinler, Tortum, Bayburt,
19.	Eskişehir	Mihalıççık, Seyitgazi, Sivrihisar, Bozüyük, Söğüt, Bilecik
20.	Gaziantep	Besni, Kilis, Nizip, Görele, Tirebolu, Ordu, Fatsa, Ünye, Alucra, Mesudiye, Koyulhisar,

<sup>15</sup> Karahisar-ı Şarki olarak da bilinen, bugün Giresun sınırlarında bir ilçedir.

Tablo 1: (Devamı) Yapılacak Düzenleme Sonrası Vilayet ve Kazaların İdari Taksimatı

Sıra	Vilayetler	Kazalar
21.	Giresun	Şebinkarahisar
22.	Isparta	Eğridir, Şarkikaraağaç, Uluborlu, Yalvaç, Burdur, Tefenni
23.	İstanbul	Beyoğlu, Üsküdar, Bakırköy, Adalar, Beykoz, Fatih, Eminönü, Kadıköy, Beşiktaş, Sarıyer, Şile, Çatalca, Silivri, Yalova, Kartal
24.	İzmir	Bayındır, Bergama, Çeşme, Dikili, Foça, Karaburun, Kuşadası, Kemalpaşa, Menemen, Ödemiş, Seferihisar, Tire, Torbalı, Urla
25.	Kars	Ardahan, Arpaçay, Çıldır, Göle, Kağızman, Posof, Sarıkamış
26.	Kastamonu	Araç, Cide, Daday, İnebolu, Küre, Taşköprü, Tosya, Boyabat, Ayancık
27.	Kayseri	Bünyan, Develi, İncesu, Pınarbaşı, Niğde, Bor, Nevşehir, Ürgüp, Ulukışla, Aksaray, Avanos
28.	Kocaeli	Adapazarı, Gebze, Geyve, Hendek, Kandıra, Karamürsel, Osmaneli, Gölpazarı
29.	Konya	Akşehir, Beyşehir, Bozkır, Cihanbeyli, Çömre, Ereğli, Akseki, Hadim, Ilgın, Karaman, Saiteli, Seydişehir, Sultaniye
30.	Kütahya	Emet, Gediz, Simav, Tavşanlı, Uşak
31.	Malatya	Arapkir, Hekimhan, Akçadağ, Adıyaman, Pütürge, Kâhta, Darende
32.	Manisa	Akhisar, Alaşehir, Demirci, Eşme, Gördes, Kırkağaç, Kula, Salihli, Soma, Turgutlu
33.	Maraş	Andırın, Elbistan, Göksu, Pazarcık, Osmaniye, Bahçe, İslâhiye, Dörtöyl
34.	Mardin	Cizre, Derik, Gercüş, Koçhisar, Midyat, Nusaybin, Savur
35.	Mersin	Tarsus, İçel, Anamur, Gülnar, Mut, Ermenek
36.	Muğla	Bodrum, Datça, Fethiye, Köyceğiz, Marmaris, Milas
37.	Muş	Bitlis, Bulanık, Çapakçur, Genç, Mutki, Sason, Varto, Ahlat
38.	Samsun	Bafra, Çarşamba, Havza, Lâdik, Terme, Vezirköprü, Sinop, Gerze
39.	Siirt	Beşiri, Eruh, Garzan, Pervari, Şirnak, Şirvan, Beytüşşebap
40.	Sivas	Suşehri, Divriği, Hafik, Gürün, Reşadiye, Kangal, Şarkışla, Yıldızeli, Zara
41.	Tekirdağ	Çorlu, Hayrabolu, Malkara, Saray, Şarköy, İpsala, Keşan
42.	Trabzon	Akçaabat, Maçka, Of, Sürmene, Vakfıkebir, Rize, Pazar, Gümüşhane, Torul
43.	Urfa	Birecik, Siverek, Harran, Yaylak, Silvan, Suruç, Viranşehir
44.	Van	Başkale, Erciş, Gevaş, Muradiye, Saray, Çıtak, Gever, Şemdinan, Çölemerik
45.	Yozgat	Akdağmadeni, Boğazlayan, Sorgun, Kırşehir, Çiçekdağı, Mucur
46.	Zonguldak	Bartın, Devrek, Ereğli, Safranbolu

