

# CUMHURİYET DÖNEMİNDE TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENME: İL YÖNETİMİ SİSTEMİNİN KURULUŞU

Nuray E. KESKİN\*

*Türkiye’de mülki idare sistemini konu alan çalışmalarda ulus-devletin kurulması ve kapitalizmin gelişmesinin Osmanlı’dan daha farklı bir olgu olduğu ve yeni bir örgütlenmenin gerekliliği göz ardı edilmiştir. Bu nedenle il sisteminin kökeni 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne dayandırılmış, Cumhuriyet döneminde Osmanlı yönetim düzeninin devralındığı söylenmiştir. Ne milli mücadele yılları, ne de Cumhuriyet dönemi kapsamlı bir incelemeye konu olmuştur. Oysa il yönetimi sistemi Osmanlı vilayet sistemi kaldırılarak inşa edilmiş, Cumhuriyet’in toprağa dayalı örgütlenme politikası 20’li ve 30’lu yıllarda gündeme gelen bir dizi karar ve uygulama bütünü içinde hayata geçirilmiştir. Bu yazı, güncel kamu reformları sürecinde köklü bir değişime konu olan il yönetimi sisteminin milli mücadele döneminde başlayıp, Cumhuriyetin ilk yıllarında biçimlenen kuruluşunu ele almaktadır.*

**Anahtar kelimeler:** *Taşra örgütlenmesi, illerin yönetimi, il genel yönetimi, idari taksimat, merkezileşme.*

Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiş ve henüz milli mücadele döneminde il ölçeği esas alınarak Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Yeni bölümlenmede Osmanlı dönemindeki sancak sınırları dikkate alınmakla birlikte, büyük eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünerek, eski güçleri kırılmıştır. Yönetimsel bölünüşün ilk kademesi olan il, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı, hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir. Ancak il sayısının artması ve 1921 Anayasası ile yerel meclislerin genel yetkili kılınması yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi gibi hedeflere kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkezîyetçi bir örgütlenme ile ulaşılabileceğinin farkında olan devrimci kadrolar, il yerel meclisleri üzerinden taşrada etkili olan bu kesimlerin gücünü, Cumhuriyet’in ilanından sonra denetim altına almaya çalışmıştır. 1921 Anayasası’nın ademi merkezîyetçi

\* Dr., AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Araştırma Görevlisi.

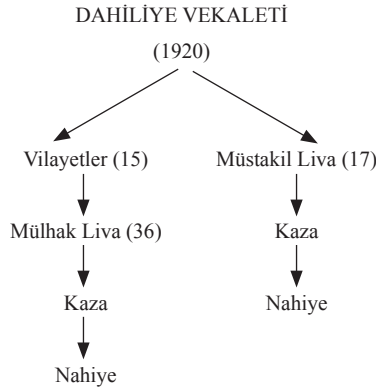
yönetim sistemini kaldıran 1924 Anayasası, kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, bu unsurların etki alanı daraltılmıştır. Bu süreçte bir yandan il sayısı azaltılıp, “maarif eminlikleri” ve “umumi müfettişlikler” gibi bölgesel örgütlenmeler hayata geçirilirken, öte yandan il yerel yönetimi valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiştir.

Cumhuriyet döneminde valilik kurumu ilki 1929; ikincisi 1949 yılında olmak üzere iki ayrı yasaya konu olmuş; il yasaları illerin genel yönetimini, merkezin doğal uzantısı olan taşra teşkilatını düzenlemiştir. İl yerel yönetimlerinin kuruluş ve işleyiş özellikleri ise 1913 tarihli İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu’nda yer alan hükümlere göre belirlenmeye devam etmiştir. Özel idareler, Cumhuriyet’in ilk çeyreği sona erdiğinde 1913 tarihli yasa ile kendilerine verilen görevlerde bir tür yardımcı kuruluş kimliğine gerilemişlerdir. Böylece il düzeyinde yönetim yetkisi merkezi yönetimin taşra örgütüne bırakılmış, il özel idareleri bu mekanizmanın yakın denetimi ve gözetimi altında faaliyet göstermiştir. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenişi, bölge esasının reddi ve il yerel yönetimi seçeneğinin geri çekilmesi üzerine inşa edilmiştir. Çeyrek yüzyıldır uygulanan neoliberal reform programı, bu yapıyı çözerek ilerlemektedir. Günümüzde il genel yönetimi yerine, hem il yerel yönetimi hem de bölge istenmektedir. Bu yazı, kapitalist devlet örgütlenmesinin inşa sürecinde, Türkiye’de il yönetimi sisteminin kuruluşunu irdelemektedir.

## **İL ÖLÇEĞİNİN ESAS ALINMASI**

Cumhuriyet’in toprağa dayalı örgütlenmesine yönelik düzenlemeler, BMM’nin açıldığı 1920 yılında başlamış ve büyük ölçüde milli mücadele döneminde şekillenmiştir. Türkiye tarihinin en karmaşık dönemlerinden birini oluşturan Meclis Hükümetleri döneminde, feodal yönetim bölümlenmesinin terki ile başlayan süreç, 1930’lu yılların ilk yarısında tamamlanmıştır. Bu dönemdeki düzenlemelerde Güneydoğu illeri ile Trabzon’da Ermeni-Rum azınlığın denetim altına alınması, Sivas-Malatya hattında aşiret yapısının ortadan kaldırılması, Ordu-Giresun bölgesinde Pontus-Rum ayrılıkçılığı ile mücadele edilmesi, Doğu’da Şeyh Sait İsyanı’nın bastırılması gibi amaçlar belirleyici olmuştur. 1935-1957 arasındaki dönem, yönetsel bölümlenme bakımından yapısı ve ilkeleri yerleşmiş yönetsel coğrafyada nokta düzenlemelerden ibaret değişiklik yıllarıdır. 1958-1980 yılları arasında ise yönetsel kademelenmede neredeyse hiçbir değişiklik yapılmamıştır.

Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 1920 yılında, ulusal sınırlar içinde 15 vilayet, 17'si müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır.<sup>1</sup> Vilayet kademesi, 1913 tarihli İdare Vilayat Kanunu ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclisi olan, doğrudan doğruya merkeze bağlı bir yönetim birimidir. Mülhak livalar, genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayete eşdeğer kılınan yönetim birimidir. Toprağa dayalı örgütlenmede ilk yönetim kademesini oluşturan vilayet, her biri bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört (mülhak) livayı içermektedir. Müstakil livalar ise vilayete oranla daha küçük bölgelerde örgütlenmiştir; ölçek itibarıyla mülhak livalara benzemektedir. Birinci TBMM'nin mekana ilk müdahalesi bir üst kademe vilayete bağlı olan 'mülhak liva'ları 'müstakil' (bağımsız) kılıp doğrudan Ankara'ya bağlamak ya da yeni müstakil livalar kurmak olmuştur.



<sup>1</sup> Selahaddin Aslan Korkud, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 1909'dan 1918 arasında İdare Teşkilat ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, 36/293-294, 1965, s. 3-16.

**Tablo 1:** Ulusal Sınırlar İçinde Kalan Topraklar: Vilayet – Mülhak Liva – Müstakil Liva Sayıları

| Vilayetler             | Mülhak (Bağlı) Livalar           | Müstakil (Bağımsız) Livalar |
|------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| İSTANBUL               | Üsküdar                          | İzmit                       |
|                        | Beyoğlu                          | Urfa                        |
| EDİRNE                 | Gelibolu                         | Bolu                        |
|                        | Kırkkilise (Kırklareli)          | Canik (Samsun)              |
| İZMİR                  | Tekfurdağı (Tekirdağ)            | Çatalca                     |
|                        | Aydın                            | Çanakkale                   |
|                        | Denizli                          | Karesi                      |
|                        | Saruhan (Manisa)                 | Menteşe                     |
| ANKARA                 | Çorum                            | Teke (Antalya)              |
|                        | Kırşehir                         | Kayseri                     |
|                        | Bozok (Yozgat)                   | Afyon                       |
|                        | Cebelibereket (Osmaniye)         | Eskişehir                   |
| ADANA                  | Kozan                            | Niğde                       |
|                        | Mersin                           | Kütahya                     |
| ERZURUM                | Erzurum                          | İçel                        |
|                        | Beyazıt (Ağrı)                   | Maraş                       |
|                        | Erzincan                         | Ayıntap (Gaziantep)         |
|                        | Genç (Bingöl)                    |                             |
| BİTLİS                 | Muş                              |                             |
|                        | Siirt                            |                             |
| BURSA                  | Ertuğrul (Bilecik)               |                             |
| DİYARBEKİR             | Ergani                           |                             |
|                        | Mardin                           |                             |
|                        | Siverek                          |                             |
|                        | Amasya                           |                             |
| SİVAS                  | Tokat                            |                             |
|                        | Karahisarışarki (Şebinkarahisar) |                             |
| TRABZON                | Gümüşhane                        |                             |
|                        | Rize                             |                             |
| KONYA                  | Isparta                          |                             |
|                        | Burdur                           |                             |
| KASTAMONU              | Sinop                            |                             |
|                        | Çankırı                          |                             |
| MAMURETÜLAZİZ (ELAZIĞ) | Dersim (Tunceli)                 |                             |
|                        | Malatya                          |                             |
| VAN                    | Hakkari                          |                             |
| <b>15</b>              | <b>36</b>                        | <b>17</b>                   |

