

KIRSAL VE KENTSEL ALANLARDAKİ TERİTORYAL SABİTLİK ÖRNEĞİ OLARAK BUCAKLAR

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU*

Öz

Türkiye'nin yönetsel yapısı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işler üstlenen bucaklar, kırsal ve kentsel yerleşmelerdeki teritoryal sabitliğin tipik bir örneğidir. Bucakların yönetim sahası içerisine giren toprak sahalarının idaresi ile üretimin toplumsal sistemler arasındaki ilişkisi diğer bir ifadeyle hukuk ve yönetimin, üretimin toplumsal yönüyle olan ilişkisi aşamasında teritoryal sabitlik kavramından söz etmek mümkündür. Mülkiyetin değişen formları çerçevesinde üretim ve yönetim arasındaki grupların nasıl/ne şekilde ele alınıp inceleneceği teritoryal sabitlik ve mülkileşme sürecini anlamak açısından oldukça önemlidir. Tapu senediyle vergi arasındaki ilişki mülkiyet ideolojisine göre daha kritik bir önem taşımaktadır. Bu ilişkiyi kırsal ve kentsel yerleşmelerde yönetsel düzeyde düzenleyen birimlerden biri de bucaklardır. Örgütlenme biçimi olarak tam teşkilatlı ve teşkilatsız (basit bucak) olarak ikiye ayrılan bucaklar; teritoryal sabitliğin toprak/mekân/alan yönetimindeki iz düşümü olan tapu, vergi, nüfus, sağlık, tarım, güvenlik gibi işleri yerine getirmiş ve toplum kalkınması yönünden de önemli işlevler görmüşlerdir.

Anahtar kelimeler: Teritoryal sabitlik, yönetsel bölünüş, bucak, kırsal alan, kentsel alan.

* Öğr. Gör., Karabük Üniversitesi, hulyaozcaclar@karabuk.edu.tr

Bu çalışma A.Ü.S.B.E. Yönetim Bilimleri A.B.D.'de Doç. Dr. Koray Karasu danışmanlığında yazılan "Türkiye'de Bucak Yönetimi" adlı yüksek lisans tezi temel alınarak hazırlanmıştır.

Makale gönderim tarihi: 21.06.2016

Makale kabul tarihi : 30.07.2016

memleket SiyasetYönetim (MSY), Cilt 11, Sayı 25, Ocak 2016, s. 31-60.

SUB-DISTRICTS AS AN EXAMPLE OF TERRITORIAL STABILITY IN RURAL AND URBAN AREAS

Abstract

Sub-districts, a long-established bridge with critical functions between the local authorities and the central administration in the Turkish administrative system, have been typical examples of territorial stability in rural and urban settlements. It is likely to mention the territorial stability concept when there is a relationship between the management of settlement units under sub-district administrations and production in social systems or in other words, a relationship between law and administration and production in social aspect. Within the framework of changing forms of property, the manner in which the groups between production and administration are handled and analysed is the key to understand territorial stability and the process of territorial administration. The relationship between land certificates and taxes is critically important according to the ideology of property. Sub-districts are one of the units that officially regulate that kind of relationship in rural and urban settlements. In organization, sub-districts are divided into two: fully-organized and non-organized, and they have significantly served in terms of social development, with their functions in land titles, taxes, population, health care, agriculture and security, which are reflections of territorial stability in land/site/field management.

Keywords: Territorial stability, administrative division, sub-district, rural settlement, urban settlement.

Giriş

Türkiye'nin mülki idare sistemi içerisinde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi görmüş olan bucaklar, kanunların ve düzenin en küçük ünite olan köylere ulaştırılmasına aracı olmuş, üst yönetsel kademelerden aldıkları emirlerin yerine getirilmesinde ve uygulanmasında büyük çaba sarf etmişlerdir. Bucaklar teritoryal sabitlikte iki önemli kavramın (yönetsel bölünüş ve kademelenme) kesişim kümesini oluşturmaktadır. Yönetsel bölünüş teritoryal sabitliğin ilk aşamasını şekillendiren yerleşim tipleriyle alakalıdır. Yönetsel kademelenme ise teritoryal sabitlikte ikinci ve soyut bir aşamayı oluşturur. Soyut aşama olarak nitelendirilmesinin nedeni yönetsel kademelenmede devlet otoritesinin kendini gösterir hale gelmesidir. Kısaca bucakların yönetim alanında mekânda/toprakta/ yerleşim tipleri (köy, kasaba, şehir/kırsal ve kentsel yerleşmeler) bunun yanı sıra yerel yönetim birimleri (il özel idaresi, belediyeler, köyler)

yer alır ve bucaklar yönetsel kademelenme (il-ilçe-bucak) içerisinde üçüncü halkayı oluşturur. Bu nedenle bucaklar, yerel yönetim birimleri ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesi arasındaki bir köprüdür.

Yukarıda da belirtildiği üzere bucaklar, teritoryal sabitlik içinde diğer taşra birimleri, yerel yönetim organları ve yerleşme tipleri ile mekânsal ve yönetsel ilişki içindedirler. Bu mekânsal ve yönetsel ilişki tarihsellik içerisinde değişikliğe uğrayıp biçimsel olarak farklılaşsa da özü itibarıyla aynıdır. Bu özü ortaya koymak/koyabilmek bucakların tarihselliğini saf bir kronoloji çerçevesinde ele almaktan çok daha öte bir çalışma yöntemini zorunlu kılmaktadır. Bucakların toprak üzerinde nasıl ve hangi şartlarda örgütlendiğini anlayabilmek onun tarihselliğinin mekânsal ve yönetsel boyutlarının ortaya konulmasına bağlıdır. Bu nedenle çalışmanın mekânsal analiz kısmında yönetsel coğrafya disiplininin yararlanmak suretiyle bucakların teritoryal sabitliklerine dair olgular açık bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yönetim, mekânın/toprağın ve üzerinde yaşayan insan topluluklarının yönetimidir. Bu nedenle bucaklar yönetsel olarak ele alınmadan önce mekânsal analizin yapılması şarttır. Çünkü topraktan bağımsız bir örgütlenme düşünülemez. Kırsal ve kentsel alanlar üzerinde örgütlenen bir yönetsel kademe olarak bucaklar toprağa bağlı örgütlenmenin tipik bir örneğidir. Bu çalışmanın sorunsal bucakların diğer taşra birimleri, yerel yönetim organları ve yerleşim tipleriyle birlikte yürüttüğü mekânsal ve yönetsel ilişkidir. Bu sorunsal ekseninde söz konusu çalışma, 2014 yılı itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel kademelenmesi içerisinde yer almayan bucakların toprakla bağının ne şekilde kurulduğunu ortaya koymayı ve bu anlamda devletin toprak üzerinde örgütlenmesi konusunda tarihe bir not düşmeyi amaçlamaktadır.

Teritoryal Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar: Kırsal ve Kentsel Alan Yönetimi

Kentsel ya da kırsal alanda yönetsel birimler (vilayet, sancak/liva, kaza, belediye, köy, nahiye) birlikte yaşama, yaşam alanlarının düzenlenmesi ve yönetilmesi ihtiyacı doğrultusunda doğal bir biçimde örgütlenmektedir. Fakat bunun yanı sıra yönetsel birimlerin neden belirli bir ölçekte ve coğrafyada örgütlendikleri sorusunun cevabı sadece bu doğal nedenlere bağlı bir biçimde verilemez. Gerçek kentsel gerekse kırsal alana ait yönetsel ve yaşamsal örgütlenmenin belirlenmesi bilinçli bir siyasal-yönetsel karara ve eyleme dayanmaktadır. Mülkileşme sürecinde idarenin toprak ile bağı ise tam da bu şekilde kurulmaktadır.¹

¹ Koray Karasu, "İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme", *1864 Vilayet Nizamnamesi*, (Ed. Erkan, Tural-Selim Çapar). TODAİE, Ankara, 2015, s. 361.

Mülkileşme süreci teritoryal sabitlik ile başlamaktadır. Teritoryal sabitlik, toplumsal ve ekonomik ilişkilerin giderek belli bir coğrafya ile sınırlanması beraberinde hukuksal ve yönetsel boyutlarıyla toprağa bağlı kılınmasıdır. Teritoryal sabitlik ya da devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, kapitalist devlet sistemlerinin toprak üzerinde örgütlenme biçimi olan bürokrasi ile organik bir bağ içerisindedir. Bürokraside olduğu gibi teritoryal sabitlikte de bir türdeşleşme/standartlaştırma söz konusudur. Buradaki standartlaştırma, mekânın ve o mekâna dair ilişkilerin/kuralların türdeşleşmesini ifade etmektedir. Karasu'ya göre toprağa sabitleme, "bir üretim, mübadele, iktidar ya da yaşam alanındaki ilişkilerin, merkezi ya da yerel iktidar(lar) tarafından kontrol edilebilmesine yönelik bir yönetim stratejisi olarak tanımlanabilir."²

Bucakların yönetim sahası içerisine giren toprakların/mekânların idaresi ile üretimin toplumsal sistemler arasındaki ilişki diğer bir ifadeyle hukuk ve yönetimin, üretimin toplumsal yönüyle olan ilişkisi aşamasında teritoryal sabitlik kavramından söz etmek mümkündür. Mülkiyetin değişen formları çerçevesinde üretim ve yönetim arasındaki grupların nasıl/ne şekilde ele alınıp inceleneceği mülkileşme sürecini anlamak açısından oldukça önemlidir. Salt söylemsel analizlerdeki bilgi-iktidar ilişkileri içerisinde şekillenmiş öznelerin yönetim kategorilerini sarmaladığı faillikleri aksine, tapu senediyle vergi arasındaki ilişki mülkiyet ideolojisine göre daha kritik bir önem taşımaktadır.³ Bu ilişkiyi merkezi idarenin bir taşra kuruluşu olarak ilk aşamada yönetsel düzeyde düzenleyen birimler bucaklardır. Örneğin tam teşkilatlı bucaklarda⁴ tapu ve fen memuru, vergi tahsildarı vs. bulundurulmak zorundadır. Bucağın yönetsel alanında yer alan köyler ise tapu, vergi ve nüfus kayıtlarıyla ilgili bütün kayıtların tutulduğu birimlerdir.⁵ Bucağın teritoryal sabitlik alanında yer alan iki yerleşim tipinin (kasaba ve şehir/kent) kendi arasındaki ilişkiyi Faroqhi şu şekilde anlatmıştır: ⁶

"Bir şehir, onu çevreleyen bölge ve diğer kasabalarla etkileşim halinde olmadığı sürece var olamaz. Her bir kasaba ya da şehir merkezi bir yerleşim yeri olarak, bağlı olduğu arka bölgeyle birlikte mütalaa edilebilir. Çiftçilerin, kasabalarını çevreleyen bölgelerden pazara getirdikleri ürünler ve dönüşte mal ve hizmet sağlamaları, herhangi bir yalnız köy için iktisadi olmayan bir üretim tarzı olacaktır. Büyük kasabaların arka bölgeleri her birinin sahip olduğu ticari ve Yönetsel bölgeler ve kendi zirai arka bölgeleriyle daha küçük merkezlerden meydana gelir. Kalabalık nüfuslu kasaba ve şehirler, küçük kasaba ve köylerden oluşan geniş alanlar

² a.k., s. 361.

³ Mundy, Martha ve Smith, R. Saumarez, *Modern Devlete Giden Yolda Mülk Siyaseti: Osmanlı Suriyesi'nde Hukuk Yönetim ve Üretim*, (Çev. S. Kızıltoprak), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 2013, s. 168.

⁴ Tam teşkilatlı bucak kavramı çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

⁵ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 1.