Hazırlanan yeni teklif gereği Türkiye'deki il sayısının genel olarak 46'ya düşürülmesi öngörülmüştür. Bu idari taksimat planı, illerin sahip olduğu gelirler, iktisadi potansiyelleri, ulaşım olanakları, coğrafi koşulları, il ve ilçelerin çevre iller ile olan iktisadi münasebetleri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Böyle bir planlama ile mahalli idarelerin kendi kendine yetemeyecek durumda olanlarının başka iller ile birleştirilerek belirli bir tasarruf sağlanması amaçlanmıştır. Zira yukarıda lağvedilmesi planlanan iller için genel itibarı ile sahip olduğu gelir kaynaklarının müstakil bir vilayet olabilmesi açısından yetersiz olduğu ve bu durumun hazineye gereksiz bir yük getirdiği, yapılacak düzenleme ile belirli bir tasarruf sağlanacağı ifade edilmektedir.

Bu genel taksimattan sonra Dâhiliye Vekâleti, Atatürk'ün direktifleri doğrultusunda yapılan incelemeler neticesinde biri 39, diğeri 46 ve son olarak 50 vilayetten oluşan üç farklı taksimat planı üzerinde durmuştur. Buna göre (BCA, 30.10.0.0/2.11.1):

Tablo. 2: 39 Vilayetten Oluşan İdari Taksimat

Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu	Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu
Adana	335.412	Kars	204.846
Afyon	439.195	Kastamonu	440.346
Amasya	426.693	Kayseri	529.373
Ankara	586.736	Kocaeli	434.305
Antalya	196.164	Konya	434.305
Artvin	121.196	Malatya	306.882
Balıkesir	421.066	Mardin	183.471
Bayazıt	111.552	Mersin	238.817
Bursa	401.595	Muğla	175.390
Çanakkale	181.735	Muş	75.257
Denizli	683.076	Samsun	487.335
Diyarbakır	194.316	Siirt	123.724
Edirne	223.728	Sivas	424.699
Elaziz	213.777	Tekirdağ	167.547
Erzincan	197.840	Trabzon	677.333
Erzurum	285.516	Urfa	203.595
Eskişehir	439.877	Van	87.426
Gaziantep	402.617	Yozgat	379.573
İstanbul	794.444	Zonguldak	268.909
İzmir	864.541		

Tablo 3: 46 Vilayetten Oluşan İdari Taksimat

Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu	Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu
Adana	266.201	İzmir	526.005
Afyon	223.198	Kars	204.846
Amasya	350.463	Kastamonu	440.346
Ankara	600.973	Kayseri	505.423
Antalya	196.164	Kocaeli	311.126
Artvin	121.140	Konya	500.293
Aydın	493.768	Kütahya	302.426
Balıkesir	421.066	Malatya	306.882
Bayazıt	111.552	Manisa	374.013
Bolu	218.246	Maraş	256.066
Bursa	401.595	Mardin	183.471
Çanakkale	181.735	Mersin	238.817
Çorum	247.926	Muğla	199.845
Diyarbakır	194.316	Muş	75.257
Edirne	223.728	Samsun	340.185
Elaziz	213.777	Siirt	123.724
Erzincan	197.840	Sivas	402.773
Erzurum	285.516	Tekirdağ	167.547
Eskişehir	243.465	Trabzon	372.506
Gaziantep	215.716	Urfa	203.595
Giresun	430.384	Van	87.426
Isparta	187.125	Yozgat	306.883
İstanbul	794.444	Zonguldak	268.909



Tablo 4: 50 Vilayetten Oluşan İdari Taksimat

Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu	Vilayetler	1931 Yılında Belirtilen Nüfusu
Adana	266.201	İzmir	526.005
Afyon	223.198	Kars	204.846
Amasya	350.463	Kastamonu	440.346
Ankara	443.745	Kayseri	251.370
Antalya	196.164	Kırşehir	126.901
Artvin	121.146	Kocaeli	311.126
Aydın	212.541	Konya	500.293
Balıkesir	421.066	Kütahya	302.426
Bayazıt	111.552	Malatya	306.882
Bolu	218.246	Manisa	374.013
Bursa	401.595	Maraş	256.066
Çanakkale	181.735	Mardin	183.471
Çankırı	157.219	Mersin	238.817
Çorum	247.926	Muğla	199.845
Denizli	281.227	Muş	75.257
Diyarbakır	194.316	Niğde	254.053
Edirne	223.728	Samsun	340.185
Elazığ	213.777	Siirt	123.724
Erzincan	197.840	Sivas	402.773
Erzurum	285.516	Tekirdağ	167.547
Eskişehir	243.465	Trabzon	372.506
Gaziantep	215.716	Urfa	203.595
Giresun	430.384	Van	87.426
Isparta	187.125	Yozgat	306.883
İstanbul	794.444	Zonguldak	268.909