**Kaynak:** Selahaddin Aslan Korkud, *a.g.k.*, s. 3-16.

## Müstakil Liva Uygulaması

Toprağa dayalı örgütlenmede mülhak-müstakil liva ayırımı, 19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı döneminde başlayan bir uygulamadır.<sup>2</sup> Osmanlı devletinin 19. yüzyıldaki toprağa dayalı örgütlenme düzeni içinde vilayetler livalara, livalar kazalara bölünmüştü. Bu sistemde *elviyei gayri mülhaka* (müstakil liva) olarak adlandırılan bazı livalar idari bakımdan doğrudan merkeze bağlanmıştı. Eyalet/vilayetlere bağlı livalar ise *mülhak* olarak anılmaktaydı. Müstakil livalarda mutasarrıf, valinin yetkilerine sahip olduğu gibi, liva idare meclisi de vilayet idare meclisinin görev ve yetkilerine sahip kılınmıştı.<sup>3</sup> Her müstakil livada, vilayetlerde olduğu gibi bir de umumi meclis bulunmaktaydı. Bir başka deyişle, vilayetlerden daha dar alanlarda örgütlenen müstakil livalar, yönetsel düzeyde vilayete eşdeğer sayılmıştı.<sup>4</sup> II. Meşrutiyet'in ilanından sonra “gayri mülhak” ya da “müstakil” olarak anılan doğrudan merkeze bağlı livaların sayıca artırılmaları yoluna gidilmiştir. Bu dönemde çeşitli belgelerde *vilayetlerin yavaş yavaş kaldırılması ve livaların doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlanması* yönünde bir eğilim olduğu dile getirilmiştir. Ancak 1913 tarihli İdarei Vilayat Kanunu'nda dört kademededen (vilayet-liva-kaza-nahiye) oluşan yönetsel bölümlenme korunmuştur. Bu yasanın 2. maddesinde, müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde vilayet kademesinin kaldırılması, yönetsel bölümlenmenin üç kademeye indirilmesi, toprağa dayalı örgütlenmede liva ölçeğinin esas alınmasına yönelik çeşitli düzenlemeler gündeme gelmiş, ancak hayata geçirilememiştir. Milli mücadele döneminde mülhak livalar müstakil yapıla-

<sup>2</sup> Osmanlı tarihi yazınında doğrudan müstakil liva uygulamasını konu alan bir çalışma bulunmamaktadır. Çeşitli kaynaklarda yer verilen açıklamalar ise bu uygulamaya ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapmayı sağlayacak niteliğe sahip değildir. Enver Ziya Karal, müstakil sancakların hangi amaçlarla kuruldukları, ne gibi idari ve mülki özelliklere sahip olduklarının bilinmediğine dikkat çekmektedir. İlber Ortaylı, bazı sancakların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak merkeze bağlanmasını, dönemin merkeziyetçilik anlayışının bir göstergesi olarak değerlendirmektedir. Bu konu, derinlemesine çözümleme gerektiren önemli araştırma başlıklarından birini oluşturmaktadır. Müstakil liva modelinin Osmanlı geçmişi ve milli mücadele dönemindeki uygulamaya ilişkin daha geniş bilgi için şu çalışmaya bakılabilir: Nuray E. Keskin, *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.

<sup>3</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul 1985, s. 61-62.

<sup>4</sup> Bürokratik işleyiş ve İstanbul ile yazışmalar da müstakil sancakların vilayetlerle eşdeğer olduğunu göstermektedir, örneğin: Vilayat ile elviye-i müstakileye yapılan tebligata dair. BOA: 23.Ş.1304, DH.MKT/105/1420.

rak ya da yeni müstakil livalar kurularak toprağa dayalı örgütlenişte günümüzün il ölçüğü esas alınmış ve Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Buna göre 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva müstakil yapılmış, 6 yeni müstakil liva kurulmuş, 15 vilayet merkezi ve 17 müstakil liva ile birlikte toplam il sayısı 74'e ulaşmıştır.

Cumhuriyet dönemi yönetim yapısının başlangıç ve hazırlayıcısı olan müstakil liva uygulamasının nedeni nedir? Öncelikle 'müstakil liva'ların günümüzün illeri olduğunu, bir başka deyişle müstakil liva kurma sürecinin, illeşme süreci olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle soruyu "bir il neden kurulur?" şeklinde formüle etmek de mümkündür. Döneme ait belgeler ve TBMM görüşmelerinde yapılan çeşitli açıklamalarda üç farklı gerekçe ortaya konmuştur. İlk olarak "vilayet valisinin arkasında dört jandarma, önünde dört jandarma ile halkı ezmesinden kurtulmak için, ölçek olarak küçülmenin ve yeni örgütlenmede liva kademesini esas almanın kaçınılmaz olduğu" söylenmiştir. Buna göre, toprağa dayalı örgütlenmede küçük bölgeli birimler esas alınarak, büyük bölgeli eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünmüş ve eski güçleri kırılmıştır. Nitekim 1921 Anayasası'na ilişkin görüşmelerde eski idare tarzının kısa sürede ortadan kaldırılması gerektiği sıkça vurgulanmıştır. İkinci gerekçe Mustafa Kemal'in 1930-1931 yıllarında çıktığı yurt gezisine ilişkin notlarında dile getirilmiş, "çok vilayet/il teşkilatı"na çeşitli yerel hareketlerin neden olduğu söylenmiştir.<sup>5</sup> Müstakil livalar kurulmasına ilişkin yasama sürecinde, "teşkilat ne kadar küçük olursa, o kadar yararlı olacağı" belirtilmiştir. Üçüncü olarak bu uygulama, "yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek yeteneği kazanması"nı hedefleyen politikaya bağlanmıştır.<sup>6</sup> Beyazıt (Ağrı) livasının müstakil liva haline getirilmesine ilişkin (18 Ağustos 1920 tarihli) yasanın gerekçesinde bağlı oldukları vilayetler-

<sup>5</sup> "Hükümet her yerde teşkilatıyla, şahıslarıyla, salahiyet ve vazifeleriyle kuvvetlendirilmeye muhtaçtır. Zaman zaman tesirini gösteren *muhtelif mahalli cereyanların* doğurduğu şimdiki çok vilayet teşkilatı, bir çok noktalardan zararlıdır..." *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 273-274.

<sup>6</sup> "...Çünkü az adetteki vilayetlere inzimamen [ek olarak] müstakil ve mülhak livaları da vilayet yapmak suretiyle idarei mahalliyelerin inkişafı Cumhuriyet ve Meclisi Alice kabul edilmiştir... memlekette taaddüt eden [çoğalan] bu merkezlerle, halkın kendi kendini idare edebilmek kabiliyet ve cazibesi memlekette büyük bir hassasiyetle karşılanmış, hüsnü telakki edilmiş ve kemali arzu ile bunun inkişafına çalışılmakta bulunmuştur...Binaenaleyh Hükümetin doğru bulunduğu fikir idarei mahalliyelerin inkişafı, bunların kuvvetlenmesi ve halkın kendi kendini idare edebilecek kabiliyeti idariyeyi iktisap etmesi fikridir." Teşkilatı Mülkiye Yasası'nın görüşmeleri, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 605-615.

den ayrılarak müstakil kılınan livaların kısa bir süre sonra her konuda gelişme gösterdikleri söylenmiştir.<sup>7</sup> Bu nedenle “ehemmiyet ve nezaketi mevzikiyesi derkar olan [bulunduğu bölge itibariyle önemi bilinen] Beyazıt livasının Erzurum vilayetinden ayrılarak müstakilen idaresine” karar verilmiştir. 1921 yılında TBMM’ye gelen “Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası”nın görüşmelerinde, Refet Paşa da bu yönde bir açıklama yapmıştır. Paşa, vilayetlerin kendi bölgelerinde bulunan livaların ihtiyacını karşılayacak hiçbir girişimde bulunmadıklarını, mülhak livalardan devredilen gelirlerin yalnızca vilayet merkezini şenlendirdiğini söylemiştir. Refet Paşa’ya göre livalar bu nedenle müstakil kılınmış ve özel bütçe (tüzel kişilik) verilmiştir.<sup>8</sup>

...Şimdi beyefendiler, bizim eski vilayetlerimiz vardı. Eski vilayetlerimiz dörder sancağı ihtiva ediyordu. İçimizde evvelce mülhak olan sancaklardan mebus olmuş birçok zevat vardır. Onlar pekala bilirler ki, kendi sancaklarının hususi bir idaresi yoktu ve kendi sancakları doğrudan doğruya hususi bütçelerini vilayetin hesabına devrederlerdi. Vilayet merkezlerinde bulunanlar tekml vilayetin hususi bütçesinden, vilayetin teşkilatından istifade eder, yalnız vilayet merkezini şenlendirir, hakikaten kendi başlarına müstakil bir hale layık olan livalar verdikleri paranın hiçbir kısmından istifade edemezler, tekml paralarını bunlara gönderirlerdi. Bunun içindir ki biz livaları müstakil yaptık ve onlara da hususi bütçe hasrettik. Efendim vilayetler o paraların hepsini almışlar, fakat kendi mıntkalarında bulunan sancakların ihtiyacını ve umumun ihtiyacını temin edebilecek müesseseler yapmamışlardır. Hangi vilayetimizde o vilayetin ihtiyacı katisine kafi bir hastane vardır? Hangi vilayetimizde o vilayetin ihtiyacına kafi darülmuallimin ve darülmuallimat vardır?

Mülhak livalık, o birimin tüzel kişiliği ve yerel meclisi olmaması nedeniyle istenmeyen bir statüdür. Bu durumdan hoşnut olmayan yerel iktidar odakları/egemen güçler, bağlı oldukları vilayetten ayrılarak müstakil olmak; tüzel kişilik kazanmak istemiştir.<sup>9</sup> Mülhak livanın

<sup>7</sup> Hükümetin bütün livaları müstakil yapma kararı da yasaya gerekçe olarak gösterilmiştir. Bayezid’in Müstakil Liva Haline İfrazına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 3, 18.8.1336/1920, s. 278-279.

<sup>8</sup> Müfettişi Umumilikler Hakkında Kanun Layihası, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, İ. 95, 17.10.1337/1921, s. 168-185.

<sup>9</sup> Bazı livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak, müstakil olarak yönetilmelerine ilişkin uygulama Birinci Meclis Dönemi’ni konu alan bir çalışmada “mebusların kendi seçim bölgelerine daha fazla devlet imkanı alabilmek için bölgelerinin vilayet statüsüne yükseltilmesine gösterdikleri çabanın sonucu” olarak yorumlanmaktadır. Yazara göre, “mülki idare teşkilatını hızla şişiren ve masrafları artıran bu furya”, vilayet ayrıcalığında müstakil liva olma mücadelesinin “zincirleme reaksiyon halinde cereyan etmesi”ne yol açmıştır. Müstakil liva uygulamasının sonuçlarından yalnızca birini gösteren bu yorum, politikanın nedenini açıklama gücüne sahip değildir. Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001, s. 253.

bağlı olduğu vilayetteki egemen ile mülhak livanın egemen gruplarının farklı olduğu durumlarda çatışma çıkmıştır.