⁶ Suraiya Faroqhi, *Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı*, (Çev. Emine Sonnur Özcan), Doğu-Batı Yayınları, Ankara, 2006, s. 17.

oluşturma eğilimindedir; bunun karşılığında kasaba ve şehirlerin yiyecek ihtiyacını gidermek için daha büyük arka bölgelere ihtiyaç duyulacaktır. Bu nedenle merkezi yerlerin görevsel sıradüzeni içinde, bir yerleşimin izafi konumunun göstergesi (yanılmaz olmasa da) nüfus esaslıdır. Şehir ve kasabaların dağılımını incelerken, farklı büyüklükteki toplulukların oluşturduğu yerleşimler arasındaki ilişkileri ortaya çıkarmak önemlidir. Bir şehrin diğerine oranı, ikisini ayıran mesafenin boyutunu ortaya çıkarır.”

Faroqhi'nin üzerinde durduğu husus üretim tarzı ile o alandaki örgütlenme şekli arasındaki bağıdır. Yönetmel alanını köyler ve belediyeler (belediye örgütlü yerleşmeler diğer bir adıyla beldeler) oluşturan bucaklarda da benzer durum mevcuttur. Bucağın yönetim merkezi, yerleşme tipi bakımından kırsal ya da kentsel yerleşmelerden biri olabilir.⁷ Bilindiği üzere bucak,⁸ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 41. maddesince, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir yönetmel kademe olarak düzenlenmiştir. Bucakların yönetmel sınırları içinde muhtarlıklarca yönetilen köy yönetim alanlarının yanında belediyelerce yönetilen kentsel alanlar ve bu alanlarla bütünleşen il özel idarelerinin veya yetkili devlet kuruluşlarının yönetim ve denetimindeki alanlar da yer almaktadır.⁹

Kırsal ve kentsel yerleşmelerin kendilerine ait alanlarla birlikte bir sınır içine alınması, toprak üzerindeki örgütlenme bakımından önemli bir aşamayı oluşturur. Devlet yönetimi altındaki ülkenin hiyerarşik bir sisteme göre kademeli olarak bölümlenmesiyle “yönetmel alanlar” elde edilmektedir. Coğrafya, yönetmel alanların yetki sınırını belirlemek suretiyle onların hizmet alanını çizer.¹⁰ Yönetmel alanların yetki sınırlarını belirlemek ise yerleşme sınırlarının çizilmesine bağlıdır. Toprak üzerindeki en küçük yerleşim biriminin sınırı çizilmeden o toprak üze-

⁷ Yerleşme tanım itibarıyla “barınmak ya da belirli bir faaliyeti sürdürmek amacıyla bir arazi parçası üzerine inşa edilmiş bir veya birden fazla sayıda konuttan oluşan üniteler” anlamına gelmektedir. Bkz. Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, Ümit Matbaacılık, Ankara, 2011, s. 37. Kent bilimine göre ise yerleşme, kalabalık bir nüfus topluluğu tarafından, yaşamak ve ekonomik etkinlikleri sürdürebilmek amacıyla seçilen ve yerleşilen kente (şehir), kasabaya, köye ya da daha küçük bir yere verilen genel addır. Bkz. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayınevi, Ankara, 1998, s. 146.

⁸ Bucak, İngilizcede corner, nook (köşe) ve subdistrict (ilçenin alt bölümü, nahiye); Fransızcada, reccoin, coin, commune (nahiye); Almandada, ecke, kreis sözcükleriyle ifade edilmektedir. Bkz. Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, s. 370. Osmanlıcada ise zaviye, künc (köşe) karşılığını almaktadır. Bucak kelimesi, bir dönem padişah çocuklarının (şehzadelerin) sarayda yaşadığı dairelerini anlatmak için de kullanılmıştır. Bkz. Midhay Sertoğlu, *Osmanlı Tarih Lugatı*, Enderun Yayınevi, İstanbul, 1986, s. 58. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1945 yılında Türkçeleştirilmesinden önce bucak, “nahiye” adıyla anılmış; Anayasa'nın Türkçeleştirilmesinden sonra ise nahiye sözcüğünün yerini bucak sözcüğü almıştır.

⁹ Bucağın yönetmel alanının köylerden ve belediyelerden meydana gelmesi, merkezi idarenin taşra örgütü olan bucak kademesinin, yönetmel adem-i merkeziyet birimi şeklinde görülmesine neden oluşturmamaktadır. Buna karşın bucak, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin son kademesi olarak yönetmel adem-i merkeziyet birimleriyle (yerel yönetimler) yakından ilişkilidir.

¹⁰ C. U. Çiner-O. Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, 2013, s. 67.

rinde yönetsel kademelenme yapılamaz. Köylerde muhtarlıkların, kasaba ve şehirlerde belediyelerin yönetim alanları, bucak kademesinin mekândaki yönetsel iz düşümleridir. Bucakların teritoryal sabitliği, söz konusu kırsal ve kentsel yerleşmelerin sınırlarına bağlıdır. Kırsal ve kentsel alanlar olarak tanımladığımız sınırları çizilmiş ve toprağa sabitlenmiş bu mekânlar bucakların yönetim sahası içerisinde yer almaktadır. Bu noktada kırsal ve kentsel alan tanımını yapmak gerekmektedir.

Kent bilim açısından *kırsal alan*, “üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alandır.”¹¹ Geray, kırsal alanı, kent olarak tanımlanan yerleşme alanlarının dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili tarımsal etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren bucak, köy, mezra, kom vb. adlarla anılan insan yerleşmelerinin var olduğu alanlar olarak tanımlamıştır.¹² Yönetsel coğrafya açısından kırsal yerleşmeler, kentsel yerleşim alanları dışında kırsal alanda yer alan doğal ortam içerisinde yalın bir özelliğe sahip, kentsel yerleşmeler kadar fonksiyonları gelişmemiş yerleşmelerdir.¹³ Köyler, kırsal alanlardaki yerleşmelerin en yaygın ve tipik şekli olarak karşımıza çıkmakta; bu nedenle büyük ölçüde kıyı temsil etmektedir. Buna karşın, “köy kırsal yerleşim biriminin ve belli durumlarda bu yerleşim birimine ait toprakların genel adı olarak kullanılırken; kıy, kentsel yerleşimlerin dışında kalan, köyü de içine alan yerleşim birimlerinin ve alanların ortak adı olarak kullanılmaktadır.”¹⁴ Köyleri mezra, yaylak, oba şeklinde adlandırılan köy bağlıları izlemektedir. Köy, “yönetsel, nüfus ya da sosyolojik ölçütlere göre bir kırsal yerleşim birimi ve bu tür yerleşmelerin ortak adıdır.”¹⁵

Geray’a göre, kent ve köy yerleşmelerini ayırt etmek için, bunlar arasındaki işlevsel farklılıklar yerine, genellikle nüfus ayrımı ölçü olarak kullanılmaktadır. Nüfus ayrımı için benimsenen ölçütler, 2 bin ile 20 bin hatta 100 bin arasında değişmektedir. Buradaki açıklamalarımızda Köy Kanunu’nun öngördüğü 2 bin nüfus ayrımına bağlı kalınmıştır. Ancak eldeki istatistiklerde, il ve ilçe merkezleri dışında, nüfusu ne olursa olsun bütün bucak merkezleri ve köy muhtarlıkları “köy yerleşmesi” sayıldığından bu ayırmadan uzaklaşmak gerekmiştir. Nüfusu 2 binin altında olmasına karşın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması gerektiğinden, bunlar şehirselleşmiş topluluklar arasında yer almaktadır. O halde, köy yerleşmeleri bucak merkezleri ile birlikte muhtarlıkları, nüfusu 2 binin altında olsa bile il ve ilçe merkezlerini içermektedir.¹⁶

¹¹ Keleş, a.g.k., s. 85-86.

¹² Cevat Geray, “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 54, S. 2, 1999, s. 63.

¹³ Ali Özçağlar, *Coğrafyaya Giriş*, Ümit Matbaacılık, Ankara, 2011, s. 84.

¹⁴ Hacı Kurt, *Türkiye’de Kent-Köy Çelişkisi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s. 14.

¹⁵ a.k., s. 13.

¹⁶ Cevat Geray, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 60-64.

Bucak yönetim alanının içerisinde kırsal alanların yanı sıra *kentsel alanlar* da yer almaktadır. Kent,¹⁷ yaygın olarak şehir ile eş anlamda kullanılan bir sözcüktür. Kent bilimine göre kent, “sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidiş, geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşlarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir.”¹⁸ Kasaba ve şehirler kentsel alanları oluşturur. İl ve ilçe merkezi durumundaki yerleşmelerle, ilçe ve il merkezi görevi olmayan belediye örgütlü yerleşmelerin yani *beldelerin* içerisinde yer aldıkları yönetsel alanlar¹⁹ *kentsel (yönetmel) alan* olarak adlandırılmaktadır. Bir kentsel yerleşmenin yönetsel alanını, kendisine komşu köylerin veya diğer belediye teşkilatlı yerleşmelerin yönetsel sınırları belirlemektedir. Bu sınırlar içinde kalan sahada bir yerleşim alanı (şehir/kasaba) ile tarım, otlak, orman, maden alanları vb. ekonomik faaliyet alanları yer almaktadır.²⁰ Yönetmel coğrafya disiplini kasabaları nüfus miktarlarına ve ekonomik faaliyetlerine göre sınıflandırmaktadır. Bucak yönetimi içerisinde yer alan *kasabayı* yönetsel coğrafya açısından Özçağlar şu şekilde tanımlamıştır:²¹

“Şehirlerin alt basamağını oluşturan yerleşmeler olup, köy ile şehir arasında köprü oluşturmaktadırlar. Fonksiyonları itibariyle şehirler kadar gelişmemiş, fakat köy yerleşmelerine oranla bir hayli gelişmiş yerleşmelerdir. Bir köyün kasabaya dönüşmesi için hizmet sektörü içindeki faaliyetlerin (barınma, eğitim, sağlık, pazarlama, ticaret, ulaştırma, iletişim) bir kısmının orada yer alması ve iş kollarına çeşitliliğin artması gerekmektedir. Bu kapsamda, bir köy yerleşmesinde nüfusun 5000’in üzerine çıkması, buna bağlı olarak buradaki konut yapma gereksinimin artması, dışarıdan gelen konukların geceyi geçirebilecekleri bir otelin yapılması, yemek yenilecek bir veya iki lokantanın sürekli çalışır halde olması, ilköğretim okulunun yanı sıra bir liseye gereksinim duyulması, eskiden var olan sağlık evinin sağlık ocağına ya da hastaneye dönüşmesi, tür ve sayı olarak işyerlerinin çoğalması ve buna bağlı olarak bir çarşının ve pazar yerinin oluşması, bir banka şubesi ile PTT acentesinin hizmet vermeye başlaması, çevre yerleşmelere ulaşımı sağlayacak bir terminalin faaliyete

¹⁷ Wirth'e göre kent, “göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve toplumsal bakımdan heterojen bireylerin oluşturduğu, bireycilik gibi değerler üzerine kurulmuş bir yaşam biçimini yansıtan yerleşmedir.” Bknz. Wirth L., “Urbanism as a Way of Life”, *American Journal of Sociology*, Vol.44, 1938, s. 8.

¹⁸ Keleş, a.g.k., s. 75.

¹⁹ Kırsal ve kentsel alan yönetimi ayırımında tanımının yapılması gereken bir başka kavram ise yönetsel alan kavramıdır. Yönetmel sınırla bölünmüş mekânlar, yönetsel coğrafya disipliniinde yönetsel alan olarak tanımlanmaktadır. *Yönetmel alanlar* ülke ölçeğinden başlayan; il, ilçe, bucak, köy ve belediye sınırlarıyla belirlenen yerlerdir. Yönetmel alanlar doğal ve beşeri unsurları kapsar. Bu kapsamdaki alanları kamu yönetimi disiplini *yönetmel birim* olarak tanımlamaktadır. Yönetmel alan ve yönetsel birim kavramları farklı disiplinler için aynı anlamı ifade etmektedir.

²⁰ Özçağlar, *İdari...*, s. 137-138.