Yapılan idari taksimat planlamalarına göre 39 vilayetten 46'ya çıkıldığında; Aydın, Bolu, Çorum, Giresun, Isparta, Kütahya, Manisa ve Maraş vilayetlerinin taksimata dâhil edildiği ve Denizli vilayetinin lağvedildiği görülmektedir. Bu sayının 50'ye çıkması durumunda ise 46'lı vilayet sistemine ek olarak Çankırı, Denizli, Kırşehir ve Niğde vilayetlerinin eklendiği anlaşılmaktadır.

#### 6. Umumi Müfettişliklerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Değerlendirmeler

Umumi Müfettişlik kavramı ilk kez II. Abdülhamit döneminde Berlin Kongresi neticesinde oluşan dış baskıların neticesinde Doğu Anadolu illeri olan Erzurum, Van, Sivas, Bitlis, Elazığ ve Diyarbakır illerini kapsayan illerde bir takım reformlar yapmak üzere oluşturulan bir teftiş heyeti ile gündeme gelmiştir. Umumi Müfettiş olarak atanan Ahmet Şakir Paşa, söz konusu illerde düzeni sağlamak için geniş yetkiler ile donatılmıştır. Daha sonra Vilayet-i Selase olarak anılan Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerini kapsayan bir Umumi Müfettişlik kurularak başına Hüseyin Hilmi Paşa getirilmiş ancak II. Meşrutiyet döneminde lağvedilmiştir (Bulut, 2015: 85). Cumhuriyet döneminde Umumi Müfettişlik uygulaması, 16 Temmuz 1927 yılında Doğu Anadolu bölgesinde Diyarbakır, Elazığ, Urfa, Hakkâri, Bitlis, Siirt, Van ve Mardin vilayetlerini kapsayacak şekilde yeniden kurulmuştur (Resmî Gazete, Sayı:634, 16.07.1927).

Atatürk, yurt gezisi sırasında aldığı notlarında, aralarında iktisadi, siyasi ve idari anlamda bir bütünlük oluşturabilecek vilayetlerin güçlendirilmesi amacıyla biraya getirilerek yeni Umumi Müfettişlik mıntıklarının oluşturulmasının gerekliliğini dile getirmiştir. Türkiye'nin iktisadi, siyasi ve coğrafi yapısının göz önüne alındığında müfettişlik sayısının 5 ila 7 arasında değişebileceğini

belirtmiştir. Bu müfettişliklerin öncelikli görevinin bölgede asayişin sağlanması, vekâletlerin merkezden taşraya doğru uyguladıkları politikalara destek olmak ve hükümetin icra gücü ile halkın ihtiyaçları arasında bir köprü vazifesi üstlenmek olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca müfettişliklerin kurulma gayelerinden uzak, basit ve güncel meselelerin ayrıntısında boğulmaktan uzak durması gerektiğini de notlarına eklemiştir. Bu müfettişliklerin, Umumi Müfettiş, müşavir, kâtip ve umumi müfettişe destek olarak vekâletlerin işlerini takip edecek alt kademe görev yapacak müfettişlerden oluşması gerektiğini ifade etmiştir (Tüfekçi, 1998: 80-81).