Öte yandan mülhak liva, devlet açısından kuvvetli yönetim noktası anlamına gelmektedir. Nitekim Osmanlı vilayetleri kaldırılmasına ve toprağa dayalı örgütlenmede odak müstakil livalar/iller olmasına rağmen 1924 yılına kadar on liva mülhak bırakılarak bir ile/müstakil livaya bağlı olarak yönetilmeye devam etmiştir. Dahiliye Vekili Ferid Bey TBMM’de yaptığı açıklamada Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise, Hakkari, Mersin, Cebelibereket, Kozan, Üsküdar, Beyoğlu ve Ergani livalarının “ulusal çıkar gereğince kuvvetli bir merkezîyetle yönetilmeleri gerektiği” için mülhak bırakıldıklarını söylemiştir.<sup>10</sup> O halde bir yönetim biriminin il yapılması gerçekte nereyi güçlendirmiştir? Merkezi mi, yereli mi?

Amaç ulusal birliği sağlamak olmasına rağmen, Birinci TBMM’nin yapısı, sıkı bir merkezîyetçiliğe yönelinmeyeceğini göstermiştir. Mebuslar arasında ‘ademi merkezîyet’i ve ‘hür teşebbüs’ü savunanların sayısı az değildir. Üstelik Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ve dış sömürülme bağlarını koparıp, yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin desteği ile sürdürülmüştür. Müstakil liva kurma sürecinde bu koalisyonun izleri belirgindir; 1921 Anayasası da bu ortamda hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Merkezîyetçilik ilkesinin sınırlı, ademi merkezîyetçilik ilkesinin asli ve genel olduğu 23 maddelik Anayasa metninin 14 maddesi doğrudan illerin yönetimini düzenlemektedir. Anayasa iller için “görevler ayrılığı” ilkesinden söz etmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayırımı yapmıştır.<sup>11</sup> Anayasada illere yerel işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik verilmiş, merkezi yönetimin, devletin egemenlik haklarından kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan konular, il meclislerinin yönetimine bırakılmıştır.<sup>12</sup> Bu nedenle milli mücadele döneminde bir yönetim biriminin il olması kuşkusuz yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir. Öte yandan Hıristiyan azınlıkların yaşadığı bölgelerde ortaya

<sup>10</sup> Konu, “Mülhak liva-müstakil liva ayrımının kaldırılması” başlıklı bölümde incelenmektedir.

<sup>11</sup> 1921 Anayasası, 11. md: “Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi’nce vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir.”

<sup>12</sup> Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1982, s. 94-96.



çıkan çatışmalar ya da aşiret yapılarından kaynaklanan güvenlik sorunu, il kademesinde jandarma komutanlıkları ve genel idarenin örgütlenmesiyle aşılmıştır.

Müstakil liva uygulaması, yönetenler cephesindeki gerilimi yansıtan en iyi örneklerden biridir; gerçekte müstakil livalar kurularak üç amaç aynı anda gerçekleştirilmiştir: 1) İl esasının benimsenmesi toprak üzerindeki örgütlenmeyi sıkılaştırmış; eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen ‘en büyük’ egemenlerin gücü kırılmıştır, 2) Güvenlik sorunu yaratan yerel hareketler, toprak ve ticari çıkarlar lehine denetim altına alınmıştır, 3) Bu birimlere tüzel kişilik tanınıp, özel bütçe verilmiş; il halkınca iki yıllık süre için seçilen Vilayet Şurası’nın kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Böylece vilayet şuraları üzerinden yönetsel kararlar alabilme ve uygulayabilme yetkisi elde eden yerel egemenlerin desteği sağlanmış; yerel iktidar odakları ile meclis hükümeti arasındaki ağırlar pekiştirilmiştir. Bir başka deyişle merkezi yönetim toprak üzerindeki kuruluşunu, yerelegüç vererek gerçekleştirmiş, vilayet şuraları üzerinden iktidar yeni aktörlere devredilmiştir. Örneğin Bitlis vilayetine bağlı Genç (Bingöl) livası, burada yaşayan 12 aşiretin bağlılığını sağlamak amacıyla müstakil liva yapılmıştır. Genç livasının kaldırılarak, kaza yapılmasına ilişkin 1921 tarihli tasarı, “halkı [aşiretleri] hükümetten soğutur” endişesiyle reddedilmiştir.<sup>13</sup> Bununla birlikte müstakil liva statüsü ile güçlendirilen yerel egemenleri denetim altına alabilmek için, 1921 Anayasası’nda umumi müfettişlik sistemi getirilmiştir. Anayasa görüşmelerinde, komisyon sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, ülkede umumi müfettişlikler kurulmasının amacını, “merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirine temas etmemesi dolayısıyla ortaya çıkan boşluğu doldurmak” isteğiyle açıklamıştır. Umumi müfettişliklerin idari bir kademe oluşturmadıklarını belirten Vehbi Bey, bu mekanizmanın kendilerine verilen geniş yetkilere karşılık, “şiddetli bir teftişe tabi tutulmaları gereken” yerel meclisler için getirildiğini söylemiştir. Vehbi Bey’e göre umumi müfettişler, yalnızca teftişle değil, memleketin birliğini korumakla görevlendirilmiştir.<sup>14</sup> Anayasa tasarısına ilişkin Hususi Komisyon Raporu’nun “mucip gerekçeler” bölümünde, umumi

<sup>13</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, İ.6, 28.4.1337/1921, s. 127-129.

<sup>14</sup> Vehbi Bey, 10 Mayıs 1921 tarihinde kurulan Müdafaa-i Hukuk Birinci Grubu’nun İdare Heyeti’nde yer almaktadır. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.134, 17.1.1921, s. 292-299.

müfettişlik sisteminin geniş bir ademi merkeziyet ile yönetilen memleket topraklarını merkeze sıkı bir şekilde bağlayacağına ve böylece yönetim mekanizmasının düzgün bir biçimde işleyeceğine dikkat çekilmiştir. Umumi müfettişlikler, “asayiş ve güvenlik”, “ekonomi ve ortak çıkarlar” bakımından bir bütün oluşturan illerin bir merkezden kontrol edilmesini sağlamak amacıyla 1927 yılından itibaren kurulmaya başlanacaktır.

Milli mücadele döneminde mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak, müstakil (bağımsız/gayri mülhak) olarak yönetilmelerine ilişkin uygulama iki şekilde gerçekleşmiştir. Livaların bir bölümü yasayla, bir bölümü de Bakanlar Kurulu kararı ile müstakil yapılmıştır. Uygulama 31 Mayıs 1920 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Tokat ve Amasya livalarının Sivas vilayetinden, Malatya livasının Mamuretülaziz (Elazığ) vilayetinden ve Denizli sancağının da Aydın vilayetinden ayrılarak müstakil hale getirilmesiyle başlamıştır.<sup>15</sup> Haziran 1920’de Lazistan, Burdur, Isparta, Zonguldak; Temmuz 1920’de Mardin ve Bilecik; Ağustos 1920’de Karahisarşarki (Şebinkarahisar), Gümüşhane, Muş, Aydın, Beyazıt (Ağrı); Eylül’de Siirt; Ekim’de Cebelibereket (Osmaniye) ve Kozan; Kasım’da Muş; Aralık ayında ise Genç livalarının bağımsız olarak yönetilmesine karar verilmiştir. Bunlardan Beyazıt, Siirt ve Genç livaları yasa yoluyla müstakil hale getirilirken, diğerleri Bakanlar Kurulu kararı ile statü değiştirmişlerdir.<sup>16</sup> 1924 yılının bütçe görüşmelerinde, İstanbul mebusu Ali Fethi Bey, mülhak-müstakil liva ayırımına ilişkin olarak yaptığı değerlendirmede 1920 yılında Meclis’in gerekli bilgiyi aldıktan sonra bazı livaların Bakanlar Kurulu kararıyla müstakil yapılmasına itiraz etmediğini dile getirecektir.<sup>17</sup> Livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılmasına ilişkin süreç, bu yönetsel birimlerin “vilayet statüsü”nde örgütlenmeleri ile eşzamanlı olarak ilerlemiştir. Bir yandan bağımsız liva sayısı artırılırken, diğer yandan bu livalarda yapılacak teşkilat düzenlemelerinin Maliye Müsteşarı baş-

<sup>15</sup> BCA: 30.18.1.1/1.2.4/73-4, 31.5.1920, Karar no:23.

<sup>16</sup> Bayezid’in Müstakil Liva Haline İfrazına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 3, 18.8.1336/1920, s. 278-279; Siird Mutasarrıflığının Müstakil Liva Olmasına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 4, İ: 73, 26.9.1336/1920, s. 311-312; KT: 26.9.1920, 27; RG: 28.2.1921, 4 - Genç Sancağının Müstakilen İdaresi Hakkında Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, 9.12.1336, s. 276; KT:9.12.1920, 70; RG: 4.4.1921, 9.

<sup>17</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199.

kanlığındaki bir komisyon tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.<sup>18</sup> Ayrıca her müstakil livaya bir Maarif Müdürü atanmıştır.<sup>19</sup>

Toprağa dayalı örgütlenme açısından ikinci uygulama, 1920 yılında kabul edilen üç yasayla Aksaray, Giresun ve Ordu kazalarının liva haline getirilmesiyle başlamıştır. Böylece liva sayısı 56'ya yükselmiştir.<sup>20</sup>

1920 ve 1921 yıllarında, taşra örgütlenmesine ilişkin olarak TBMM gündemine birçok tasarı ve teklif getirildiği, ancak hiçbirinin yasalaşmadığı görülmektedir. Örneğin Ardahan mebusu Server Bey ve arkadaşları *Aras* livası kurulması, Tunalı Hilmi Bey *Düzce*'nin liva yapılması, Bolu mebusu Dr. Fuad Bey *Alpagut* adıyla bir kaza kurulmasına ilişkin kanun teklifleri sunmuşlar, ancak bu teklifler yasaya dönüşmemiştir. Ayrıca Adana vilayetinin işgalden önceki kazaları içermek üzere Cebelibereket (Osmaniye) sancağıyla beraber yeniden kurulmasına ve Cebelibereket ile Kozan sancaklarının müstakil olarak yönetilmesine ilişkin yasa tasarısı da, tekrar incelenmek üzere Dahiliye Vekaleti'ne iade edilmiştir. Yasalaşmayan bir başka tasarı, Akşehir, Seydişehir ve Karaman kazalarının liva yapılması ve Konya vilayeti ile birlikte bu üç livanın müstakil olarak yönetilmesine ilişkindir.<sup>21</sup>

### **Yönetmel Bölünüşün Üç Kademeye İndirilmesi: Osmanlı Vilayetlerinin Kaldırılması**

Toprakların bir bütün olarak yönetmel düzenlemesi, 20 Ocak 1921'de kabul edilen 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'yla gerçekleştirilmiştir. Devlet yapısının belirlenmesini ve Meclis Hükümeti rejiminin yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlayan bu ilk anayasa, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal tarafından meclise sunulan Halkçılık Programı'na dayanmaktadır.<sup>22</sup> Halkçılık Beyannamesi olarak da bilinen

<sup>18</sup> BCA: 30.18.1.1/1.9.20/75-2, 22.8.1920, Karar No:178.