²¹ a.k., s. 61-62.

geçmesi kasabalaşmanın en önemli işaretleridir. Bu fonksiyonları kazanmış bir yerleşme artık köy olmaktan kurtulmuş ve kasaba olmuştur.”

Yönetsel bölünüş içerisinde yer alan köy, kasaba ve şehir/kentsel ve kırsal yerleşmeler bucak merkezi olabilme özelliği taşır. Yönetsel bölünüşten yönetsel kademelenmeye hatta mülkileşme aşamasına geçiş, bir yerin yönetim merkezi olarak belirlenmesiyle yakından ilgilidir.²² Bucakların yönetim merkezinin köy, kasaba ve şehir olarak belirlenmesiyle bucakların kırsal/kentsel alanı kapsayıcı özelliğiyle teritoryal sabitliği sağlayan unsurlar arasında (mülkileşme düzleminin yaratılması hususunda) bir bağ vardır.

Mülki idare, bucak merkezlerinde bucak örgütlenmesi vasıtasıyla varlığını ortaya koyar. Bu merkezde bucak müdürü, meclis ve encümen görev yapar. Amaç devlet tarafından sağlanan hizmetlerin bucağa bağlı yerleşmelere rahat ve güvenli bir biçimde ulaşmasını sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi sırasında bucaklar örgütlenme yapısı bakımından farklılık gösterir. Örneğin, bazı bucak merkezlerinde bucak müdürünün yanı sıra sıhhiye ve nüfus memuru, vergi tahsildarı, ziraat teknikeri ve jandarma karakolu bulunurken bazı bucak merkezleri örgütlenme yapısı bakımından daha zayıf bir konumda yer almıştır. Burada önemli olan husus, kırsal ve kentsel yerleşme birimlerini yönetim sahası içinde barındıran hatta yönetim merkezi yapan bucağın; toprak üzerinde örgütlenme konusunda kilit noktaları oluşturan vergi tahsildarı, nüfus memuru, ziraat teknikeri gibi memurların yanı sıra jandarma karakolunu bünyesinde barındırmasıdır. Vergi, nüfus, ziraat ve güvenlik konuları devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin yani teritoryal sabitliğin başlıca nedenlerindedir.

Yönetsel alanı içerisinde, şehir, kasaba ve köy gibi yerleşim tiplerini barındıran bucak benzeri yönetsel birimler Fransa ve İngiltere’de de mevcuttur. Bucaklar, İngiltere’deki Parish ve Town Councils’e benzer yapılanmalardır. İngiltere’deki üçüncü kademe yerel birimleri köy ve kasaba meclisleri ile bucak örgütlenmesinde bucak komisyonları ve meclisleri birbirine denktir. Bucak komisyonları ve meclisleri de köy ve kasaba meclisleri gibi çok standart yerel işlevleri yürütebilmektedir.²³ Bunun yanı sıra Fransa’daki komün örgütlenmesiyle bucak teşkilatlanması birbirine benzer nitelikler taşımakla beraber bucağın bir komün

²² Belirtmek gerekir ki burada bahsi geçen bucak merkezi, merkez bucağını ifade etmemektedir. Bucak merkezi ile merkez bucağı farklı kavramlardır. Bu konu ayrıntılı bir biçimde *Bucakların Teritoryal Sabitlik İçindeki Yeri: Bucakların, Diğer Taşra Birimleri, Yerel Yönetim Organları ve Yerleşme Tipleri ile Mekânsal ve Yönetsel İlişkisi* başlığı altında ele alınmıştır. Ayrıca burada bahsedilen bucak merkezi taşra bucaklarındaki bucak merkezidir ve bucak örgütlenmesi vardır. Fakat merkez bucaklarında bucak örgütlenmesi yoktur.

²³ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Ed. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara, 2013, s. 222.

örgütlenmesi olup olmadığı tartışmalı bir konudur.²⁴ Bucakların yönetsel kademelenme içerisinde var olmadan önce teritoryal sabitlikte var olup olmadığı ise ayrı bir tartışma konusudur.

Teritoryal Sabitlikte İki Kavram: Yönetsel Bölünüş ve Yönetsel Kademeleme Kısacasında Bucaklar

Yönetsel bölünüşün, mekânsal ve yönetsel kademelenmenin ortak paydası “mekân”dır. Mekân kavramı temelinde yükselen bu kavramların tanımlamalarını net bir biçimde ortaya koymak, bucak yönetiminin mekândaki yerini açıkça anlatabilmek adına önemlidir. Yönetsel bölünüş, Türk Kamu Yönetimi alan yazınında ve yönetsel coğrafya disipliniinde farklı açılardan ele alınmakta; bu nedenle ortaya iki farklı yönetsel bölünüş tanımı çıkmaktadır. Kamu yönetimi disipliniinde yönetsel bölünüş, yönetsel kademelenme ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Güler, 1982 Anayasası’na göre Türkiye’de *yönetsel bölünüşün* bölge değil, il esasına dayandığını dile getirmekte ve böylece ülke topraklarının yönetsel bir biçimde yukarıdan aşağıya doğru hangi esasa göre bölündüğünü ifade etmektedir.²⁵ Bu yaklaşımda ülke toprağı bir bütün olarak *mekân* kabul edilmiş ve bu mekânın en üst basamağı 1982 Anayasası’nda *il* olduğu belirtilmiştir. İllerin alt kademelerinin düzenlenmesi ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na bırakılmıştır.²⁶ Yönetsel coğrafya disipliniine göre ise yönetsel bölünüş, mekânın yönetim ve yerleşim birimlerine göre düzenlenmiş şeklidir.

İl İdaresi Kanunu’na göre merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin il, ilçe ve bucak şeklinde hiyerarşik bir biçimde belirlenmesi *yönetsel kademelenmeyi* ifade etmektedir. Bir örgütlenme sistemi olan hiyerarşide, görevlerin önem sıralarına göre oluşturulan basamaklarda üst basamağın vermiş olduğu emri, alt basamağın uygulama yükümlülüğü vardır.²⁷ Yönetsel kademelenmeden bahsedebilmek için, kademeler arasında bu türden bir hiyerarşinin var olması gerekmektedir. Ayrı tüzel kişiliklere sahip olmalarından dolayı yerel yönetim birimleri,

²⁴ Fransa’daki komün örgütlenmesinin bir benzerinin ülkemizde uygulanması amaçlanmıştır. Batı devletlerinin belde ve şehir yönetimlerini ifade etmekte ve bu kelime dilimize bucak/*nahiye* olarak çevrilmiştir. Bknz. Necmi Östen, “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün”, *A.Ü. H.F. Dergisi*, C. I, S. 2, 1944, s. 234. Fakat Fransa’daki komün (la commune) örgütlenmesi yönetsel yapılanmamızda “belediye ve köylere” karşılık gelmektedir. Komün teşkilatı Türkiye’ye uyarlandığı zaman, şehirlere ve kasabalara karşılık olarak düzenlenmiş ve ismine belediye denilmiştir. Komünün yöneticisi anlamına gelen mer (le maire) kelimesi de; belediye başkanı şeklinde çevrilmiştir. Ayrıca komün, köyleri de kapsayan bir yönetim mekanizması halinde ele alınmış; yöneticisine de muhtar unvanı verilmiştir. Bu durumda komünün Türkiye’nin yönetsel örgütlenmesindeki tam karşılığı; belediyelerle köy muhtarlıklarıdır. Bknz. Henri Berthelemy, *Hukuku İdare*, (Çev. M. Atıf), Hamit Matbaası, İstanbul, 1931, s. 369.

²⁵ Birgül A. Güler, *Türkiye’de Yönetim: Yapı*, İmge, Ankara, 2009, s. 240.

²⁶ 1982 Anayasası’nın 126. maddesine göre: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”.

²⁷ Güler, *a.g.k.*, s. 190.

mülki idarenin taşra örgütlenmesi içerisindeki hiyerarşik zincire dâhil değildir. Bu nedenle yönetsel kademelenme ile yönetsel bölünüş kavramları arasında bir ayrıma gitmek gerekir. Türkiye toprakları, *yönetsel bölünüş*te il esasına göre bölünmüş ve her bir ilde merkezi idarenin taşra örgütlenmesi (il-ilçe-bucak) yönetsel bir biçimde kademelendirilmiştir. Fakat yönetsel coğrafya disiplininin mekâna inerek yapmış olduğu *yönetsel bölünüş*, öncelikle yerleşmelere odaklanmakta, sonrasında bu yerleşmelerdeki yerel yönetim birimlerini ele almakta ve ülke geneline mülki yönetim sistemini yerleştirmektedir.

XVI. yy Osmanlı *yönetsel kademelenmesi* içerisinde bir birim olarak sayılmayan nahiye,²⁸ tahrir defterlerine²⁹ bakıldığında *yönetsel bölünüş*te kendisini göstermektedir. Maraş tahrir defterine bakıldığında, Maraş sancağının yönetsel bölümlenmesi kazalar ve bunların içinde yer alan nahiyeler bazında ele alındığı ve vergi nüfusu, köy ve mezra sayılarının bu sistematığe göre kaydedildiği görülmektedir. Elibüyük tarafından hazırlanan Maraş Livası Kazaları (1563) haritasında ise, sancağın sınırları ile içinde yer alan kazaların sınırları çizilmiş olup ayrıca her bir kazanın içinde yer alan nahiyelerin sınırları, nahiyelerin içinde bulunan karyeler (köy) ve mezraalar gösterilmiştir.³⁰ 1563 yılına ait Maraş Sancağı tahrir defterinde sancak, kaza ve nahiye sınırlarıyla ilgili en önemli özellik, yönetsel birimleri belirleyen sınırların genellikle ya dağ ve tepelerin doruklarından, ya da vadi ve sırtlardan geçirilmiş olmasıdır. Özellikle nahiye sınırları, coğrafi birlik oluşturan küçük yörelerdeki köy ve mezarları içine almaktadır.

Tahrir defterlerinden elde ettiğimiz sonuçlara göre nahiyelerin, XVI. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin eyalet-sancak-kaza kademelenmesinde kazaların altında bir yönetsel kademe oluşturmadıkları, daha çok küçük ölçekli coğrafi ünitelerdeki köy ve mezarları kapsayan adli bir birim niteliği taşıdıkları anlaşılmaktadır. Söz konusu defterlerden nahiyelerin tımar sistemine göre sahip oldukları vergi nüfusları hakkında da bilgi edinilebilmektedir. Nahiyelerin farklı sayıda köy ve mezarları bulunmaktadır. Sınırlarının genişliği de genelde köy ve mezra sayısına göre değişmektedir. Her Osmanlı nahiyesinin özel bir adı vardır. Bunların büyük bir kısmı ana yerleşim yerinin ismini alırken, bazıları ise asıl merkezin adını değil coğrafi konumunu ve ekonomik özelliğini yansıtan adlar almaktadır.

²⁸ 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1945 yılında Türkçeleştirilmesinden önce bucak, "nahiye" adıyla anılmış; Anayasa'nın Türkçeleştirilmesinden sonra ise nahiye sözcüğünün yerini bucak sözcüğü almıştır. Bu nedenle çalışmanın bu kısmına ait olan tarihsel akışı bozmamak için bucak sözcüğü yerine nahiye sözcüğü kullanılmıştır.

²⁹ 1563 yılına ait Maraş tahrir defterinde Maraş sancağının; Maraş, Elbistan, Zamantu, Güvercinlik ve Hısn-ı Mansur kazalarından meydana geldiği; bunlardan Maraş kazasının 12, Elbistan kazasının 8, Zamantu kazasının 4, Güvercinlik kazasının 3 *nahiyeden* oluştuğu; küçük alanlı olan Hısn-ı Mansur (Adıyaman) kazasında ise nahiye bölümlenmesinin bulunmadığı görülmektedir. Bknz. Refet Yinanç, Mesut Elibüyük, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, Ankara Üniversitesi OTAM Yay., Ankara, 1988, s. XXX-XLVI.