Atatürk'ün bu direktifleri doğrultusunda çalışmalar yapan Dâhiliye Vekâleti, yukarıda zikrolunan idari taksimat formülleri dâhilinde yeni Umumi Müfettişlikleri kapsayan üç farklı plan hazırlamıştır. Buna göre (30.10.0.0/2.11.1):

Tablo 5: 39 Vilayetten Oluşan İdari Taksimata Göre Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller

Vilayetler					
Diyarbakır	Artvin	Adana	Ankara		Balıkesir
Elaziz	Beyazıt	Gaziantep	Amasya	Afyon	Bursa
Mardin	Erzincan	Kayseri	Eskişehir	Antalya	Çanakkale
Siirt	Erzurum	Konya	Kastamonu	Denizli	Edirne
Urfa	Kars	Malatya	Samsun	İzmir	İstanbul
Van	Trabzon	Mersin	Sivas	Muğla	Kocaeli
			Yozgat		Tekirdağ
			Zonguldak		

Tablo 6: 46 Vilayetten Oluşan İdari Taksimata Göre Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller

Vilayetler					
Diyarbakır	Artvin	Adana	Ankara		Balıkesir
Elaziz	Beyazıt	Gaziantep	Amasya	Afyon	Bursa
Mardin	Erzincan	Kayseri	Çorum	Antalya	Bolu
Muş	Erzurum	Konya	Eskişehir	Aydın	Çanakkale
Siirt	Giresun	Malatya	Kastamonu	İsparta	Edirne
Urfa	Kars	Maraş	Kütahya	İzmir	İstanbul
Van	Trabzon	Mersin	Samsun	Manisa	Kocaeli
			Sivas	Muğla	Tekirdağ
			Yozgat		
			Zonguldak		

Tablo 7: 50 Vilayetten Oluşan İdari Taksimata Göre Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller

Vilayetler					
Diyarbakır	Artvin	Adana	Ankara		Balıkesir
Elaziz	Beyazıt	Gaziantep	Amasya	Afyon	Bursa
Mardin	Erzincan	Kayseri	Çorum	Antalya	Bolu
Muş	Erzurum	Konya	Eskişehir	Aydın	Çanakkale
Siirt	Giresun	Malatya	Kastamonu	Denizli	Edirne
Urfa	Kars	Maraş	Kırşehir	İsparta	İstanbul
Van	Trabzon	Mersin	Kütahya	İzmir	Kocaeli
		Niğde	Samsun	Manisa	Tekirdağ
			Sivas	Muğla	
			Yozgat		
			Zonguldak		

Vekâlet, umumi müfettişlik planını tasarladığı yeni idari taksimat planına uygun olarak yine üç farklı şekilde hazırlamıştır. Dâhiliye Vekâlet'inin hazırladığı bu planlama, tam olarak bu haliyle

hayata geçirilmemiş olsa da ileriki tarihlerde siyasi, askeri ve özellikle asayiş konularında bağlayıcılık teşkil ederek yapılan planlamalarda söz konusu taksimat dikkate alınmıştır.

### 7. Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yılları, çağdaşlaşmayı esas alan bir dizi inkılap ve reformun neticesinde modern bir yapıya kavuşturularak çağdaş dünya devletleri standartlarına sahip bir ülke olma yolunda önemli adımların atıldığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte bir yandan toplumsal dönüşümü amaçlayan yasal düzenlemeler yapılırken, bir yandan da devlet idaresinin iyileştirilerek akılcı, pratik ve çağdaş bir görünüm kazanmasına çaba harcanmıştır. Her ne kadar yeni bir devlet kurulmuş ve yeni bir düzen benimsenmiş olsa da Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet idaresi, Osmanlı bakiyesi üzerine inşa edildiğinden her iki dönem arasında benzer özelliklerin görülmesi normal bir durumdur. Bu yönüyle tıpkı toplumsal dönüşümlerde olduğu gibi kurumsal dönüşümlerde de bir dirençle karşılaşılması oldukça doğaldır. Zira uzun yıllar süre gelen birikimler neticesinde oluşmuş devlet düzenine bağlı eski alışkanlıkların yanlış da olsa bir anda terk edilmesi kolay olmayan bir durum olmakla birlikte, her dönem olduğu gibi bu dönemde de karşılaşılan bir sorun olmuştur. Bu nedenle devlet idaresindeki değişimler, bir anda gerçekleşmemiş, zamanla oluşan idari ve hukuki boşlukların doldurulması, karşılaşılan sorunlara çözüm olarak yeni düzenlemelerin getirilmesi neticesinde zamana yayılan bir süreç olmuştur. Bu değişim sürecinde en önemli faktör, hiç kuşkusuz yöneticilerin sahip olduğu vizyon olmuştur.