<sup>19</sup> Bağımsız sancaklara tayin edilen Maarif müdürlerine ait ödeneğin kabulü, BCA: 30.18.1.1/1.15.8/144-2, 18.10.1920.

<sup>20</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, 4.12.1920, s. 192-199; 9.12.1920, s. 276. Aksaray Kazasının Müstakil Liva Haline İfrahıma Dair Kanun, KT: 14.10.1920, 40; RG: 21.3.1921, 7 - Giresun Müstakil Livası Teşkiline Dair Kanun, KT: 4.12.1336/1920, 68; RG: 4.4.1337/1921, 9 - Ordu Müstakil Livası Teşkiline dair Kanun, KT:4.12.1920, 69; RG: 4.4.1921, 9.

<sup>21</sup> Aynı zamanda dört kaza kurulmasını öngören bu tasarı, TBMM'de iki kez görüşülmüştür. 114 kişinin katıldığı ilk oylamada 55 redde karşı, 59 oyla kanun kabul edilmiş, ancak itirazlar üzerine ikinci kez oylamaya gitme kararı alınmıştır. Yaklaşık üç hafta sonra yapılan ikinci oylamada 73 red, 49 kabul ve 7 çekimser oyla kanun reddedilmiştir. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.112, 11.12.1920, s. 302-307; İ.116, 18.12.1920, s. 404-413; İ.130, 6.1.1921, s. 201-205.

<sup>22</sup> Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar -I (1908-1925)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1967, s. 90.

otuzbir maddelik programın, 18-31. maddeleri mülki idare konusunu düzenlemektedir. Programda, “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup, kazalar da nahiyelerden tereküp eder*” hükmüne yer verilerek, Osmanlı’dan kalan yönetsel bölünüş değiştirilmiştir. Halkçılık Programı, özel bir komisyonda görüşüldükten sonra, anayasa tasarısı olarak 18 Kasım 1920’de BMM’ye sunulmuştur.<sup>23</sup>

1921 Anayasası’nın ‘İdare’ başlıklı 10. maddesinde, Türkiye’nin coğrafi durum ve iktisadi ilişki bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrıldığı belirtilmiştir. Böylece yönetsel bölünüş, dört kademededen üç kademeye indirilmiştir.<sup>24</sup> Yazında bu değişiklik “livaların kaldırılması” ve “kaldırılan livaların vilayet haline getirilmesi” olarak yorumlanmaktadır.<sup>25</sup> Ancak, feodal toplumun tasfiyesine girişen BMM asıl olarak vilayet kademesinden vazgeçmekte, devleti Fransız “departement sistemi”ne göre örgütlemektedir. Osmanlı’da vilayet, Türkiye Cumhuriyeti’ndeki vilayetten çok daha geniş bir alanda örgütlenmişti. Bu nedenle, 1921 Anayasası’ndaki vilayetler, Osmanlı’nın livaları/sancakları genişliğindedir. Yazında istisnasız bütün kaynakların 1864 Vilayet Nizamnamesi’ni başlangıç olarak gösterdikleri “il sistemi”, *ölçek itibarıyla* gerçekte bu tarihten yarım asır sonra hayata geçirilmiştir. Ancak yeni örgütlenmenin felsefesi, Fransa’da olduğu gibi “bir il merkezinden sınırları içindeki bütün idari birimlere güneşin doğuşu ile batışı arasındaki zaman zarfında ulaşabilme” gibi bir ilkeye dayanmamaktadır. Fransa’da bu uzaklığı belirlemek için, merkezden hareket eden bir zabıta kuvvetinin at yolculuğuyla bir günde katedeceği mesafe belirlenmiş; bu ilkeden hareketle ülke 83 ile bölünmüştü. Türkiye’de ise Osmanlı geçmişinden kalan sancak sınırları esas alındı.

1921 yılında, “il esasına dayalı örgütlenme” ile merkez ve yerel arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmakta, feodal düzenin mülki örgütlenmesi yerine yeni düzenin örgütlenmesi getirilmektedir. Bu değişiklik

<sup>23</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 1, 18.11.336/1920.

<sup>24</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 4-6-7, 20.1.1921, RG: 7.2.1921, 1.

<sup>25</sup> Mefahir Behlülül, *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz*, İstanbul 1992, s. 166-167. Yazara göre, 1921 yılında sancaklar yönetsel kademelenmeden çıkarılmıştır. Bazı kaynaklarda il ölçeğinin, Osmanlı İmparatorluğu’nun liva kademesine dayandığı belirtilmekte, ancak Osmanlı vilayetleri ile Cumhuriyet illeri arasındaki farklılığa ilişkin bir değerlendirme yapılmamaktadır. Örneğin: Mustafa Tosun, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970, s. 13.

sonucunda yönetsel bölünüşte ilk kademe sayısı 15 vilayet merkezi ve 56 liva ile birlikte toplam 71'e yükselmiştir. 7 Temmuz 1921 tarihinde Moskova ve Gümrü anlaşmalarıyla Türkiye'ye terk edilmiş olan bölgede Artvin, Ardahan, Kars illeri/müstakil livaları kurulmuştur.<sup>26</sup> Temmuz 1921 tarihi itibarıyla 74 liva bulunmaktadır. Bu, günümüzdeki anlamıyla ülkedeki toplam il sayısıdır. Sistem, büyük bölge esasından -15 vilayetli sistemden- küçük bölge esasına dayanan 74 vilayetli yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. Vilayet sözcük olarak korunmuş, ama eyalet anlamına gelen içeriği ortadan kalkmış ve yeni sistemde liva/sancak büyüklüğündeki yerleşmelere verilen ad olmuştur.<sup>27</sup> Vilayetlerin sayısı artarken, sınırları küçülmüştür. Bu, mekansal ölçek ve kademelenme bakımından Fransa modelinin kavramlarıyla *province* sisteminin terki ve *departement* sisteminin kurulmasıdır. Bir başka deyişle eyalet (bölge) esası terk edilerek, il esası benimsenmiştir.<sup>28</sup>

Vilayet isminin kullanılmaya devam etmesi, yeni örgütlenme ile ilgili olarak zihinlerin karışmasına ve bu köklü değişikliğin fark edilememesine neden olmuştur. Mülki idare tarihini işleyen kaynakların büyük bölümünde, günümüzün illerinin, Osmanlı eyaletlerinin/vilayetlerinin devamı olduğu bilgisi tekrarlanmaktadır.<sup>29</sup> Oysa Teşkilatı Esasiye Kanunu'ndan sonraki 'vilayet' ya da günümüz diliyle 'il', Osmanlı taşra yönetimindeki ölçüğe ve içeriğe sahip değildir. Osmanlı döneminden kalan anlamıyla vilayet sözcüğü, eyalet kademesini, bir başka deyişle birkaç ilin bir araya gelmesiyle oluşan il ölçüğünden daha geniş bir alanı anlatmaktadır. Yüklendiği yeni anlamla vilayet

<sup>26</sup> Anavatana İltihak Eden Arazide İcra Edilecek Teşkilat-ı Mülkiyeye Dair 133 sayılı Kanun, TBMM ZC Devre 1, Cilt 11, 7.7.1337/1921, s. 172-182.; RG: 18.7.1337, 21.

<sup>27</sup> Arapça bir sözcük olan vilayet, Osmanlı devlet yönetiminde üzerinde siyasi ve idari bir teşkilat bulunan coğrafi alanı veya bu alanın bir parçasını ifade etmektedir. Vilayet sözcüğü, Osmanlı yazı ve kayıtlarında kimi zaman eyalet, kimi zaman liva/sancak, kimi zaman ülke/memleket, kimi zaman da kazadan daha küçük parçaların adı olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla 1864 tarihli nizamnameye kadar vilayet sözcüğünün kullanımına ilişkin belirgin bir tutarlılık söz konusu değildir. Bu nizamname ile Osmanlı eyaletlerinden daha büyük bölgelere vilayet adı verilmiştir. Mefahir Behlülil, *a.g.k.*, s. 146.

<sup>28</sup> Feridun Ababay, bu değişimi şu şekilde yorumlamaktadır: "1924 Anayasası ile Osmanlı Devleti'ndeki anlamda vilayetler ve sancaklar kaldırılmış, bugünkü anlamda iller oluşturularak, geçmişte sancak olan bütün yönetim birimleri, bugünkü anlamda ile dönüştürülmüştür." Feridun Ababay, *Çıldır'ın Yönetsel Örgüt Süreci: Kuzeydoğu Anadolu'nun Tarihi Coğrafyası ile Osmanlı Taşra Örgütü*, Ankara 2000, s. 21; Atilla Nalbant da gerçekte ortadan kaldırılan kademenin, "günümüz coğrafyasında bir ülke sınırlarına denk düşen Osmanlı eyaletleri" olduğunu söylemektedir. Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY, İstanbul 1997, s. 164.

<sup>29</sup> Örneğin: Mefahir Behlülil, *a.g.k.*, s. 64.

sözcüğü, Osmanlı dönemindeki ‘vilayet’ kademesine değil, ‘liva’ kademesine karşılık gelmektedir. Cumhuriyet döneminde vilayet/il ülkenin bölündüğü ve üzerinde merkezi idare görev ve hizmetlerinin şekillendiği en büyük yönetsel kademedir.

10 Ocak 1945 tarihinde kabul edilen 4695 sayılı kanunla, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Türkçeleştirilerek adı Anayasa haline getirilmiş; vilayet, kaza ve nahiyeye isimleri il, ilçe, bucak olarak değiştirilmiştir.<sup>30</sup> 1952 yılında çıkarılan bir başka kanunla Anayasa önceki metnine dönüştürülmüş ve eski isimler tekrar kullanılmaya başlanmıştır.<sup>31</sup> Yönetimsel kademelerin isimlerinde Teşkilatı Esasiye Kanunu, İl İdaresi Kanunu ve çeşitli kanunlarda farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra eski ve yeni isimler kişisel tercihlere bağlı olarak kullanılmıştır.