³⁰ *a.k.*, s. XLI-XLVI.

Bu durum belli bir merkezi (nefsi) olmayan nahiyeler için de geçerlidir.³¹ Belirtmek gerekir ki, yukarıda sözü edilen nahiyeler birimi yönetsel bölünüş açısından var olmakla birlikte yönetsel bir kademelenme içerisinde yer almamaktadır. Çünkü nahiyeler birimi herhangi bir yasal düzenleme ile Tanzimat öncesinde yönetsel birim olarak tanımlanmamış; adli bir birim olarak düzenlenmiştir.

Nahiyeler biriminin Tanzimat öncesi dönemde kadı/naip ilişkisi üzerinden yola çıkılarak; bir yönetsel birim şeklinde kabul edilip edilmeyeceği ise tartışma konusu olmuştur. Mustafa Akdağ, Osmanlı Müesseseleri adlı makalesinde Tanzimat öncesinde nahiyenin yönetsel bir birim olarak var olmadığını şu şekilde açıklamaktadır:³²

“Osmanlı sivil idaresinin esasını ‘Kaza’ adını alan ve büyük bir kasaba veya şehir ile etrafında ona tâbi birçok köylerden ibaret olan bir bölge teşkil ediyordu. Şu halde, İmparatorluk arazisi bu şekilde yüzleri aşan kazalar halinde teşkil olunarak idare olunmakta idi. Tanzimat’tan sonra kazadan daha küçük Yönetsel bölge olarak teşkil olunan nahiyeler evvelce mevcut değildi. Mamafih büyük bir köy veya kasaba ile etrafındaki birkaç köy bir vezirin veya bir diğer devlet adamının ‘dirliği (hassı)’ olarak nahiyeler adını taşıdığı gibi, birisinin zeametini teşkil eden köy grupları da aynı ismi taşımakta idiler.”

Nejat Göyünç, Akdağ ile aynı fikirde değildir. Göyünç, Akdağ’ın Celali İsyanları adlı eserinde; “nahiyelerde kadılar tarafından tayin edilen naiplerin çıkan olaylarda karar verdiklerini, voyvodaları kontrol ettiklerini ve subaşların da naiplerin kararlarına göre hareket ettiklerini” dile getirdiğini hatırlatarak nahiyeyi yönetsel bir birim kabul etmiştir. Naipler bazı yönetsel işlerle uğraşan ve kadılar tarafından atanan yönetsel memurlar ise nahiyeler de küçük birer yönetsel birim olmaktadır.³³ Fakat subaşı, voyvoda ve naipler arasındaki söz konusu bu ast-üst ilişkisi nahiyeyi yönetsel bir birim olarak tanımlamamıza yetmemektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere nahiyenin Tanzimat öncesi dönemde sadece yönetsel bölünüş içerisinde bir birim olarak var olması yönetsel bir kademe olduğu anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda yönetsel bir kademe olarak nahiyenin Tanzimat öncesi dönemde var olmaması onu tam anlamıyla yok saymamızı gerektirmemektedir. Nahiyeler birimi Tanzimat öncesi dönemde vardır. Fakat bu var oluş hukuki düzenlemelerle oluşturulmuş bir yönetsel örgüte sahip olan yönetsel bir kademe olarak değil; yönetsel bölünüş içerisinde bir birim şeklindedir. Nahiyeler birimini, statüsü ile ayrıntılı bir biçimde düzenleyen ve onu ülke gene-

³¹ İlhan Şahin, “Nahiyeler”, *TDVİA*, C. 32, İstanbul 2006, s. 308.

³² Mustafa Akdağ, “Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar”, A.Ü. *DTCF Dergisi*, C. 13, S. 1-2, 1955, s. 48.

³³ Nejat Göyünç, *XVI. Yüzyılda Mardin Sancağı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul 1969, s. 38-39.

linde yönetsel bir kademe haline getiren ilk nizamname, 1871 Vilayet Nizamnamesi'dir.³⁴ 1871 Nizamnamesi'ni 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi takip etmiştir. Buna göre nahiyeye kademesi, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilmesi sonucunda oluşturulmuştur.³⁵ Nahiyeler,³⁶ ayrı ya da toplu olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmış; iki yüz haneli köy bir nahiyeyi oluştururken, iki yüz haneyi oluşturmak üzere birkaç köy ve mahal- lenin bir araya gelmesiyle de ikinci tür nahiyeler kurulmuştur. Nizamname'de elliden fazla haneye sahip köylerin, yıllık ödeneğini karşılamaları halinde, bir nahiyeye olabilecekleri dile getirilmekle birlikte, elli haneden daha az olan köylerin ayrı bir nahiyeye olamayacakları, bunların diğeriyle birleşmek zorunda oldukları belirtilmiştir.³⁷

Her nahiyeye, bir müdür ve üye sayısı sekizi geçmemek üzere, dört üyenin seçimiyle geldiği bir meclis tarafından yönetilecekti. Nahiyeye meclislerinin görevi, halkın iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamak, küçük hukuk davalarını sulhen çözmek, *vergileri tahsil ederek hükümete teslim etmek*, yıl sonunda bütün tahsilatın ve kaza mal sandığına gönderilen teslimatın hesabını vermektir. Avrupa'nın

³⁴ Nizamnamenin 1. maddesinde nahiyeye tanımı yapılmış; buna göre nahiyeye, köylerden oluşan ve kazadan başka bir birim olarak kabul görmüştür. Nizamname'nin 15. maddesinde, nahiyenin yönetim örgütlenmesi, bir nahiyeye müdürü, bir müdür yardımcısı, sekiz üyeli bir nahiyeye meclisi şeklinde düzenlenmiştir. Nahiyeye müdürünün yanı sıra nahiyeye meclisi, karar organı olarak 1871 Nizamnamesi ile varlık kazanmıştır. Buna göre nahiyeye meclisinin, her nahiyenin dairesi içindeki köy ihtiyar meclislerinden gönderilen, en çok dört kişinin toplanmasıyla kurulması öngörülmüştür. Ayrıca, yılda dört kez valinin seçeceği zamanlarda toplanan nahiyeye meclisinin toplantı süresi bir haftayı geçmemektedir. Meclisin toplantı zamanı kaymakam tarafından belirlenmekte ve toplantı sonucu alınan kararlar ise kaza makamının nahiyeye müdürüne vereceği emir ve talimat ile kesinlik kazanıp, uygulamaya konulmaktadır. Nizamname, nahiyeye müdürünü nahiyeye meclisinden sorumlu kılmıştır. Bu nedenle nahiyeye meclisi üyeleri nahiyeye müdürünün haberi olmaksızın kendi aralarında toplanamamakta; civar nahiyeye meclisleri ile ilişki kurup toplanmaları halinde ise kanunen sorumlu olmaktadır. Bknz. İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler* (1840-1878), Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 89.

³⁵ 16 Nisan 1876 tarihli nizamname metninin transkripsiyonu şu kaynaktan yer almaktadır: Cenk Reyhan, "Yerel Yönetim Metinleri: İdare-i Nevahi Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 11, S. 2, (Nisan 2002), s. 107-111. Ayrıca, bu nizamnamenin yürürlüğe konulmuş olup olmadığı tartışmalıdır. Bkz. Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara, 1945, s. 201-202. Fakat devlet mevzuatı arasına giren bu nizamname üzerinde, kapsadığı yeni ve önemli hükümler sebebiyle durmak gereklidir.

³⁶ Üyelerden biri müdür yardımcısı olarak görev yapacak ve meclise bir de kâtip atanacaktı. Otuz yaşını geçmiş ve yıllık yüz kuruş vergi veren, okuma yazma bilen Osmanlı uyruklu nahiyeye müdürü ve meclis üyesi olabilecekti, seçmenler için de ayrı şartlar geçerliydi. Meclis üyelerinin yarısı her yıl, müdürler ise iki yılda bir değişecekti. Bu görevler için maaş verilmeyecekti. Nahiyeye halkı tarafından seçilecek müdürlerin memuriyetleri kaza-liva-vilayet hiyerarşisi içinde onaylanacaktı. İmam ve papaz gibi dini görevliler, öğretmenler ve devlet memurlarının müdür olamayacakları belirtilmişti. Nahiyeye yaşayanların çoğu gayrimüslim ise müdür onlardan, müdür yardımcısı Müslümanlar arasından seçilecekti; aynı kural tersi için de geçerliydi. Bknz. Musa Çadırıcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara 1991, s. 253

³⁷ N. E. Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s.207-208.

baskısı ve çıkarılan yeni düzenlemelere rağmen nahiye örgütlenmesinin yaygınlaşmadığı söylenmektedir.³⁸ Nahiyeye yönetimi 1921 yılında İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ile yeniden düzenlenmiştir.³⁹ Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında bucaklar komün şeklinde yapılandırılmaya çalışılmış fakat 1929'da çıkarılan Vilayet İdaresi Kanunu ile mülki idare kademesi olarak konumlandırılmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise bucak örgütlenmesini sadece köyün üzerine inşa etmemiş; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir mülki idare birimi şeklinde düzenlemiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda hala yer almaktaysa da 10.09.2014 tarihinde çıkarılan 6552 sayılı yasa ile bucaklar tüm illerde kaldırılmıştır.

Bucakların Teritoryal Sabitlik İçindeki Yeri: Bucakların, Diğer Taşra Birimleri, Yerel Yönetim Organları Ve Yerleşme Tipleri İle Mekânsal ve Yönetimsel İlişkisi

Bucak yönetim alanları içerisinde kırsal ve kentsel yerleşmeler bulunmaktadır. Bu yerleşmelerden biri bucağın yönetim merkezi durumunda olduğundan kırsal ve kentsel yerleşme ayrımı bucak yönetiminin *yönetimsel bölünüş* içerisinde yerini konumlandırmak açısından önemlidir. Bucak merkezi konumunda olan kırsal ve kentsel yerleşmeler; köy, kasaba ve şehir olarak sınıflandırılmaktadır. Bucakların kırsal yerleşmeler ile olan ilişkisi 5442 sayılı Kanununun 41. maddesinde belirtilmiş ancak kentsel yerleşmelerle olan ilişkisi göz ardı edilmiştir. Fa-

³⁸ Çadircı, *a.g.k.*, s. 253. Nahiyeye yönetiminin yaygınlaşması konusunda görüşler çeşitlidir: Osmanlı dönemi hukukçularından İbrahim Hakkı Paşa, 1896 tarihli *Hukuku İdare* kitabında, nahiyeye düzenlemesinin yalnız bir iki vilayette uygulanabildiğini belirtmektedir. İsmail Hakkı Görelî, İl İdaresi adlı eserinde bu nizamnamenin Mahmut Nedim Paşa'nın sadareten çekilmesi üzerine uygulanamadığını belirtmektedir. Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma başlıklı çalışmasında, bu nizamnamenin uygulanması sonucunda kurulan nahiyelerin uzun bir listesini vererek, bu nizamnamenin ülkenin her yerinde uygulandığı kanaatinde olduğunu göstermektedir. Vecihi Tönük de Talat Mümtaz Yaman'ın saptamasını paylaşmaktadır. 1876 yılından sonraki salnamelerde de nahiyeye bilgisi verilmeye başlanmıştır. Osmanlı salnamelerinden yararlanılan Vital Cuinet'e göre Osmanlı Devleti'nin Asya topraklarında toplam 1903 nahiyeye bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin ilk istatistik yılına göre 1897 tarihinde Osmanlı Devleti'nde bulunan nahiyelerin sayısı Avrupa topraklarında 257, Asya topraklarında 1131 ve Afrika topraklarında 32 olmak üzere toplam 1420'yi bulmaktadır. Bknz. *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yılı 1897*, DİE, Ankara, 1997, s. 15.