Atatürk, gerek iç siyasette meydana gelen gelişmeler, gerekse dünya genelinde yaşanan ekonomik buhran nedeniyle halkın sosyoekonomik durumunu yerinde görerek şikâyetlerini dinlemek ve devlet mekanizmasının taşradaki vaziyetini gözlemlemek için bir yurt gezisi düzenlemiştir. Oldukça kapsamlı olan bu gezi sırasında Atatürk, bir dizi notlar almış ve vatandaşların sorunlarına ve ülke idaresine ilişkin tespitlerde bulunarak ülkedeki mevcut durumun analizini yapma fırsatı yakalamıştır. Atatürk'ün gezi sırasında aldığı notlar, genel bir rapor haline getirilip ilgili birimlere havale edilmiştir. Söz konusu birimlerden biri olan Dâhiliye Vekâleti, kendilerine iletilen notları değerlendirerek çeşitli başlıklar altında 9 bölümden oluşan kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Raporunda ilk olarak Atatürk'e göre mevcut idari taksimatın coğrafi yapı, iktisadi münasebetler, kentlerin gelişim potansiyelleri ve demografik yapıları göz ardı edilerek belirlendiğini ve bu durumun devlet idaresi açısından bir verimsizliğe ve israfa yol açması nedeniyle yeni bir idari taksimata ihtiyaç olduğunu konusuna değinilmiştir. Vekâlet ise Atatürk'ün emriyle üç farklı seçenek halinde daha rasyonel bir idari taksimat planı hazırlamış ve Başbakanlığa sunmuştur. Hazırlanan bu idari taksimat planları, Türkiye'nin o dönemki demografik yapısı, il ve ilçelerin sahip olduğu ticari potansiyeller, gelir düzeyleri ve kazaların çevre iller ile olan münasebetlerini ortaya koyması açısından oldukça önemli arz etmektedir. Bununla birlikte devletin sahip olduğu kit gelirlerin mevcut idari taksimatın oluşturduğu giderler karşısında yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar vekâlet tarafından üç farklı idari taksimat planı hazırlanmış olsa da söz konusu planların sonraki yıllarda uygulanmadığı görülmektedir. Zira 1935 yılında yapılan düzenleme ile vilayet sayısı 63'ten 57'ye düşürülmüş, oysaki vekâletin hazırladığı planlarda maksimum vilayet sayısı 50 olarak düşünülmüştür. Vilayet sayısının bu tarihten itibaren azalmak yerine gittikçe arttığı görülmektedir. Bu durumun sebebi; nüfus artışı ve ekonomik gelişim gibi faktörler nedeniyle zamanla kentlerin büyümesi, bazı ilçelerin sahip olduğu potansiyeller nedeniyle bazı il merkezlerinden daha büyük hale gelmesi nedeniyle vilayet statüsüne çıkarılması olarak belirtilebilir. Netice itibarıyla 1931 yılındaki mali kaynaklar, demografik yapı ve ekonomik şartlar göz önüne alındığında devletin tasarruf tedbiri olarak böyle bir adım atması, dönemin şartlarına göre gayet makul görülmektedir.

Raporunda dikkat çeken bir diğer detay ise umumi müfettişlik sayısının artırılması olmuştur. Atatürk, vilayet sayısının azaltılmasıyla elde edilecek tasarruf sayesinde yeni umumi müfettişliklerin açılması yönünde direktif vermiş ve vekâlet ise buna cevaben hazırladıkları idari taksimat taslağında değişen vilayet sayılarına göre umumi müfettişlik sayısının 6'ya yükseltilmesi teklifini sunmuştur. Mevcut idari yapılanmanın yanı sıra devlete ikinci bir mali yük olarak görülebilecek umumi müfettişliklerin varlığı, fonksiyonu, devlet idaresindeki gerekliliği sorgulanabilir olsa da dönemin