Teşkilatı Esasiye Kanunu gereğince liva kademesinin esas alınmasının ardından, mutasarrıflara (müstakil liva yöneticilerine) vali yetkisi verilmesine ilişkin bir kararname çıkarılmıştır. Mart 1921 tarihli *Müstakil Mutasarrıfların Sureti Tayinleri Hakkında Kararname* ile valilerin İdarei Umumiye Vilayat Kanunu’nda gösterilen bütün yetkilerini müstakil mutasarrıfların da kullanacakları ve valiler gibi atanacakları belirtilmiştir.<sup>32</sup>

### **Müstakil Liva - Mülhak Liva Ayırımına Son Verilmesi**

Dahiliye Vekaleti 1923 yılında mutasarrıfların isimlerinin vali ile değiştirildiğine, mülhak ve müstakil bütün livaların *vilayet unvanına* sahip olduklarına ve vilayet şeklinde yönetileceklerine ilişkin bir genelge yayımlamıştır.<sup>33</sup> Ancak 1921 Anayasası’nın fiilen uygulanmasını sağlayan bu genelgeye rağmen, vilayet adını alan livaların “müstakil-münhal” ayırımının sürüp sürmediğine ilişkin tereddütler, TBMM’nin 8 Mart 1924 günlü 82 sayılı kararına kadar giderilememiştir. “Beyoğlu ve Üsküdar vilayetleri dışında, bilcümle mülhak vilayetlerin müstakilen idaresi esasını” temel alan bu karar ile Üsküdar ve Beyoğlu livaları

<sup>30</sup> Teşkilatı Esasiye Kanunun Türkçeleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 15.1.1945, 5905.

<sup>31</sup> 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun Tekrar Meriyete Konulması Hakkında Kanun, 24.12.1952, 5997 sayılı Kanun.

<sup>32</sup> 10 Mart 1337, Karar No. 728. “Bağımsız mutasarrıfların valiler gibi Bakanlar Kurulu’na tayini”, BCA:30.18.1.1/2.38.15/71-77, 10.3.1921.

<sup>33</sup> Bilimum elviyei mülhaka ve gayrimülhakanın vilayet unvan ve idaresine kalbedilmesine ilişkin tamim. TBMM ZC, Devre 2, Cilt 4, İ.64, 8.12.1923, s. 111-120. 1923 yılı Ocak ayında Çatalca livasının, Nisan ayında ise Siverek ve Dersim livalarının müstakil olarak yönetilmesi kararlaştırılmıştır. BCA:30.18.1.1/6.46.19/73-49, 21.1.1923; BCA:30.18.1.1/7.15.7/73-50, 10.4.1923.

dışında kalan sekiz mülhak livanın bağlı oldukları vilayetler ile ilişkileri kesilmiştir.<sup>34</sup> Yaklaşık bir ay sonra Beyoğlu ve Üsküdar vilayetlerinin kaldırılarak kaza haline getirilmesine ilişkin bir yasa tasarısı gündeme gelmiş, ancak tasarı Dahiliye Encümeni'nde kalmıştır.<sup>35</sup>

Söz konusu kararın alınmasına ilişkin süreç 1924 senesi bütçe görüşmeleri sırasında başlamıştır. Konu ilk olarak bütçe kanunu tasarısına ilişkin Maliye Encümeni mazbatasında yer alan bir fıkra nedeniyle gündeme gelmiştir.<sup>36</sup> Mersin sancağının müstakil olarak yönetilmesi ile mülkiye teşkilatının tadil ve ıslahına [yeniden yapılanmasına] ilişkin bu fıkra çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Gelen sorular üzerine Maliye Encümeni sözcüsü Ali Cenani Bey tarafından yapılan açıklama, bir yandan müstakil-münhal liva ayırımının sona ermediğini, diğer yandan hükümetin mülkiye teşkilatında bir reform hazırlığı içinde olduğunu göstermektedir:

Teşkilatı Esasiye Kanunu her vilayetin ayrı olmak üzere idaresini amirdir. Binaenaleyh mülhak vilayet bugün teşkilatımızda mevcut değildir, olmaması da icabeder. Biz bunu fikri hukuki ile olmaması lazımdır dedik... Fakat efendiler, Teşkilatı Esasiye Kanunu mülhak vilayetler olmayacaktır demekle, acaba bugün bütün vilayetlerin hepsini müstakil olarak idare etmeye imkan var mıdır? Mesela bunların içinde 7-8 bin nüfusu ve 8-10 bin liralık varidatı olan vilayetler vardır. Bu vilayetlerin kendilerine mevdu olan vazaifi hususiyeyi ayrı bir bütçe ile idare edeceğine acaba kanaat getirebilir misiniz? İşte bu uygunsuzluğu menetmek için çare düşündük, dedik ki hükümet yeniden teşkilatı mülkiye yapmak istiyordu, fakat bundan bilahare sarfi nazar etti. Teşkilatı mülkiyenin herhalde ıslahı lüzumuna kaniiz. Efendiler öyle vilayetler vardır ki, nüfusu onbindir. Fakat öyle nahiyelerimiz vardır ki nüfusu 25 binden fazladır. Teşkilatı mülkiye bu suretle devam edemez. Vilayetlere ayrı bir şahsiyeti maneviye vermişizdir. Kendilerine mahsus salahiyetleri ve bütçeleri vardır. Umumi varidatı onbin lira olan bir vilayetin, hususi bütçesi için o varidattan tefrik edilecek hisse ancak 2-3 bin liradır ki, bu da muhasebei hususiyenin masrafını ancak temin edebilir. Binaenaleyh böyle vilayetler olamaz beyefendiler. Faydadan ziyade zararı muciptir. Bu noktai nazardan biz bu maddei kanuniyei teklif ettik... bir defaya mahsus olmak üzere bu salahiyeti hükümete vermeye muvafık gördük.

TBMM'de teşkilatı mülkiyenin tadil ve ıslahı için hükümete yetki verilmesine itiraz edilmiştir. Meclisin hukuki yetki alanı içinde olan

<sup>34</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199; BCA: 30.10/64.431.14/7214, 11.3.1924, Karar sayısı 82.

<sup>35</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 8, İ.36, 13.4.1924, s. 609.

<sup>36</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 6, İ.113, 27.2.1924, s. 401-403. 1920'li ve 30'lu yılların bütçe görüşmelerinde vilayet yönetimi söze konu olduğunda, sürekli olarak vilayet sayısının fazlalığından şikayet edildiği görülmektedir.

bu konunun, hükümet eliyle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Konu, yaklaşık bir hafta sonra Dahiliye Vekaleti bütçesi görüşülürken tekrar gündeme gelmiştir. Aralarında mülhak vilayetlerin mebusları da bulunan onbeş kişilik bir grup tarafından, Üsküdar ve Beyoğlu dışındaki mülhak vilayetlerin diğer vilayetler gibi müstakilen yönetilmesinin karara bağlanmasına ilişkin bir teklif verilmiştir.<sup>37</sup> Teklifte, Teşkilatı Esasiye Kanunu ile o güne kadar kabul edilen tahsisat kanunlarında ve görüşülmekte olan Bütçe Kanunu'nda anılan "vilayet" teriminin İdarei Vilayat Kanunu ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclise sahip ve doğrudan doğruya merkeze bağlı olan bir idare olduğu belirtilmektedir. Ancak bazı vilayetler (mülhak) başka bir vilayete bağlı olarak ve genel meclisleri olmadan yönetilmektedir. Söz konusu teklifte bu duruma bir son verilmesi istenmiştir.

Mersin mebusu Niyazi Bey, Teşkilatı Esasiye Kanunu'na göre bir yönetsel bölgenin ya vilayet, ya kaza ya da nahiye veya köy olabileceğini, ancak vilayetlerin mülhak-müstakil olarak ikiye ayıramayacağını belirtmiştir. Niyazi Bey'e göre, vilayet diye bir teşkilat tanımak, ama fiilen mülhak liva tarzı yönetimi sürdürmek yasalara aykırıdır. Ergani mebusu İhsan Hamid Bey ise, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesi gereğince müstakil olmayan vilayetin kalmadığını, eğer böyle yönetilmiyorlarsa bu durumda sorumlunun görevini yerine getirmeyen Dahiliye Vekaleti olduğunu söylemiştir. Bu konu hakkında tartışmanın gereksiz olduğunu ileri süren Hamid Bey'e, Bozok (Yozgat) mebusu Süleyman Sırrı Bey'in cevabı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ihmal edilmiş ve hatta uygulanmayan bir çok maddesi olduğu şeklindedir. Süleyman Sırrı Bey'e göre 10. madde de uygulanmayan maddelerden biridir.<sup>38</sup>

Karesi Mebusu Vehbi Bey, bu konuda Teşkilatı Esasiye Kanunu'na dayanmanın hata olduğunu, bu yasa ile getirilen coğrafi durum ve iktisadi ilişkileri dikkate alan vilayet tanımının geleceğe ait olduğunu söylemiştir. Vehbi Bey'e göre 90 bin nüfuslu Uşak bir kaza halinde yönetilirken, diğer tarafta 15 bin nüfusla, 20 bin nüfusla bir vilayet yönetmek ve meclisten de "böyle devam edecektir" kararını çıkarmak yanlıştır. Vehbi Bey, "vilayetin sehpa" olarak adlandırdığı *nüfus, gelir* ve *toprak* esasına göre mülki idarede ıslahat yapılması gereğine dikkat çekmiştir:

<sup>37</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199.

<sup>38</sup> 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, madde 10: "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup, kazalar da nahiyelerden tereküp eder."



...Memleketin idaresi için şimdiye kadar geç kalmış olan idarei umumiyei vilayati biran evvel ıslah etmek ve teşkil etmek lazımdır. Vilayet teşkil etmek için nüfus, varidat, mesahai sathiyeye [toprak] esas olmak icap eder. Bunların yekdiğerine iltihak ve irtibatı için iktisadi münasebet ve coğrafi vaziyetleri dikkate almak lazımdır. Bir vilayetin sehpaşısı bunlardır. Evveleminde nüfusu olacaktır, varidatı olacaktır, mesahai sathiyesi de kafi miktarda olacaktır. Yoksa hisse tebaan falan yerde vilayet olsun, falan yerde olmasın demek doğru değildir.