³⁹ İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası'ndaki düzenlemelere göre nahiyeler; bir ya da birden fazla köyden oluşabilmektedir. Nahiyenin parçaları olarak köyler; birliklerinde nahiyeye örgütü şeklinde bir bütünü meydana getirmektedirler. 1921 Layihası'nın hazırlık aşamasında komün/köy/nahiyeye/karye yönetimsel kavramlarının iç içe geçmişliği ve buna bağlı olarak nahiyeye kavramının, bir komün yönetimi şeklinde algılanmasının nedeni budur. Nahiyeye örgütünün köylerden oluşması ve köyün de bir komün yönetimi olması; nahiyeyi komün örgütü yapmaktadır. Bir başka deyişle, nahiyeye kavramı olgunlaşma aşamalarının her basamağında komün örgütü ile eş değer değildir. Buna karşılık; 1876 İdare-i Nevahi Kanunu ve 1921 Layihasıyla nahiyeye adı altında bir komün örgütlenmesi yaratmak istemişlerdir. Bknz. Hülya Özçağlar, "Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetimsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi", *A.Ü.D.T.C.F.TÜCAUM VIII Coğrafya Sempozyumu*, Ankara, 2014, s. 291.

kat bucakların yönetim merkezleri köy, kasaba ve şehir niteliğinde olabilmektedir. Doğal unsurlarla, insanın bunlar üzerinde oluşturduğu beşeri unsurlar (*yerleşmeler, yollar, tarım alanları, maden alanları, sanayi alanları, turizm alanları vb*) burada yer almaktadır. Kırsal ve kentsel yerleşmelerin (köy, kasaba ve şehir) kendilerine ait arazilerle birlikte bir sınır içine alınması yönetim bakımından en önemli aşamayı oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere, ilçeler tek bucaktan ya da birden fazla bucaktan oluşabilmektedir. Birden fazla sayıda bucaktan oluşan merkez ilçelerde il merkezinin, diğer ilçelerde ise ilçe merkezinin içinde yer aldığı bucak yönetim alanlarına “merkez bucağı”; diğerlerine ise “taşra bucağı” denilmektedir. Merkez bucaklarında, taşra bucaklarında var olan bucak örgütlenmesi bulunmamaktadır. Bu nedenle bucak örgütlenmesinin varlığı yönünden taşra bucaklarını, merkez bucaklardan ayrı tutmak gerekmektedir.

Bu alanların bucak örgütlenmesine sahip olmadığı halde merkez bucak olarak nitelendirilmesinin tek nedeni, il merkezi ve ilçe merkezlerinin içinde bulunmalarındır. Merkez bucak ile bucak merkezi kavramlarını da birbirinden ayırmak gerekmektedir. Merkez bucak kavramı, yukarıda da belirtildiği üzere il ve ilçe merkezlerinin içinde bulunan bucağı ifade ederken; bucak merkezi, bucak yönetim teşkilatının içinde yer aldığı merkezi konumdaki köy, kasaba ve şehri ifade etmektedir. Merkez bucağından oluşan tek bucaklı ilçeler,⁴⁰ ilçe yönetim alanı durumunda olduklarından bucak olarak değerlendirilmemektedir. Çok bucaklı ilçelerdeki merkez bucaklar ise, il merkezi veya ilçe merkezi konumundaki kentsel yerleşmelerle, bunlara bağlı köy ve kasabalardan oluşan bucaklar olup mülki idare bölünüşüne göre kâğıt üzerinde “merkez bucağı” adıyla gösterilen yönetsel alanlardır.

TÜİK’in, Türkiye’nin yönetsel bölünüş ile ilgili kayıtlarında, adı merkez bucağı olarak geçen yönetim alanlarının işlevsel bakımdan yönetsel örgütlenmeye sahip bucakla bir ilgisi yoktur. Sadece ilçelerin yönetsel bölümlemesinde hiyerarşik yapı içinde il merkezi ve ilçe merkezi konumundaki kentsel yerleşmelerin içinde yer aldığı bucak alanı olarak tanımlanmaktan öteye gitmemektedir. Çünkü merkez bucaklarda bucak merkezi görevini il ve ilçe merkezleri üstlendiğinden buralarda ayrıca bucak müdürlükleri kurulmamıştır. Merkez bucakların yönetsel alanları, bucak yönetimi ile değil, il merkezlerindeki valilik veya ilçe merkezlerindeki kaymakamlıklarla yönetilmektedir. Bu nedenle merkez bucaklarının işlevsellik yönünden taşra bucaklarından ayrı tutulması gerekmektedir.

⁴⁰Sadece merkez bucağından oluşan taşra ilçeleri ve metropol ilçeler de, doğrudan merkez bucağından oluşan tek bucaklı ilçelerdir. İlçenin yönetim alanı aynı zamanda merkez bucak alanıdır.

Köylerde muhtarlıkların, kasaba ve şehirlerde belediyelerin yönetim alanları, bucak kademesinin mekândaki yönetsel iz düşümleridir. Bünyelerinde hem merkez bucağı hem de taşra bucakları bulunan ilçeler ile sadece merkez bucağından oluşan tek bucaklı ilçeler arasında mekâna yayılma konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Sadece merkez bucağından oluşan ilçelerin yönetim alanları aynı zamanda tek başına bir bucak alanıdır. Bu özellikteki ilçeler, gelişmiş taşra bucaklarının bağlı oldukları ilçelerden ayrılarak ilçeye dönüştürülmeleri sonucunda meydana gelmektedir. Genellikle yeni bir il ya da ilçe kurulması sırasında, kasaba özelliği kazanmış bucak merkezine sahip taşra bucaklarının alanı, gelişmişlik özelliği göz önüne alınarak merkez bucağı adıyla ilçeye dönüştürülmektedir. Bu şekilde oluşturulan yeni ilçenin yönetim teşkilatı, bucak teşkilatının yerine geçmekte ve böylece taşra bucağının yönetsel anlamda herhangi bir işlevi kalmamaktadır.

Yönetim Merkezi Köy, Kasaba ve Şehir Niteliği Taşıyan Bucaklar

Bucaklara yönetim merkezliği yapacak yerleşmelerin seçiminde bucak alanı içindeki yerleşmelere kolayca ulaşılacak konumda olmaları öne çıkmıştır. Genelde bucak alanı içinde merkezi konumdaki bir köy, kasaba veya şehir bucak merkezi tayin edilerek bucağın yönetim teşkilatı buraya kurulmuştur. Devlet tarafından sağlanan hizmetlerin bucağa bağlı yerleşmelere rahat bir biçimde ulaştırılması ve güvenliğin kolay sağlanması bakımından bucak merkezlerinin kendilerine bağlı yerleşmelere olan uzaklıkları ve konumları oldukça önem kazanmıştır.

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin son kademesi olan bucak aynı zamanda köy yerleşmelerinin mekânsal anlamda bir üst basamağını oluşturmaktadır. Yönetsel bakımdan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip ve yerel yönetim birimi niteliğindeki köy yönetimi ile bucak yönetimi arasında merkezi idarenin taşra örgütlenmesindeki gibi bir hiyerarşik kademelenme söz konusu değildir. Fakat bucak yönetimi ile köy yönetimi arasında yönetsel ilişkiler mevcuttur. Bu nedenle bucak merkezi ile özellikle köyler arasındaki uzaklık önemlidir.⁴¹

Bucak merkezleri, bucağın kalbini oluşturan yerleşmeler olup sahip oldukları fonksiyonlarıyla önem kazanmışlardır. 1935 yılında Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri'nin, 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi'nin kurulması ve

⁴¹ Örneğin, 1921 tarihli TEK'in TBMM görüşmelerinde, o dönem şartlarına göre Ankara'ya bağlı köyler arasında 30 saat uzaklıkta olanlardan söz edilmiş ve köylülerin il merkezi yerine bağlı oldukları bucak merkezine gitmelerinin daha kolay olacağı savunulmuştur. Bknz. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ. 1, 10.1.1337/192. MEH-TAP Raporu'nda bucak kademesinin kamu hizmetlerinin görülmesinde yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Bunun ardından 1965'ten sonraki yıllarda, ilk olarak Ankara, İstanbul, İzmir ve Konya merkez bucaklarının müdürleri başka görevlere atanarak ya da görevlerinden alınarak adı geçen bucakların faaliyetleri sona erdirilmiştir. Bknz. Keskin, *a.g.k.*, s. 334.

bu arada Ziraat Bankası'nın kamu iktisadi teşekkülü haline getirilerek yurt dışında şube açmaya başlaması ile bazı bucak merkezleri bu hizmetlerden yararlanarak kırsal kesimde hizmet fonksiyonu yükseltilmiş belediye teşkilatlı kasaba hatta şehir haline gelmişlerdir.⁴² Harita Genel Komutanlığı tarafından hazırlanarak basılan *Türkiye Mülki İdare Bölgeleri* haritalarında eski bucak alanlarına yönetim merkezliği yapan herhangi bir yönetsel işlevi olmayan yerleşmeler "bucak merkezleri" şeklinde gösterilmektedir.⁴³ Bucak merkezi olarak gösterilen bu yerleşmelerin büyük bir kısmında belediye teşkilatı bulunmamaktadır. Tamamen köy niteliğinde olan bu yerleşmeler sanki büyük bir yerleşim yeriymiş gibi algılanmaktadır.

Bucaklara yönetim merkezliği yapan bucak merkezlerini yerleşme tipi olarak köy, kasaba veya şehir niteliği taşımaları açısından şu şekilde gruplamak mümkündür (Çizelge 1):⁴⁴

Çizelge 1. Nüfus Aralıklarına Göre Türkiye'deki Bucak Merkezleri (2012)

BUCAK MERKEZLERİ	Sayı	YERLEŞME TİPİ
Belediyesi olmayanlar	335	Köy
Nüfusu 2000'in altında olduğu için belediyeleri kaldırılacaklar	128	
Nüfusu 2001-5000 arasında olan belediyeli	124	
Nüfusu 5001-10000 arasında olan belediyeli	25	
Nüfusu 10001-30000 arasında olan belediyeli	11	Kasaba
Nüfusu 30000'in üzerinde olan belediyeli	2	Şehir
TOPLAM BUCAK MERKEZİ	625	

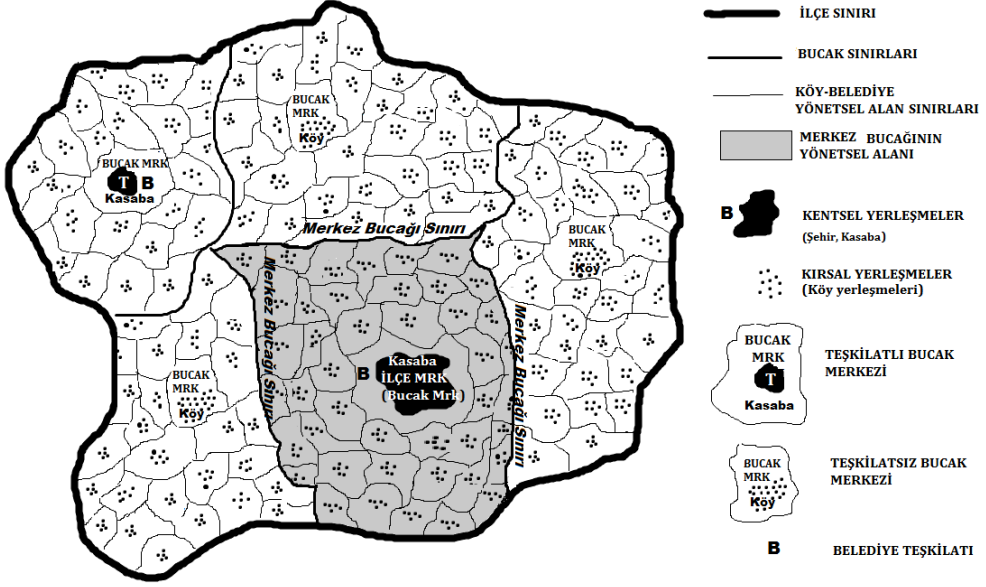
Kaynak: TÜİK 2012 ADNKS Tüm İllerin Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.