yetkilileri tarafından gerekli görülmüş olmakla birlikte başka bir çalışma konusudur. Ancak o dönemde devletin asayiş konusuna ağırlık vermesi, dönem dönem ortaya çıkan bölgesel isyanlar ve devlet idaresinin merkezden taşraya doğru ağırlığını koruyabilmesi için umumi müfettişliklerin varlığı, önemli bir unsur olarak düşünülmüş ve müfettişler geniş yetkilerle donatılmıştır. Atatürk, bu sayının arttırılmasının gerekçesini ülkenin asayiş, emniyet ve iç siyaset konularına ilişkin bakanlıkların programlarının uygulanmasına nezaret edilmesi, mevcut kanunların tadiline ve ihtiyaç durumunda yeni kanunların çıkarılmasını gerektirecek durumların yetkili makamlara rapor edilmesi ve hükümetin halk üzerindeki nüfuzu ile halkın ihtiyaçları arasındaki ilişkiyi düzenlemesi olarak ifade etmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere müfettişlikler, hazırladıkları raporlar ile hükümete yol gösteren, emniyet ve asayiş konularına destek veren, yerel yönetimler ile merkez arasında bir köprü vazifesi gören takviye bir idari birim olarak düşünülmüştür. Bu nedenlerle vekâlet, Atatürk'ün isteği üzerine böyle bir taslak hazırlayarak başbakanlığa takdim etmiştir.

Raporda dikkat çeken bir diğer önemli unsur ise topraksız köylüye toprak dağıtımı ve göçebe nüfusun yerleşik hayata geçirilmesine ilişkin verilen bilgiler olmuştur. Raporda Türkiye'nin tarımı desteklemek adına topraksız köylüye toprak dağıtımı yaptığı görülmekte ve bunu yaparken de hem toprağı alınan toprak sahibini hem de toprak verilen köylüyü korumaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Atatürk, gezi sırasında kendisine gelen şikâyetleri dinleyerek vekâletten bu sorunları çözecek düzenlemeler yapmasını istemiş, vekâlet ise Romanya, Bulgaristan ve Çekoslovakya gibi ülkelerde uygulanan örnekleri göstererek çeşitli çözüm önerileri sunmuştur. Raporda özellikle Türkiye'deki topraksız köylü sayısı, mevcut çiftlik sayıları ve bölgesel de olsa göçebe halka ilişkin verdiği rakamlar dönemin daha iyi anlaşılması açısından büyük önem arz etmektedir. Buna göre Türkiye'deki topraksız köy sayısı 1123, topraksız köylü sayısı ise kadın ve çocuklar da dâhil olmak üzere 232. 127 kişi olarak belirtilmiş, Adana, Antalya, Mersin ve Muğla'da 5.262 hane ve 51.592 vatandaşın göçebe olduğu, bunların iskâna tabi tutulmaları halinde 724.000 Türk Lirasına mal olacağı belirtilmiştir. Bu rakamlar o dönemin demografik yapısının anlaşılmasına ve toplumun sosyoekonomik durumunun tahlil edilmesine katkı sunmaktadır.

Çalışma neticesinde elde edilen bir diğer sonuç ise mevcut valilerin salahiyetlerinin yetersiz oluşu ve dönemin Türkiye'sinde vali veya rüesa olabilecek düzeyde yeterli insan kaynağının olmadığıdır. Zira Atatürk'ün vilayet sayısının düşürülmesi konusundaki bir gerekçesi de vali olarak atanabilecek düzeyde yeterli donanımına sahip insan kaynağının bulunmamasıdır. Ayrıca vali olma şartlarının esnetilerek sadece Dâhiliye Vekâletinin bünyesinde görev yapan personelin kariyer yaptığı bir alan olmaktan çıkarılmasını, ülke genelinde bu işlere istidadı olan vatandaşlara da şans tanıyacak düzeyde bir kanuni düzenleme yapılmasını istemiştir. Bununla birlikte Atatürk, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğini ve valilerin ordu hariç tüm konularda şehirlerde vekâletlerin temsilcisi olarak yetkilendirilmesin yerinde olacağını ifade etmiştir. Dâhiliye Vekâleti ise Atatürk'ün bu direktifleri karşısında hazırlıklarını tamamlamış ve bu konularda mevcut kanunların değiştirilmesi ve bazı yeni kanunların çıkarılmasına ihtiyaç olduğunu belirtmiştir. Bu amaçla yeni kanun taslakları hazırlanarak Başbakanlığa iletilmiştir. Böylelikle Dâhiliye Vekâleti, Atatürk'ün bizatihi kendi tecrübe ve izlenimleri neticesinde kaleme aldığı notlar gereği kendilerine verilen talimatlar doğrultusunda kapsamlı bir rapor hazırlamış ve devlet idaresine ilişkin yapılması gereken reformları ilgili makamlara iletmışlerdir.