1924 yılı bütçe görüşmelerinde, Karesi mebusu Ali Şuuri Bey'in 1922 yılı resmi istatistiklerine dayanarak verdiği rakamlara göre, yirmi vilayetin nüfusu 100 binden azdır.<sup>39</sup> Ali Şuuri Bey'e göre, bir devletin örgütlenmesi yalnız *nüfus esası* üzerine gerçekleştirilemez, nüfusla birlikte *gelir kaynakları, iktisadi-toplumsal etmenler ve coğrafi durum* da göz önüne alınmalıdır. Bolu mebusu Tunalı Hilmi Bey ise idari taksimatın *ulaşım olanakları* çerçevesinde, merkezden çevreye olan uzaklığın dikkate alınarak yenilenmesini önermiştir. Hilmi Bey'e göre, vilayetlerin nüfusundan önce esas alınması gereken ölçüt, halkın bir yerden başka bir yere mümkün olabildiği kadar hızla ve kolaylıkla gidip gelmesini sağlamak olmalıdır.

Dahiliye Vekili Ferid Bey yaptığı açıklamada Bakanlar Kurulu'nun aldığı karar gereğince bazı vilayetlerin mülhak bırakılarak, bir süre bu şekilde yönetildiklerini, Muvazenei Maliye Encümeni'nin de bu karara katıldığını söylemiştir. Ferid Bey, seçim bölgelerinin yerel yönetim bakımından müstakil olmasını arzu eden milletvekillerinin, bu isteklerinin anlaşılır olduğunu belirtmektedir. Çünkü mülhak vilayetler, genel idare, jandarma teşkilatı ve yerel yönetim (özel idare) bakımından başka bir vilayete bağlı olarak yönetilmektedir. Beyoğlu, Üsküdar, Gelibolu, Mersin, Ergani, Hakkari, Cebelibereket, Kozan, Tekirdağ, Kırkkilise olmak üzere başka bir vilayete bağlı olarak yönetilen on vilayet bulunmaktadır.

Dahiliye Vekili Ferid Bey, TBMM'de birkaç ay önce de aynı konuda Mersin mebusu Besim ve Niyazi Beyler ile Ergani Mebusu Kazım Vehbi Bey'in kendisine verdikleri soruyu cevaplamıştır. Ferid Bey, 8 Aralık 1923 tarihinde yaptığı konuşmada, söz konusu on vilayetin *çeşit-*

<sup>39</sup> Artvin (45 bin), Ardahan (85 bin), Erzincan (93 bin), Ergani (79 bin), Bayezid (60 bin), Siird (89 bin), Siverek (61 bin), Gelibolu (38 bin), Genç (67 bin), Muş (23 bin), Bitlis (30 bin), Burdur (80 bin), Tekirdağ (99 bin), Cebelibereket (68 bin), Çatalca (50 bin), Hakkari (30 bin), Dersim (50 bin), Kars (63 bin), Kırkkilise (74 bin) ve Van (50 bin).

*li nedenlerle* üç senedir mülhak olarak yönetilmeye devam ettiğini belirtmiştir. Ferid Bey'in açıklamasında dikkat çeken en önemli gerekçe, bu on vilayet arasında kuzeydoğu ve güneydoğu sınırını oluşturanların asayiş nedeniyle mülhak bırakılmış olmalarıdır. Bu vilayetler, ulusal çıkar açısından “kuvvetli bir merkezizetle” yönetilmeleri gerektiği için bağlı oldukları vilayetle ilişkileri kesilmemiştir. Ferid Bey, vilayetlerin sınırlarının yeniden belirlenmesine ilişkin bir tasarı hazırlandığını, bu tasarı meclis gündemine getirilene kadar söz konusu vilayetlerin mülhak olarak yönetilmesine karar verildiğini söylemiştir.<sup>40</sup>

...zannedirim ki, üç senedir bunların mülhak olarak idare edilmesinde bir sebep, bir zaruret vardır. Yoksa diğer dairelerin hepsi tefrik edilmişken bu on daire böyle kalmazdı. *Gelibolu – Tekirdağı – Kırkkilise* hudutları iki, üç cihetten ecnebi hudutlara mülâsık [bitişik] bulunan bu memleketlerin gerek idare ve gerek inzibat itibarıyla her halde kuvvetli bir merkezizetle idare edilmesi menafi milliyeye [ulusal çıkar] icabından olduğu içindir ki, bugüne kadar devam etmiştir. *Hakkari* de aynı vaziyettedir. Bugün muharrer [kayıtlı] nüfusu 3-4 bini tecavüz etmeyen, varidatı 19 bin lirayı geçmeyen bu arazimiz bugün ismen vilayettir. Fakat Van vilayetine merbuten [bağlı olarak] idare edilmektedir. Şimdi arzu buyurur musunuz ki, burada bir vilayet teşkilatı yapalım ve iki hududun iltisak [birleşme] noktasında bulunan ve asayiş noktasından son derece mühim olan bu şehri birtakım cüzülere tefrik ederek idare edelim. Bu gayrikabil ve gayricaizdir. Keza *Üsküdar ve Beyoğlu* için de aynı şey geçerlidir. Şimdi İstanbul'un idaresinde bu parçalar müteferrik olacak diye bu vilayetlerin inzibatını ayıracağız, teşkilatını meclisi umumisini ayıracağız, bu suretle idare edeceğiz...Binaenaleyh Heyeti Vekile muhtelif nikatı nazardan [çeşitli noktalar itibarıyla] meseleyi tetkik ederek bunun bir müddet daha haliyle idare edilmesini ve Heyeti Celilenize takdim edilecek vilayatin hudutlarını icra eden layihayı kanuniye arz eyledikten sonra Heyeti Celilenizin vereceği karara ittibaen idare etmeyi daha muvafık gördük.

Yerel iktidar odaklarının baskısı ve onların temsilcisi mebusların çabasıyla, TBMM'nin 8 Mart 1924 tarihinde aldığı 82 sayılı kararla mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerle ilişkisi kesilmiş, bütün livalar müstakil yapılmıştır. Ancak iki yıl sonra kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu ile Beyoğlu, Üsküdar, Ergani, Kozan, Gelibolu; 1933 yılında kabul edilen yasa ile de Hakkari, Cebelibereket illeri kaldırılmıştır. 1935 yılında Hakkari; 1996 yılında Osmaniye yeniden il yapılmıştır. Böylece il statüsünü devam ettirenler Tekirdağ, Kırklareli, Mersin, Hakkari ve Osmaniye olmuştur.

<sup>40</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 4, İ.64, 8.12.1923, s. 111-120.

## Yönetsel Örgütlenmenin Esasları:

### İşgalci Güçler, Aşiret - Azınlık Unsurları ve Asayiş Sorunu

Milli mücadele yıllarında yönetsel sınırların yeniden düzenlenmesi ya da yeni bir mülki bölüm oluşturulmasına ilişkin değişikliklerde “işgal halinde yönetimin düşman eline geçmesini önlemek”, “etnik/dinsel azınlık yapısının yönetimi”, “çatışmaların önlenmesi”, “aşiretlerin bağlılığını sağlamak/korumak”, “aşiretleri denetim altına almak”, “asayişin sağlanması” gibi nedenler belirleyici olmuştur.

Milli mücadele devam ederken, valinin ya da mutasarrıfın düşmanla işbirliği yaptığı bölgelerde, İcra Vekilleri Heyeti’nce alınan kararlar yoluyla merkez ve sınır değişiklikleri yapılmış, yeni vilayetler ya da müstakil livalar kurulmuştur.<sup>41</sup> İlk olarak Batı Anadolu’daki bazı kaza, nahiye ve köyler düşman istilası dışında bulunan sancak ve kazalara bağlanmıştır. Ardından İngilizler ve Yunanlılar tarafından işgal edilmiş olan İzmit livası merkezi, ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan Geyve’ye nakledilerek Adapazarı, İzmit, Karamürsel ve Kandıra kazaları da buraya bağlanmıştır. Geyve kazası merkez olmak üzere kurulan Geçici İzmit Sancağı mutasarrıflığına da Sadettin Bey atanmıştır. 1920 yılında, bütçede tasarruf sağlamak amacıyla, her vilayette merkezi vilayete yakın olan kazaların hükümetçe ilgasına karar verilmiştir.<sup>42</sup>

Bir değerlendirmeye göre bu düzenlemeler Ankara Hükümeti’nin Misakı Milli sınırları içinde varlığını duyurma stratejisinin bir parçasıdır.<sup>43</sup> İzmit livası merkezinin Geyve’ye nakledilmesinin nedeni, düşmanla işbirliği içine giren İzmit livası mutasarrıfının ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan ilçeler üzerindeki yetkisine son vermektir. Benzer bir uygulama Adana vilayetinde de gerçekleştirilmiştir. Adana işgal edildikten sonra vali düşmanla işbirliği yapmaya başlayınca, ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan Pozantı kazasında geçici Adana Vilayeti kurulmuş ve Mersin mebusu İsmail Safa (Özler) geçici Adana vilayeti valiliğine atanmıştır.<sup>44</sup>

Ermeni ve Rum azınlığın nüfusça yoğun olduğu bölgelerde, çatış-

<sup>41</sup> BCA: 30.18.1.1/1.20/73-1, 3.6.1920; BCA: 30.18.1.1/1.2.3/73-3, 7.6.1920

<sup>42</sup> TBMM ZC, Devre I, Cilt 6, İ. 104, 28.11.1920, s. 92.

<sup>43</sup> Kamil Erdeha, “Milli Mücadelede Livalar ve Mutasarrıflar: İzmit Mutasarrıflığı-IV”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 7/51, Nisan-Haziran 1978, s. 25.

<sup>44</sup> “Adana Vali Vekilliği’ne Mersin Mebusu İsmail Sefa’nın Tayini”, BCA: 30.18.1.1/1.8.9/71-8, 5.8.1920; “Adana iline bağlanacak ilçe ve köylerin tesbiti”, BCA:30.18.1.1/1.9.7/73-12, 16.8.1920.

mayı önlemek ve güvenliği sağlamak için yeterli sayıda jandarma ve güvenlik güçlerinin bulundurulması, ihtiyaca denk düşecek yönetsel kademenin kurulmasını gerektirmiştir. Ermeni ve Rum azınlığın neden olduğu asayiş sorununu giderebilmek amacıyla Ankara'ya bağlı Çubukabat ve Zir nahiyeleri, 28 Ekim 1920 tarihli yasa ile kaza haline getirilmiş, yılın son günlerinde kabul edilen bir başka yasa ile de Iısu, Devecidağı ve Artıkova kazaları kurulmuştur.<sup>45</sup> BMM görüşmelerinde, Amasya, Tokat ve Çorum bölgesinde yaşanan olaylar sonrasında burada incelemelerde bulunan Dahiliye Vekili'nin, güvenliği sağlamak üzere söz konusu kazaların kurulmasını gerekli gördüğü belirtilmektedir.