⁴² Özçağlar, *İdari...*, s. 167.

⁴³ Coğrafi Ürün Kataloğu, <http://www.hgk.msb.gov.tr/CografiUrunKatalogu/tematik/resimler/turkiyesi-yasi03.jpg>, (26.11.2013).

⁴⁴ 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda yerel seçimler sonrasında mülki yapıda değişim yaşanmıştır. Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulduğu otuz ilde bucak statüsüne sahip olan 293 bucağın hukuki statüleri sona erdirilerek mevcut bucakların sayısı 290'a düşmüştür. 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmî Gazetede (Mükerrer) yayımlanan İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunun 129 uncu maddesi ile 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 2 nci maddesinin dokuzuncu fıkrası; Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır şeklinde değiştirilmiştir. Bu nedenle bucaklarla ilgili olarak en sağlıklı veriler 2012 yılına aittir. Bknz. <http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/20140911M1-1.htm> (12.09.2014)

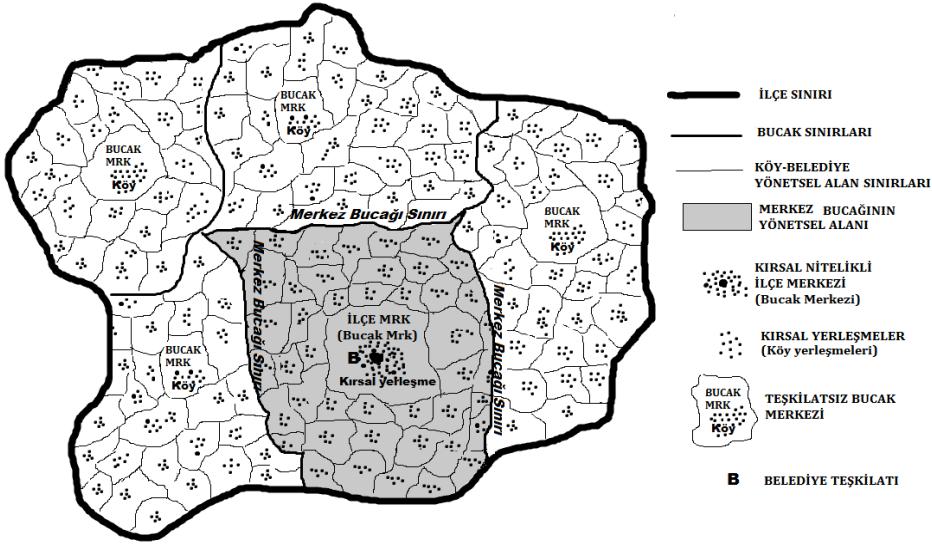
Şekil 3: İlçe merkezi kasaba nitelikli olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki bir ilçenin temsili yönetsel bölünüş haritası



Kaynak: A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Araş. Gör. Dr. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.

İlçe merkezi kasaba nitelikli olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki (taşra ilçesi) ilçenin bucak merkezi de kasaba niteliklidir (Şekil 3). Merkez bucağın yönetsel alanı içerisinde köy yönetimiyle yönetilen kırsal yerleşmeler yer almaktadır. Taşra bucaklarında ise bucak merkezleri köy ve kasaba niteliklidir. Kasaba nitelikli olanlar teşkilatlı bucaklardır. Burada da köy ve belediyelerin yönetsel alan sınırları bucak sınırları ile çevrelemekte; ilçe merkezin de ise ayrıca belediye teşkilatı bulunmaktadır.

Şekil 4: İlçe merkezi kırsal nitelikli bir yerleşme olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki bir ilçenin temsili yönetsel bölünüş haritası



Kaynak: A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Araş. Gör. Dr. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.

İlçe merkezi kırsal nitelikli bir yerleşme olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki bir ilçenin bucak merkezi de kırsal niteliklidir. Bunun yanı sıra ilçe merkezinde belediye teşkilatlanması mevcuttur. Ayrıca merkez bucağının ve diğer taşra bucaklarının yönetsel alanı içerisinde sadece köy nitelikli yerleşim tipleri de yer alabilmektedir. Yukarıda incelenen şekillerin geneline bakıldığında bucakların, yerleşme tipleri, il, ilçe ve yerinden yönetim kuruluşları ile mekânsal olarak iç içe geçmiş bir ilişkisi olduğu açıkça görülmektedir.

Bir Örgütlenme Biçimi Olarak Bucaklar: Tam Teşkilatlı ve Basit Bucaklar (Teşkilatsız Bucaklar)

Bucaklara yönetim merkezliği yapan yerleşmeler, köylülerin devletle ilgili işlerinin hızla ve güvenle sağlandığı yerler olup, buralarda bucak müdürü ile diğer memurlar görev yapmaktaydılar. Ancak bucak merkezlerinin hepsi aynı kadro yapısına sahip değildiler. Bazı bucak merkezlerinde bucak müdürü, tahrirat kâtibi, jandarma astsubayı, uzman çavuş, onbaşı ile yeterli miktarda jandarma eri, zabıta memuru, hükümet tabibi, sıhhiye, ebe, baytar (veteriner), nüfus memuru, tapu- fen memuru, vergi tahsildarı ve ziraat teknikeri ile gereği kadar yardımcı memurlardan oluşan “tam teşekküllü” güçlü bir kadro görev yaparken; bazılarında daha zayıf bir kadro (bucak müdürü, bir tahrirat kâtibi, bir nüfus memuru, güvenlik için kurulan jandarma karakolundaki bir jandarma astsubayı ya da uzman çavuş, onbaşı ile bir miktar jandarma eri) bulunmaktaydı. Hatta Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki pek çok bucakta sadece bucak müdürü ve jandarmanın görev yaptığı, nüfus memuru ve tahrirat kâtibinin bulunmadığı belirtilmektedir.⁴⁷ Bu duruma göre kadro yönünden güçlü durumda olan bucaklara *tam teşkilatlı bucak*, diğerlerine *basit bucak* ya da *teşkilatsız bucak* denilmiştir.⁴⁸

- *Merkezileşme yolunda tam teşkilatlı bucaklar kurulmuştur.*

Bucak örgütlenmesi Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek merkeziyetçiliğin inşası⁴⁹ bakımından gerek ise köylülerin hükümetle ilgili işlerinin kendilerine en yakın bucak merkezlerinde hızlı ve güvenli bir biçimde sağlandığı için önemsenmekte ve halkın da bu uygulamadan memnun kaldığı İçişleri Bakanlığının yapmış olduğu incelemeler sonucunda bilinmektedir.⁵⁰ Merkezileşme yolunda tam teşkilatlı bucak konusu önemli bir yer işgal etmiş bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında B.M.M.’ye tam teşkilatlı⁵¹ bucak kurulmasını öngören bir

⁴⁷ Keskin, a.g.k. s. 328-333.

⁴⁸ M. Necat Eldem, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı (iç-düzen), Ankara, 1969, s. 50.

⁴⁹ Burada sözü edilen merkezileşme, katı merkeziyetçi anlayışın bir ürünü olmamakla beraber yetki genişliği, görevler ayrılığı ilkelerine dayalı bir merkezileşmeyi ifade etmektedir.

⁵⁰ Keskin, a.g.k., s. 328. 1930’da İçişleri Bakanlığı, illerden alınan bilgiler ve mülkiye müfettişlerince yapılan incelemeler doğrultusunda, tam teşkilatlı nahiyelerin yönetsel işlerin görülmesi açısından olumlu sonuçlar doğurduğunu açıklamıştır. Ayrıca Cumhuriyet Arşivlerinde köylerinde bucak kurulması nedeniyle yöre halkı tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilen birçok teşekkür telgrafı bulunmaktadır. Örneğin, 20 Ocak 1930 tarihinde Tuzlukçu bucağı Belediye Başkanı Mahmut, Muhtar Hamdi ve bucak halkı adına Mehmet Ali imzalarıyla Akşehir’den İçişleri Bakanlığına çekilen telgrafta, hükümete ait işlerinin kolaylıkla görülmesi için Tuzlukçu köyünde tam teşkilatlı bucak kurulması suretiyle Cumhuriyet hükümetinin köylüye karşı gösterdiği yüksek alakanın dolayı halkın teşekkür ve minnetleri bildirilmektedir. BCA: 30.10/66.441.2/73-44.

⁵¹ Tam teşkilatlı bucakların kurulmasında, köylünün yaya olarak sabah bucak merkezine gidip işini bitirdikten sonra akşam eve dönebilmesini sağlayacak şekilde bucağı çevreleyerek köylerin merkeze asgari 10, azami 15 km uzaklıkta olması, bucağına bağlı köy sayısının 25’ten fazla olmaması ve bucak nüfusunun 10 bini geçmemesi gibi şartlar belirlenmiştir. Bir tam teşkilatlı bucağın örgütlenme maliyeti 3000 lira olarak hesaplanmış ve 1500 bucağın 4,5 milyon liraya mal olacağı belirtilmiştir. Fakat 1928’den itibaren ayrılan ödenekle 1930’a kadar sadece 215 tam teşkilatlı bucak kurulabilmiştir. Bknz. Keskin, a.g.k., s. 327-328.

yasa tasarısı sunulmuştur.⁵² 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun getirdiği hükümler doğrultusunda 18 Nisan 1929 tarihinde kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, bucağı kasaba ve köylerden oluşan bir yönetsel bölüm saymış, bucak meclislerini kaldırarak bucak yönetiminin tüm yetki ve sorumluluğunu bucak müdürlerine bırakmıştır. Bu dönemde 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, bucak ilişkin yasal alt yapıyı oluşturmuş ve İçişleri Bakanlığı "tam teşkilatlı bucak" projesine girişmiştir. Bakanlık, mevcut bucakların köylülerin ihtiyacını karşılayamayan eksik teşkilatlı bucaklar olduğunu, köylülerin *nüfus*, *vergi*, *tapu* gibi işlerini görmek için ilçe merkezine gitmek zorunda kaldığını belirterek tam teşkilatlı bucakları oluşturmuştur.⁵³

• *Tam teşkilatlı bucaklarla sağlanamayan hizmetler basit bucaklarla sağlanmaya çalışılmıştır.*

Bucak yönetiminin tüzel kişiliğinin, mekânsal ölçeğinin ve faydasının tartışıldığı 1946-1947 yılları sonrasında 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun 7. ve 8 maddelerine göre bucaklarda, bucak müdürü ile bucak kâtibi, zabıta memuru, hükümet hekimi veya sağlık memuru, nüfus, tapu memuru ile ikinci derecede memurlar (hakim, savcı, askeri personel) bulundurulmasını gerekli kılmıştır. Ancak uygulamada belirtilen memurların tamamı hiçbir bucakta tam olarak yer almamıştır. Genelde bucak merkezlerinin çoğunda bir bucak müdürü ve jandarma karakolu bulunmaktadır. Kadrosu tam olmayan bu tür bucaklar 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu ile getirilen yenilikler sonrasında *basit bucaklar (teşkilatsız)* olarak değerlendirilmiştir. Tam teşkilatlı olmayan basit teşkilatlı bucaklardaki görevliler, bucak müdürü, *nüfus memuru*, sağlık memuru ve ebe, köy teknik tarım öğretmeni, posta memurundan ve jandarma uzman çavuşu ve bir manga jandarma erinden oluşmaktaydı. Bunların dışında çok nadir olarak birkaç bucakta *tapu sicil memuru*, hayvan sağlık memuru ve özel idare memuru bulunmaktaydı.

⁵² Nahiye kurulması ve nahiyelerin yönetimi hakkında Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanan 26 maddelik tasarı, 12 Ocak 1942 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, Bütçe, Adliye ve Dahiliye encümenleri tarafından incelenmiş, hazırlanan raporlar genel kurulda görüşülmeye başlanmış, ancak görüşmeler kesilmiştir. İ. Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1952, s. 422.

⁵³ Keskin, *a.g.k.*, s. 327.