Dâhiliye Vekâleti'nin hazırlamış olduğu bu rapor, genel olarak gerek cumhuriyet tarihi gerekse Türk idare tarihi açısından ilgili dönem hakkında önemli bilgiler sunan bir kaynak niteliğindedir. Bu bakımdan bu tarz raporların devlet arşivlerinden çıkarılarak literatüre kazandırılması, yeni yapılacak çalışmalara katkı sunmakla birlikte tarihsel sürecin anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

#### **Kaynakça**

Akın, F. (2008). *Atatürk'ün Sonbahar Seyahatleri*. Ankara: Anekdot Kitaplar.

- Alkan, H., Orhan, D. D., Özel, M., Solak, F. (2010). Yerel Siyaset Bağlamında İl Genel Meclisleri: Kahramanmaraş, Şanlıurfa ve Hatay Örnekleri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2 (1), 1-19.
- Başar, A. H. (1981). *Atatürk'le Üç Ay ve 1930'dan Sonra Türkiye*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- Bulut, E. Ç. (2015). Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 11, (21), 83-110.
- Burgaç, M. (2019). İmparatorluktan Cumhuriyete Devreden Bir Sorun: Mülkî Taksimat. *History Studies*, 11(1), 75-90.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA) 30.10.0.0/2.9.30*
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA) 490.1.0.0/34.145.1*
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA)490.1.0.0/34.142.1*
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA) 30.10.0.0/2.11.1 (1-151)*
- Cumhuriyet Gazetesi. (18.11.1930). "Gazi Hazretleri Fesih Kararını Nasıl Karşıladılar".
- Çanak, E. (2016). Atatürk'ün Yurt Gezilerine Bir Örnek: 1930-1931 Gezisi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4, (23), 128-178.
- Çankaya, N. (1985). *Atatürk'ün Hayatı, Konuşmaları ve Yurt Gezileri*. İstanbul: Tifdruk Matbaası.
- Daşdemir, L. (2008). Yurtiçi Gezilerinin Önemi ve Bilinmeyen Bir Gezi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(3), (Atatürk Özel Sayısı), 13-38.
- Haykır, Y. (2017). *Atatürk ve Elazığ*. Elazığ: Manas Yayıncılık.
- İnci, İ. (2010). Atatürk Dönemi Türkiye'sinde Toprak Mülkiyet Dağılımı İle İlgili Bazı Düzenlemeler. *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, (44), (342-359).
- Milliyet. (18.11.1930). "Gazi Paşa Hazretleri Seyahatlerine Başladılar".
- Önder, M. (1998). *Atatürk'ün Yurt Gezileri*. Ankara: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Resmî Gazete (05.05.1929). "Vilayet İdaresi Kanunu", (1184).
- Resmî Gazete. (20.10.1938). "Şark Mıntıkaları Dâhilinde Muhtaç Zürraa Tevzi Edilecek Arazi Hakkında 1505 Sayılı Kanun Hükmünün Ordu Vilâyetine de Teşmili Hakkında Kararname", (4042).
- Resmî Gazete. (26.06.1926). "Teşkilat-ı Mülkiyye Kanunu", (404).
- Resmî Gazete. (16.07.1927). "Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun", (634).
- Resmî Gazete. (05.05.1929). "Vilayet İdaresi Kanunu", (1184).
- Son Posta Gazetesi. (18.11.1930). "Fethi Bey'in Beyannamesi".
- Tüfekçi, G. (1998). *Atatürk'ün Seyahat Notları*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Uçar, A. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (2), 613-629.
- Yıldırım, İ. (2021). Atatürk'ün 1930-1931 Yurt Gezisi ve Gezi Notlarının Ülke Politikasına Etkileri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 9 (2), 201-219.