Tokat ve Amasya livalarının müstakil hale getirilmesi, Ordu ve Giresun livalarının kurulması, bölgedeki Pontus Rum ayrılıkçılığı sorunu ile ilişkilidir. Pontuşçuluk 13 Ocak 1923 tarihli Türk-Yunan mübadele anlaşmasına kadar önemli bir bölgesel sorun olarak varlığını korumuş ve TBMM hükümetini meşgul etmiştir. Giresun ve Ordu livalarının kurulması ile sonuçlanan yasal süreç, "Giresun, Tirebolu ve Ordu kazalarından mürekkep ve Giresun namıyla müstakil bir liva teşkili hakkında kanun tasarısı"nın meclise gelmesi ile başlamıştır.<sup>46</sup> Dahiliye Encümeni sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, nüfusu 700 bine yaklaşan Trabzon sancağının bir merkezden yönetilmesinin zorlaşması nedeniyle, coğrafi ve ticari konumu itibarıyla büyük önemi olan Giresun bölgesinin müstakil olarak idaresine karar verildiğini açıklamıştır. Vehbi Bey, bu bölgede üçyüz bin nüfusa sahip yeni bir sancak/vilayet oluşturmanın, güvenlik ve mevcut durum nedeniyle oldukça önemli olduğuna dikkat çekmiştir. Giresun kazasının müstakil livaya dönüştürülme sürecinde, BMM Başkanlığı'na gönderilen 30 Ekim 1920 tarihli bir telgraf önemli rol oynamıştır. Giresun Belediye Reisi, Ticaret Odası Reisi ve 'zade' ağırlıklı kaza ileri gelenleri tarafından gönderilen telgrafta, Giresun'un müstakil livaya dönüştürülmesine ilişkin masrafın iki seneliğinin belediye gelir fazlasından karşılanabileceği belirtilmektedir.<sup>47</sup> Tasarı ge-

<sup>45</sup> Ankara'ya merbut Çubukabat ve Zir Nahiyelerinin Kaza Haline İfrağına Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, s. 91-93, KT: 28.10.1920, 68; RG: 4.4.1921, 9; Iısu, Devecidağı ve Artıkova Kazaları Teşkiline Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, s. 81-83, 191-192, 513-514, KT: 23.12.1920, 78; RG: 11.4.1921, 10.

<sup>46</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.130, 30.11.1920, s. 141-147.

<sup>47</sup> Telgrafta adı geçenler şunlardır: Osman Alemdarzade (Giresun Belediye Reisi), İsmail Hacı Ademzade, Hacı Emin, Lazçinzade Hakkı, Kaşif Yusuf Ağazade (Ticaret Odası Reisi), Menud Şükrü, Hasan Bağcızade, Hasan Panusoğlu Todor.

rekçesinde idari ve inzibati nedenlerle liva olması gereken Giresun'un, bütçe yetersizliği nedeniyle şimdiye kadar liva yapılamadığı belirtilmektedir. Ancak kaza halkı iki senelik tahsisatı karşılayacaklarını bildirdiklerine göre, Giresun'un liva yapılmasının önünde hiçbir engel kalmamıştır, Ordu'dan başka...

Giresun ve Ordu kazalarının 1908'den beri sancak olma reka-betinde olduklarını söyleyen Karahisarışarki mebusu Mustafa Bey, Ordu'nun liva merkezi yapılmasının daha uygun olduğunu belirterek, yeni bir tartışma başlatmıştır. Mustafa Bey'e göre, Karahisarışarki sancağından da büyük olan Ordu'nun kaza olarak bırakılması ve Giresun'a bağlanmasıyla bölgede asayişin sağlanması mümkün değildir. "Birkaç güne kadar asayişsizliğin tevalisini görürsünüz" diyen Mustafa Bey, Orduların bu karara itaat etmeyeceklerini söylemiştir. Bir yıl önce Koca Hasanoğulları ile Meleklioğulları arasında yaşanan çatışmada, hükümetin hiçbir şekilde müdahale edemediğini belirten Mustafa Bey, Ordu'da eski derebeylerden kalma ağaların varlığına ve hepsinin yanında otuz-kırk çete bulunduğu dikkat çekmiştir. Lazistan Mebusu Abidin Bey, "İslamların yerini mi, Hıristiyanların yerini mi merkez yapmak istiyorsunuz" sorusuyla Giresun-Ordu tartışmasına yeni bir boyut getirmiştir. Abidin Bey'e göre, Giresun'un liva merkezi yapılmasıyla Ordu'da "dehşetli ticaret yapan" Hıristiyanların güçleri kırılacak, ticari varlıklarına son verilecektir. Tunalı Hilmi Bey ise "teşkilat ne kadar küçük olursa, o kadar yararlıdır" diyerek, Ordu'nun da liva yapılmasını savunmuştur.

Giresun kazasının müstakil liva yapılmasını, Ordu kazasının da Giresun'a bağlanmasını öngören tasarı, yasama sürecinde Giresun ve Ordu müstakil livalarını kuran iki ayrı yasaya dönüşmüştür. Buna göre, merkezi Giresun olmak üzere Tirebolu ve Görle kazaları ile Karahisarışarki sancağına bağlı Kırık nahiyesi bağlanmak üzere Giresun müstakil livası; merkezi Ordu olmak üzere Canik (Samsun) sancağına bağlı Fatsa ve Ünye kazalarının bağlanmasıyla Ordu müstakil livası kurulmuştur.

Hükümet'in 27 Şubat 1921 tarihinde BMM gündemine getirdiği, Ergani ve Genç livalarının kaldırılarak, merkezi Palu kasabası olmak üzere Palu, Ergani, Osmaniye, Nazimiye, Malazgirt ve Çapakçur kazalarından oluşan Palu livasının kurulmasına ilişkin tasarı aşiret sorunu nedeniyle reddedilmiştir.<sup>48</sup> Tasarı, Dersim sancağının doğu kısmında

<sup>48</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, İ.6, 28.4.1337/1921, s. 127-129.

güvenliği sağlama gerekçesine dayandırılmıştır. Ancak, Dahiliye Encümeni, “halkı hükümete ısındırmak icap eden böyle bir anda, Ergani ve Genç sancaklarının kaldırılarak, bunların yerine Palu’nun liva yapılmasını” doğru bulmamıştır. Dahiliye Encümeni’nin açıklamasında, Genç livasında bulunan 12 aşirete dikkat çekilmekte, “halkı hükümetten soğutmamak” için, bu iki livanın kaldırılmaması gerektiği belirtilmektedir.<sup>49</sup> Encümen; asayiş sağlanmak istiyorsa, hükümet Palu kasabasını tabur ya da alay merkezi yapsın, jandarma sayısını artırsın önerisinde bulunarak, tasarıyı reddetmiştir. Dahiliye Encümeni mazbatası TBMM’de oyçokluğu ile kabul edilmiştir.<sup>50</sup>

Bu dönemde birçok nahiyeye ya da köy, “devlet otoritesini kurmak” amacıyla ilçe yapılmıştır. Sivas-Malatya hattı üzerinde iki günlük mesafede Atnalı, Kütük gibi aşiretlerin hakimiyeti altında bulunan ve Osmanlı döneminden beri devlet otoritesinin kurulamadığı bölgelere hakim olabilmek amacıyla yeni kazalar kurma yoluna gidilmiştir.<sup>51</sup> Bu amaçla 18 Haziran 1921’de Hekimhan ilçesi kurulmuştur.<sup>52</sup> Bu uygulama Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Örneğin 1936 yılında Antalya’nın Akseki ve Alanya kazaları arasında kalan bölgede, çeşitli aşiretlerin varlığı nedeniyle, Gündoğmuş adında bir ilçe kurulmuştur. İlçenin kuruluş gerekçesi, aşiretlere karşı bu bölgede “kuvvetli bir hükümet kurumu bulundurarak” devlet kontrolünü sağlamak olarak açıklanmıştır.

Asayiş sorunu, Aksaray kazasının müstakil liva haline getirilmesine ilişkin yasanın da gerekçesini oluşturmaktadır. Gerekçede bağlı olduğu Niğde livası ile iktisadi ilişkisi sınırlı olan Aksaray kazasının, konumu itibarıyla oldukça önemli olduğuna dikkat çekilmekte ve asayişin sağlanması ile Aksaray’ın iktisadi açıdan daha da gelişeceği belirtilmektedir. Aksaray’ın bir senelik ödeneğine karşılık olarak kaza halkı tara-

<sup>49</sup> 1925 tarihli Şeyh Sait İsyanı, Genç vilayetinde ortaya çıkmıştır. Genç, 1926 yılında kazaya dönüştürülmüştür.

<sup>50</sup> 1921 Anayasası’nda nahiyeye kademesinin nasıl düzenleneceği konusu tartışılırken de nahiyelere atanmış müdür göndermek yerine, yönetimin bölgenin güçlü ailelerine bırakılması önerilmiştir. Görüşmelerde Elaziz mebusu Hüseyin Bey, Dersim’in Pah nahiyesine merkezden gönderilecek bir müdürün, Suroğulları (Sur Zadelers) aşiretine başvurmadan hiçbir şey yapamayacağını dile getirmiştir. Hüseyin Bey, nahiyelerin yönetimini halk tarafından seçilerek oluşan idare kurumlarına bırakmayı teklif etmiştir.

<sup>51</sup> Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 255; TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, 30.4.1921, 18.6.1921, s. 185-187, 405-414, 448-449.