Teritoryal Sabitliğin Kilit Kavramları: Güvenlik, Nüfus, Vergi, Tapu ve Bucaklar

Bucaklar, tam teşkilatlı ve basit bucak, temelde belli başlı hizmetleri yerine getirmek için örgütlenmişlerdir. Bir önceki başlıkta bu hizmetlerin belirli konularda yoğunlaştığı görülmektedir. Tapu, vergi, güvenlik ve nüfus konuları bucak örgütlenmeleri için önem taşımaktadır.

• *Bucak Müdürü, emniyet ve asayişin sağlanmasında yetkili ve sorumlu kişidir.*

1426 sayılı kanun ile bucak müdürü, kanun ve tüzüklerin bucakta ilan edilmesi ve uygulanması, emniyet ve asayişin sağlanması, Köy ve Nüfus Kanununun uygulanması, halkın müracaat ve şikâyetlerini dinlemekle görevlendirilmiştir. Vilayet İdaresi Kanunu'na göre, bucak müdürü tarafından Köy ve Nüfus Kanunu'nun uygulanması, halkın müracaat ve şikâyetlerinin dinlenmesi ayrıca bucaklarda asli ve tali memurların yer alması, bucak yönetiminin köy halkına hizmet etmesi yönünden önemlidir. Böylece, köylülerin sorunları köye en yakın mülki yönetim birimi olan bucakta çözülecektir. Adalet, *askerlik, kolluk*, nüfus ve sivil savunma gibi konular bucak müdürünün görevleri arasındadır.⁵⁴ 5442 sayılı kanunun yürürlükten kaldırılmış 45. Maddesine göre müdüre adli konularda görevler verilmiştir.⁵⁵ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun mülga 45. maddesince bucak müdürü, bucak sınırları içinde işlendiğinden haber aldığı *suçlardan* önemli gördükleri hakkında ceza muhakemesi usul kanununda yazılı yetkilerini kullanarak düzenlenen evrakı cumhuriyet savcılığına göndermekle yükümlüdür. Bu madde bucak müdürünün *adli kolluk* konusundaki görevini göstermektedir.

Kolluk görevleri, bucakların oluş nedenlerinin başında geldiği için bucak müdürü bakımından önemli bir yer tutmaktadır. Bucak müdürünün, bucakta en büyük hükümet memuru olması sebebiyle bucağın emniyet ve asayişini sağlamakla yükümlüdür. Suç işlenmesini önlemek için her türlü önlemi almaya ve uygulamaya yetkili bulunması gerekmektedir.⁵⁶ Müdür, bu yükümlülüğünü Vilayet Kanununa göre jandarma vasıtasıyla yerine getirirken, 5442 İl İdaresi Kanununa göre ise genel ve özel kolluk kuvvetleri aracılığıyla ifa etmektedir. Sözü geçen kolluk kuvvetleri, kolluk amiri sıfatını taşıyan bucak müdüründen aldıkları emirleri yerine getirmek zorundadırlar.⁵⁷ Gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları ile sicil sistemi, kolluk kuvvetlerinin bucak müdürüne olan bağlılığını azaltmıştır.

⁵⁴ İç Düzen Genel Rapor, *İl Genel Yönetimi Cilt 1*, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1972, s. 156. Bucak yönetimi, tezin içeriği itibarıyla 1426 ve 5442 sayılı il idaresi kanunları çerçevesinde incelendiğinden bucak müdürlerine diğer mevzuatla yüklenen görevlere burada yer verilmemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Eldem, *a.g.k.*, s. 6.

⁵⁵ 8.2.2008 tarihli 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 578. maddesince yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁶ Görel, *a.g.k.*, s. 431.

⁵⁷ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 53; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 43.

Bucaktaki kolluk, emniyet ve asayiş yönünden kendini bucak müdüründen çok, ilçe jandarma birlik kumandanına bağlı görmektedir.⁵⁸

İkinci İdareciler Kongresi'nde de tartışma konusu olan sicil sistemi bucak müdürlerinin kolluk kuvvetleri üzerindeki nüfuzunu azaltmıştır. Kongrede konu hakkında uzun tartışmalar yapılmış ve bucak müdürlerinin jandarma mensuplarına sicil ve izin vermemeleri yönündeki önerenin, uzatmalı ve mükellef çavuş ile onbaşılar hakkındaki hükmünün kabulü ile diğer hususlarının reddine karar verilmiştir. Bucak müdürünün askeri personele sicil verme yetkisi mülki amirlerce desteklenmiştir. İkinci İdareciler Kongresi sırasında Isparta Valisi olan Ertuğrul Süer, bucak müdürünün de bucakta devleti temsil yetkisi olduğunu ve kaymakamın ilçedeki tasarrufu ne ise bucak müdürününkinin de aynı yönde olması gerektiğini dile getirerek müdüre sicil yetkisi verilmesini istemiştir. Süer, bucak müdürüne sicil yetkisi verildiği takdirde askeri otoritenin sarsılmayacağını şu şekilde ifade etmiştir.⁵⁹

“...Tahsil derecesi ne olursa olsun bu devletin vermiş olduğu hakka dayanarak bucak idaresinin bilcümle icaplarından mes'ül insandır. Bu itibarla kaza kaymakamının kazadaki tasarrufu ne ise, bucak müdürününki de öyle olmalıdır. Sicil müessesesinin hikmeti vücudu istihdam ettiğiniz insanın vazifeye intibak derecesini tayin etmektedir. Bu işi yapabilir mi? Yapamaz mı? Hususiyetleri nedir? Bucak müdürü de bir amirdir. O da maiyetinin hususiyetlerini teşhise kadir olmalıdır. Bu itibarla kendisine böyle bir sicil vazifesi verilmelidir. Sicil vazifesini vermediğimiz takdirde netice böyle mütalaa edilir. Bir karakol komutanı bir mülki vazife ifa edecektir. Orada mülki vazifenin hakiki amiri bulunan bucak müdürünün kendisini bir sicil amiri olarak kıymetlendirmesi mümkün olmayacaktır. Soracağınız bucak müdürüne senin çavuşun nasıldır? Efendim bana sormayın bölük kumandanına sorun diyecek. Böyle şey olmaz arkadaşlar. Onun için mutlaka bucak müdürleri bilakaydüşart kendisinden başka bilcümle bucak memur ve amirlerine sicil vermelidirler. Aksi takdirde onlar kukla olurlar. Zannedildiği gibi bu askeri amirlerin kendi madunları üzerindeki otoritesini parçalamış olmaz. Bugün jandarma kumandanı ona izin verebildiği gibi kaymakam da izin vermektedir. Görüyorsunuz ki parçalanmış olmuyor. Askeri disiplini icap ettirdiği hakların en ufağının sarsılmasına taraftar değiliz. Fakat müsadee etsinler bucak müdürleri kendilerini icra vasıtalarını bihakkın kontrol ve murakebe etsinler. Böylece aradaki bağ hükümet adına kurulan murakebe müessesesi kafi derecede müessir olur. Bundan vatandaş ve hizmet menfaat görür.”

⁵⁸ Eldem, *a.g.k.*, s. 65.

⁵⁹ *İkinci İdareciler Kongresi*, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1966.

Süer'in ifadesinden de anlaşıldığı üzere bucak müdürlerinin sicil yetkisi konusunda eğitim seviyesine karşı güvensizlik söz konusudur ve Süer'in "bucak müdürü de bir amirdir" vurgusunu yapması manidardır. Bu vurgu, bucak müdürünün yönetsel bir amir olarak görülmediğinin açık bir ifadesidir. Bucak müdürüne sicil yetkisi verilmesi durumunda askeri otoritenin zayıflamayacağı fakat aksi halde bucak müdürü yerine karakol komutanının bir mülki görev ifa edeceği belirtilmiştir. Kongre döneminde Sakarya Valisi olan Ertuğrul Ünlüer 5442 İl İdaresi Kanunu'nun 34. maddesine atıf yaparak, kaymakamların ilçe idare şube başkanlarının, genel, özel ve kolluk amirlerinin birinci derecede diğer memurların ikinci derecede sicil amiri olduklarını hatırlatmış ve burada sözü geçenin rütbe değil memuriyet olduğunu ifade etmiştir.⁶⁰

- *Bucak müdürünün görevlerinden biri de nüfus işleridir.*

Vilayet İdaresi Kanunu'nun 56. maddesi ile müdür, nüfus kanununun belirlediği görevleri yerine getirmekle ve bu hususta amirinden alacağı emirleri uygulamakla sorumludur.⁶¹ İl İdaresi Kanunu'nda ise konuyla ilgili ayrı bir madde yoktur. Fakat Hanson, 1955 yılında Elmadağ bucak müdürüyle yaptığı mülakat sırasında, bucak müdürünün nüfus ile ilgili bir görevi yerine getirdiğini kaydetmiştir. Buna göre bucak müdürü, evlenmek isteyen fakat nüfus kâğıdı olmadığından 15 yaşını geçmiş olduğunu ispat edemeyen bir kızın, hükümet doktoru tarafından muayene edilip nüfus memurluğu tarafından nüfus kâğıdının çıkarılmasını istemiştir.⁶²

- *Bucak Müdürü ve Bucak Meclisleri Osmanlı İmparatorluğu 'nda Nizamnameler Döneminin Vergi Memurudur.*

1871 Nizamnamesi nahiye müdürlerine, zorunlu masraflarını nahiye halkından tahsil edebilme hakkı tanımıştır. Ek olarak, nahiye müdürüne ve nahiye meclis üyelerine maaş verilmediği için bu göreve seçilebilmek ya da bu görevlileri seçebilmek için belirli miktarda vergi vermek zorunlu kılınmıştır. Nahiye müdürünün başlıca görevi vergi tevsi ve tahsilinde merkezden gelen tahsildarlara yardımcı olmaktır. 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ne göre ise nahiye meclislerinin görevi, halkın iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamak, küçük hukuk davalarını sulhen çözmek, *vergileri tahsil ederek hükümete teslim etmek*, yılsonunda bütün tahsilatın ve kaza mal sandığına gönderilen teslimatın hesabını vermektir.⁶³

⁶⁰ a.k., s.193.

⁶¹ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 56: "müdür, nüfus kanunun ve nizamnameleri hükümlerinin ve bu hususta amirinden alacağı emirlerin tamamen tatbik ve icrası ile mükelleftir."

⁶² A.H. Hanson, "Nahiye Müdürü", *Mahalli İdareler Hakkında Etüdlar*, (Ed. İbrahim Yasa), TODAİE Yayını, Ankara, 1955, s. 71.

⁶³ Bu düzenlemenin amacı, "yerel hizmetler ile devlet hizmetlerinin daha iyi yürütülmesini sağlamak" şeklinde açıklanmaktadır. Gerçekte merkezi bürokrasi vergilerin taşradan merkeze doğru aktarılmasını güvence altına alabilmek için yüzyılın başından itibaren birçok egemenlik aracı geliştirmiştir. Yüzyılın son çeyreğinde oluşturulan nahiye örgütlenmesini de bu doğrultuda düşünmek gerekmektedir. Avrupa devletlerinin özerk nahiye modeline verdikleri destek ise, gayrimüslim cemaatleri koruma örtüsü altında Osmanlı topraklarına doğrudan nüfuz ederek, vergi kaynaklarına yerinde el koyma isteği ile açıklanabilir.

Nahiyelerin vergi konusundaki yetki ve sorumlulukları sadece Osmanlı İmparatorluğu'nun Nizamnameler dönemi ile sınırlı değildir.