---

**AN ATTEMPT OF REFORM IN THE TURKISH ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATION AND DIVISION WITH ATATURK'S DIRECTIVES:  
1931 REPORT OF MINISTRY OF INTERIOR**

---

***Extended Abstract***

---

**Aim:** This study discusses the report prepared by the Ministry of Interior as required by the notes taken by Atatürk during his nationwide tour. The report prepared by the Ministry of Interior involves quite significant data concerning many issues such as the reconsideration of the administrative division of Turkey, authorities of governors, land reform in Turkey, statistical data regarding the transition of the nomads into settled life, functioning of the local authorities and public investigators. The purpose of this study is to contribute to the literature by revealing the administrative structure and demographic characteristics of the period, administrative issues, and alternative solutions on the basis of the information supplied by this report which was prepared by the highest authorities of the period and presented to Prime Ministry.

**Method(s):** The context of this study is based on the examination of the reports prepared by the Ministry of Interior after the notes taken and orders by Atatürk during his nationwide tour in 1931. The study was conducted by conveying directly and interpretation of the findings obtained through rigorous collection and examination of relevant archival documents as a result of the reviews carried out at the Presidency of the Republic of Turkey Directorate of State Archives. In the study, Official Gazettes, as well as academic studies regarding the subject were utilized. Also, legal regulations that came into effect within the historical process were also used as part of the study.

**Findings:** In the study, findings were obtained concerning the features of the policies pursued in the early years of the Republic of Turkey and the functioning of the state mechanism. Furthermore, it was aimed in the study to contribute to the literature by acquiring significant findings from official resources regarding subjects such as the administrative division of Turkey, administration of the state, demographic structure, and land regime in the early republican period.

**Conclusion:** The early years of the Republic of Turkey was a period when a modern structure was established as a result of a series of revolutions and reforms based on modernization and remarkable steps were taken for the purpose of becoming a country which has the standards of modern world countries. During this process, on one hand, legal regulations intended for a social transformation were being introduced while, on the other hand, effort was being made in order to improve administration of the state and give it a rational, practical, and modern look. Atatürk organized various nationwide tours with the purpose of observing national issues on site and listening to the fellow citizens, one of which is the tour that comprises the years 1930-1931. Atatürk took some notes and demanded reports concerning the issue from relevant units, one of which is the Ministry of Interior.

The ministry examined the orders given to them and prepared a comprehensive report comprising of nine sections under various titles. This report involved quite important information regarding the state administration of the period in its content. When the reports are examined, it is possible to notice that Atatürk complains about the current administrative division of Turkey and that this division was formed with an approach that prioritized military aims and ignored the geographical structure, financial relations, developmental potentials of the cities and the demographic structures. Thus, the ministry prepared a more rational division plan involving three different options and presented it to the Prime Ministry. These administrative divisions reveal the demographic structure, commercial potentials of the cities and towns, levels of income and the relationship of the townships with surrounding cities in Turkey in that period. Hence, although a division was created in terms of politics, it can be seen that commercial and cultural relations were ignored while making this division. On the other hand, one of the conclusions drawn was that a new division was necessary for a more rational distribution of the state's scarce income in a way

that would be sufficient for the current system. However, examination of later periods reveals that this division could not be put into practice as it was meant to be in the way instructed by the ministry.

Atatürk gave orders that new public investigator offices would be opened after the savings created after decreasing the number of cities and the ministry proposed with the draft of a new administrative division that the number of public investigators should be raised to six based on changing number of cities. The existence, function, and necessity of the public investigators, who could be considered as a second financial burden for the state as well as the current administrative structure, is questionable. However, they were considered necessary by the authorities of the period, and they are the subject of another field of study. Nevertheless, the existence of public investigators was seen as an important factor in that period due to the importance attached to security by the state, regional rebellions that broke out from time to time and the demand that state administration would be able to maintain its authority throughout the rural areas. Therefore, public investigators were given a wide range of authorisation. Atatürk stated that the reasons for increasing this number were the supervision of the practice of ministry programs regarding the public order, security and domestic politics of the country, reporting to competent authorities about the situations which require the amendment of current laws and introduction of new laws and regulation of the relationship between the government's influence on the public and the needs of the public. Another noteworthy element is the studies regarding distribution of land to the villagers who do not own any land and transition of nomads to settled life. It is seen in the report that Turkey distributed land to villagers without land in order to support agriculture and tried to protect both the landowners who gave their lands and the villagers who received the lands in this process.