5442 sayılı kanunda göre, bucak idare memurları; bucak kâtibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurlarından oluşmaktadır. Ayrıca yukarıda da belirtildiği üzere köylülerin nüfus, vergi, tapu gibi işlerini görmek için ilçe merkezine gitmek zorunda kaldığını belirterek gerekçesiyle tam teşkilatlı bucakları oluşturmuştur. Fakat bucakların işlevini yitirmesiyle beraber bucak müdürleri ve meclislerinin vergi ile ilgili yetki ve sorumlulukları da azalmıştır. Maliye Bakanlığı, bucak ve köylerdeki vergilerin il ve ilçe merkezlerinde görevli vergi tahsildarları tarafından toplandığını, 5542 sayılı kanununun 51. Maddesinde ve kendilerinin kuruluş kanununda bucaklarda teşkilat kurmayla ilgili bir hüküm ve zorunluluk bulunmadığını belirtmiştir.

• *Mülkiyetin belgesi olan tapu kayıtlarının bucaklara devredilmesi tepki doğurmuştur.*

1960'lı yıllara kadar hizmet ve asayiş sağlama konusunda bucak kademesine büyük önem verilmiştir. Milli mücadele döneminde, her çeşit resmi işin (tapu, vergi, askere alma, nüfus kaydı, vb) ilk işlem ayağını bucak yönetiminin oluşturması ve tapu kayıtlarının bucaklara devredilmesi gündeme gelmiş, özel mülkiyetin kaydedilmesi anlamına gelen bu düzenleme toprak ağalarının tepkisi karşısında geri çekilmiştir. Kırsal kesimde emniyet ve asayişin sağlanabilmesi için ulusalcı-devrimci kadro toprak ağalarının tasfiyesi de dâhil, tarımda köklü devrimler düşünülmüş ve bunları gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ancak ağa, bey ve şeyhler ile bunların temsilcisi olan bürokratların işbirliği, bu köklü devrimlerin başarıya ulaşmasını engellemiştir.⁶⁴ Bu ve yukarıda belirtilen diğer nedenlerden ötürü, devletin bucak yönetimi vasıtasıyla kırsal kesim üzerindeki politikaları 1950'li yılların sonlarına doğru etkinliğini yitirmeye başlamış; 1985 sonrasında ise bucakların ilçeleşme ivmesi kazanmasıyla kırsal alan yönetimi direkt olarak ilçe yönetimi ile ilişkili hale gelmiştir. 2014 yılında ise bucakların hukuki varlıklarının yasa ile sonlandırılmasıyla ilçelerin yönetsel alanları, doğrudan yerel yönetim alanlarından oluşmaktadır.

⁶⁴ Keskin, a.g.k., s. 554.

Bucak Sonrası Kırsal Alan Yönetimi: Merkez-Köy, Köykent ve 6360 Sayılı Kanun

Bucak yönetimlerinin işlevsiz hale gelmesiyle birlikte kırsal alanda dağınık ve küçük birimler halinde bulunan yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunların çözümü için devlet tarafından kırsal kalkınma projeleri hazırlanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda 1970’li yıllarda kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin yer alacağı yerleşim merkezlerinin seçimi gündeme gelmiş ve bucak modeline benzer proje önerileri geliştirilmiştir. Böylece uygulamaya konulan “merkez köy” ve “köy-kent” projeleri ile teşkilatlı bir bucakta bulunan hizmet birimlerinin merkez olarak seçilmiş yerleşmelerde yer alması öngörülmüştür. Merkez köy kavramı, CHP tarafından geliştirilmiş ve köykent olarak ilk kez 1969 Seçim Bildirgesi ile kamuoyuna açıklanmıştır. Köy-Kent uygulaması Bülent Ecevit liderliğindeki Cumhuriyet Halk Partisi’nin programında yer almış ve daha sonra da bu dönemde kurulan Köy İşleri Bakanlığı tarafından benimsenerek geliştirilmiştir. Bülent Ecevit’in başbakanlığındaki 42. 56. ve 57. Hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi içinde “Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi” kısmen gerçekleşme olanağı bulmuş, diğerleri kaynak yokluğu nedeniyle uygulanamamıştır.

Bucaklarla ilgili olarak kırsal ve kentsel alan yönetimini yakından ilgilendiren bir başka gelişme ise 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. Bu kanun sonucunda mülki yapıda çok büyük bir değişim yaşanmıştır. Bu düzenlemeden sonra büyükşehir ilçe belediyelerinin mücavir alanından söz edilememekte, büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmakta ve il belediyesi bulunan 51 ilde ise il özel idarelerinin tüzel kişiliği devam etmektedir. Söz konusu kanun ile büyükşehir belediyeleri ile il mülki sınırları birleştirilmiş ve bu saha içerisinde kırsal alan kavramı ortadan kaldırılmıştır. İl halkı, belediye halkı ile eş değer hale getirilmiş; köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş ve böylece eskiden “kır” olan “kent”e dair kılınmıştır.⁶⁵

Ayrıca söz konusu kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulduğu otuz ilde bucak statüsüne sahip olan 293 bucağın hukuki statüleri sona erdirilerek mevcut bucakların sayısı 290’a düşmüştür. 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmi Gazetede (Mükerrer) yayımlanan İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunun 129’uncu maddesi ile 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması

⁶⁵ Hülya Özçağlar ve Eren Eroğlu, “Büyükşehir Belediyelerinde Güvenlik Sorunu”, *KAYSEM10 Dokuz Eylül Üniversitesi*, İzmir, 2016, s. 924.

Hakkında Kanununun 2'nci maddesinin dokuzuncu fıkrası ile tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır şeklinde değiştirilmiştir. Gelinen sonuç itibariyle mülki idare kademesi olarak 143 yıllık geçmişe sahip olan bucaklar ortadan kaldırılmıştır.

Sonuç

Sosyal ve siyasal toplulukların karşılıklarını düzenleyen devlet örgütlenmesini meydana getiren üç temel öge mevcuttur; insan, toprak ve egemenlik ögeleri devleti oluşturan ve bir devletin varlığını ortaya koyan somut ve soyut öğelerdir. Devlet egemenliğinin en temel göstergesi, o devletin belli bir toprak parçası üzerinde tek başına kontrol gücüne sahip olmasıdır. Bu toprak, devlete ait yetkilerin kullanıldığı sınırdır. Teritoryal sabitlik ya da toprak üzerinde örgütlenme bu sınırlı alan üzerinde insanlara/vatandaşlara/bireylere hizmet sunmak adına gerçekleşir.

Bucakların mekândaki görünümünü mercek altına almak devletin toprak üzerinde örgütlenme pratiğini anlayabilmek adına önemlidir. Teritoryal sabitlik örneği olarak bucaklar kırsal ve kentsel alan yönetiminde söz sahibi olmuşlardır. Yönetimsel bölünüş ve yönetimsel kademelenme kavramları çerçevesinde farklı biçimlerde olsa da bucakların toprak üzerinde var olduğu her iki kavram için de ortak bir gerçekliktir. Kırsal ve kentsel alan yönetimine hâkim olan merkezi idarenin en küçük taşra biriminin şüphesiz yerleşme tipleriyle de hem mekânsal hem de yönetimsel anlamda bağı mevcuttur. Bucaklarda bu bağ örgütlenme biçimi olarak tam teşkilatlı ve basit bucaklar olarak kendini göstermektedir.

Bucaklara yönetim merkezliği yapan yerleşmeler köylülerin devletle ilgili işlerini hızla ve güvenle sağladığı yerlerdir. Bazı bucak merkezleri bu hız ve güveni sağlayabilmek için tam teşkilatlı olarak örgütlenirken bazıları ise basit bucak şekliyle kalmışlardır. Tam teşkilatlı ya da basit bucaklarda teritoryal sabitliğin kilit kavramlarının (güvenlik, tapu, vergi, nüfus vs.) ön plana çıktığı görülmektedir. Güvenlik, vergi, tapu ve nüfus gibi konular devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin temel amaçlarındandır. Devlet değişen ve gelişen koşullara ayak uydurarak bu kamu hizmetlerini vatandaşına sürekli bir biçimde sunmakla yükümlüdür. Değişen ve gelişen koşullarda kamu hizmetini götürmek için devlet, toprak üzerinde örgütlenme şekillerini ve örgüt tiplerini değiştirebilir. Nitekim bucak örgütlenmeleri de böylesi bir değişikliğe uğrayarak görevlerini tamamlamışlardır. Fakat bu durum bucakların toprak üzerinde bir dönem var olduğu gerçekliğini değiştirmemektedir.

Kaynakça

- Akdağ, Mustafa, “Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar”, A.Ü. *DTCF Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1-2, 1955, s. 27-51.
- Berthelemy, Henri, *Hukuku İdare*, (Çev. M.Atıf), Hamit Matbaası, İstanbul, 1931.
- Çiner, Can Umut- Oral Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A.Ü. SBF Dergisi*, Cilt: 68, Sayı: 2, 2013, s. 63-93.
- Eldem, M. Necat, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı (iç-düzen), Ankara, 1969.
- Faroqhi, Suraiya, *Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı*, (Çev. Emine Sonnur Özcan), Doğu-Batı Yayınları, Ankara, 2006.
- Geray, Cevat, “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 54, Sayı: 2, 1999, s. 61-75.
- Geray, Cevat, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- Görelî, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1952.
- Göyünç, Nejat, *XVI. Yüzyılda Mardin Sancağı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul, 1969.
- Güler, Birgül A., *Türkiye’de Yönetim: Yapı, İmge*, Ankara, 2009.
- Hanson, A. H., “Nahiye Müdürü”, *Mahalli İdareler Hakkında Etüdler*, İbrahim Yasa vd., TODAİE yayını, Ankara, 1955, s. 67-72.
- <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul> , (2012 Şehir, belde ve köy nüfusları), (11.12.2012).
- <http://www.hgk.msb.gov.tr/CografıUrunKatalogu/tematik/resimler/turkiyesi-yasi03.jpg>, (26.11.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/20140911M1-1.htm> (12.09.2014)
- İç Düzen Genel Rapor, *İl Genel Yönetimi Cilt 1*, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1972
- İkinci İdareciler Kongresi*, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1966.
- Karasu, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, (Ed. Erkan, Tural- Selim Çapar). TODAİE, Ankara, 2015, s. 345 – 368.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Ed. Koray Karasu), İmge, Ankara, 2013, s.145-292.
- Keskin, E. Nuray, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.

- Kurt, Hacı, *Türkiye'de Kent-Köy Çelişkisi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- L.,Wirth, “Urbanism as a Way of Life”, *American Journal of Sociology*, Vol. 44, 1938, s. 1-24.
- Midhay Sertoğlu, *Osmanlı Tarih Lugatı*, Enderun Yayınevi, İstanbul 1986.
- Mundy, Martha-Smith, R. Saumarez, *Modern Devlete Giden Yolda Mülk Siyaseti: Osmanlı Suriyesi'nde Hukuk Yönetim ve Üretim*, (Çev. S. Kızıltoprak), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 2013.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- Osmanlı İstatistik Yıllığı 1897*, DİE, Ankara 1997.
- Östen, Necmi, “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün”, *A.Ü.H.F. Dergisi*, Cilt: I, No: 2, 1944, s. 232-253.
- Özçağlar, Ali, *Coğrafyaya Giriş*, Ümit Matbaacılık, Ankara, 2011.
- Özçağlar, Ali, *İdari Coğrafya*, Ümit Matbaacılık, Ankara, 2011.
- Özçağlar, Hülya “Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetimsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi”, *A.Ü.D.T.C.F.TÜCAUM VIII Coğrafya Sempozyumu*, Ankara, 2014, s. 285-296.
- Özçağlar, Hülya-Eroğlu, Eren, “Büyükşehir Belediyelerinde Güvenlik Sorunu”, *KAYSEM10, Dokuz Eylül Üniversitesi*, İzmir, 2016, s. 914-934.
- Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri: İdare-i Nevahi Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan 2002, s. 107-111.
- Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge, Ankara, 1998, s.146.
- TBMM Zabıt Ceridesi (Tutanak Dergisi) TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 1.
- Tönük, Vecihi, *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, Ankara, 1945.
- Yinanç, Refet, Elibüyük, Mesut, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, Ankara Üniversitesi OTAM Yay. No:1, Ankara, 1988.