<sup>52</sup> Hekimhan kazası namıyla bir kaza teşkili hakkında kanun, KT:18.6.1921, 128. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, s. 448-449.

findan 10 bin lira bağış yapıldığı, bunun 5 bin lirasının ödendiği, kalan bölümün ise resmi olarak üstlenildiği görülmektedir. Bunun üzerine Aksaray kazası merkez olmak üzere, Arapsun ve Koçhisar kazalarını da içermek üzere 121.000 nüfuslu Aksaray müstakil livası kurulmuştur.<sup>53</sup>

Milli mücadele döneminde toprak üzerindeki kuruluşu biçimlendiren temel dinamik *bölüşüm ilişkileri* olmuştur. Burada sıralanan örnekler, toprağa dayalı örgütlenmede nüfus büyüklüğü, coğrafi yapı, gelir kaynağı, toprak genişliği, ulaşım koşulları, kamu hizmetine ulaşılabilirlik, iktisadi bütün oluşturma gibi *teknik-yönetmel* faktörlerin dikkate alınmadığını göstermektedir. Bu süreçte “Yahudi ve Hıristiyan azınlıkların iktisadi-ticari gücünü kırma”, “aşiret yapısının güvenlik sorunu yarattığı bölgelerde hükümet denetimini kurma”, “yerel iktidar odakları ile uzlaşarak desteklerini sağlama”, “etnik boyların ayrılıkçı hareketlerini bastırma” gibi nedenler belirleyici olmuştur. Birçok düzenlemele-  
rin gerekçesi “asayiş sorunu”na dayandırılmıştır. Asayiş, büyük toprak sahipleri ile ticaret burjuvazisinin çıkarlarının düğüm noktasıdır; böylece bir yandan dinsel ve etnik azınlık – aşiret yapıları denetim altına alınmakta, diğer yandan eşkiyalık ve hırsızlık gibi sorunlar ortadan kaldırılmaktadır. Büyük çiftçiler, İzmir İktisat Kongresi’nde bu konuda ısrarla duracaklar, güvenliğin sağlanması için iktidara direktifler vereceklerdir. Kuşkusuz asayişin sağlanması, yüzyıllardır eşkiya zulmü altında yaşayan Anadolu köylüsü için de bir nimettir. Ancak yerleşik toprak ve mülkiyet ilişkilerinin mekansal araçla topyekun kırılmamış olması, buralarda var olan iktisadi-toplumsal ilişki sistemlerinin kendilerini koruyabilmesini sağlamıştır. Bu nedenle asayiş sorununu toplumun geniş kesimlerinden çok, ulusal pazarın bütünleşmesi sürecinde toprak ve ticari çıkarlar lehine ayrılıkçı ya da güvenliği tehdit eden unsurların denetim altına alınması ile ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır.

## DEVLETTE MERKEZİYETÇİ ÖRGÜTLENME

TBMM’nin birinci devresi, 21 Mayıs 1923 tarihinde sona ermiştir. Lozan Barış Anlaşması’nın imzalanmasından sonra 7 Ağustos 1923’te TBMM’nin ikinci devresi açılmıştır. Lozan Barış Anlaşması ile sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde, 29 Ekim 1923’te Cumhuriyet’in ilanı ve 3 Mart 1924’te Halifeliğin kaldırılmasıyla ulusal egemenliğin kurulması büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu tarihten sonra

<sup>53</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 5, İ. 83, 14.10.1336/1920, s. 54.

Cumhuriyet yönetiminin devleti kurması ve oturtması bir var olmayok olma davası gibi algılanmaktadır. Yeni rejimin içteki güvencesi, milli mücadelenin başarısını ve oradan kaynaklanan siyasal yapıyı tescil eden, kuvvetli icra ilkesini başlatan 1924 Anayasası'dır. Dıştaki güvence ise Lozan Anlaşması'dır. Lozan'da Batılılarla anlaşılırken, rejim de feodal bir nitelik taşıyan Osmanlı devlet yapısının tasfiyesi ve burjuva devriminin tamamlanması yönünde atılımlar içindedir.

1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, olağanüstü koşulların ürünü olan ve “genel irade bütünlüğünü” varsayan bir anayasadan, olağan döneme geçerken oluşturulmaya başlanan ve güçleri dengelemeyi amaçlayan bir anayasanın kabul edilişidir.<sup>54</sup> 1924 Anayasası, feodal kalıntıların tamamen tasfiye edilerek, devletin temel yapısının belirlendiği ve kuruluşun gerçekleştirildiği bir döneme aittir. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin kurulması aşamalarını tamamlayan yeni rejimin, iktisadi, siyasi ve yönetsel bakımdan merkezileşmesi zorunludur. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkezileşme ile sağlanabilecektir. Şeyh Sait isyanı ve Musul'un kaybedilmesi de yine iç ve dış etkenler üzerinden bu yönelişi etkilemiştir: Şeyh Sait hareketi, ortaçağlı yerel otoritenin gücünü ve tehlikesini göstermiştir; Musul'un İngilizlerin elinde kalması ise Türkiye bünyesinde düşünülen Kürt ağırlığını ve bu ağırlığı hesaba katan programı zayıflatmıştır.<sup>55</sup>

Cumhuriyet rejiminin, yeni bir devlet düzeni kurmaya yönelirken güvenceli bir zemine sahip olma arzusu, öncelikle yönetsel kontrolün sistemleştirilmesine yol açmış, bu gelişme devletin iktisadi kontrolü (ulusal pazarın bütünleştirilmesi) gerçekleştirebilmesine elverişli bir ortam hazırlamıştır.<sup>56</sup> Ekonomide ve yönetimde merkezi karar ve kontrol düzeni, özel kesimin rızası dışında oluşmuş bir şey değildir. Bu yıllarda merkezileşme sermaye kesimince akılcı denetim sağlayan bir düzen olarak kabul edilmiştir. İktisadi politikalar ile yapılmak istenen ne ise, yönetsel süreçler de buna koşut olarak işletilmiştir. Böylece yeni “iktisadi durumun” içinde varlığını sürdürebileceği siyasal-yönetsel koşullar yaratılmıştır. 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi yönetim

<sup>54</sup> Mümtaz Soysal, *Anayasanın Anlamı*, Beşinci Baskı, Gerçek Yayınevi, Ankara 1979, s. 34-40.

<sup>55</sup> Doğu Perinçek, *Kurtuluş Savaşı'nda Kürt Politikası*, Kaynak Yayınları, Ankara, s. 286.

<sup>56</sup> Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1988, s. L



sistemini kaldıran 1924 Anayasası, kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, Cumhuriyet iktidarlarının tasfiye etmeye çalıştıkları bu unsurların etki alanı daraltılmıştır. Cumhuriyet; ağa, bey ve şeyhlerden oluşan egemen güçleri iktidar alanlarından uzaklaştırarak kendini var edebilmiştir.

### **Teşkilatı Mülkiye Yasası: İl Sayısının Azaltılması**

Dahiliye Vekaleti'nin 1933 yılında, Cumhuriyet'in onuncu yıldönümü nedeniyle hazırladığı ve 1923'ten itibaren yürütülen çalışmaların özetlendiği raporda "çok vilayet usulü"nü ülke için faydalı olmadığına dikkat çekilmiştir.<sup>57</sup> İllerden bir bölümünün genel ve yerel gelirleri kendi ihtiyaçlarını karşılamadığı, bir bölümünün ise coğrafi, iktisadi durumu veya nüfusu itibarıyla il olarak kalmasının imkansız olduğu gerekçesiyle kaldırılmasına karar verildiği söylenmiştir.

İl sayısının azaltılmasına yönelik ıslahat çalışmalarının 30'lu yılların ilk yarısına kadar güncelliğini koruduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilk olarak 1921 yılında "teşkilatı mülkiyede ıslahat yapılmasına ilişkin hükümete yetki verilmesi"ni öngören bir tasarı gündeme gelmiştir. Ancak Dahiliye Encümeni, bu tasarinin köy ve nahiyelerin yönetimine ilişkin yasanın görüşmeleri tamamlandıktan sonra ele alınmasına karar vermiştir. Bu kararın ardından, harcamaların kadro tensikati yoluyla kısıtlanması amacıyla harekete geçen Dahiliye ve Maliye Vekaletleri, il sayısını azaltmayı önermiştir. Bunun üzerine, Dahiliye Vekaleti, "icabatı idare ve teşkilatı esası"ye göre her 300.000 nüfusa bir il karşılık gelecek şekilde bir tasarı hazırlamıştır. Buna göre il sayısı 47 olarak belirlenmiştir. Mustafa Kemal, 1 Mart 1923 tarihinde TBMM'nin dördüncü yasama yılının açılışı nedeniyle yaptığı konuşmada mülki taksimatın, henüz ülkenin coğrafi ve ekonomik durumuna uyum sağlayan bir şekilde bulunmadığını dile getirmiştir.<sup>58</sup> Mustafa Kemal'in açıklamasına göre mülki taksimatta askeri, mali ve adli kuruluşlar göz önünde bulundurularak, önemli değişiklikler yapılması gündemdedir. Bu nedenle dört vekaletin müsteşarlarından kurulu bir komisyonun incelemeler yaptığı, bu incelemelerden sonra bir yasa tasarisinin hazırlanıp sunulacağı belirtilmiştir.

<sup>57</sup> *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 267-278.

<sup>58</sup> Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin I. Dönem 4. Yasama Yılı Açış Konuşmaları, 1 Mart 1923, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 28, s. 2.

İllerin sayısının azaltılmasına yönelik kararların, ayrıntılı bir inceleme sonucunda gerçekleştirilmesi amacıyla, 1925 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından *Tetkikatı Mülkiye Heyetleri* oluşturulmuştur.<sup>59</sup> Dahiliye Vekaleti'nin Cumhuriyet'in onuncu yıldönümü nedeniyle hazırladığı raporda, bu heyetlerin biri mülki idare amiri, diğeri asker olmak üzere iki üyeden oluştuğu belirtilmektedir. Raporda, mülki sınırlar, iktisadi ve coğrafi koşullar dikkate alınmadan belirlendiği için, il sayısının arttığı, ancak yerel gelirlerin azlığı ile birlikte bu durumun bayındırlık faaliyetlerini yavaşlattığına dikkat çekilmektedir. Söz konusu heyetler, “yerel gelirlerin toplu bir şekilde harcanmasını sağlamak, mülki taksimatı iyileştirmek ve böylece halka idarede kolaylık sağlamak” amacıyla kurulmuştur. Bakanlar Kurulu, 3 Mayıs 1925 tarihinde seyyar tetkik heyetleri ile bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ve bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ile yollukların belirlenmesine ilişkin bir karar almıştır.<sup>60</sup> Tetkikatı Mülkiye Heyetleri, 15 bölgeye ayrılan ülkede incelemeler yapmış ve raporlar hazırlamıştır.<sup>61</sup>

Heyet raporları, Dahiliye, Nafia, Sıhhiye, Müdafai Milliye vekaletleri ile Erkanı Harbiye temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir merkezi kurul tarafından incelenmiş ve bazı illerin kaldırılmasına karar verilmiştir.<sup>62</sup> Buna göre 30 Mayıs 1926 tarihinde kabul edilen Teşkilatı

<sup>59</sup> II. Meşrutiyet döneminde 20 Ocak 1909 tarihli bir talimatla, vilayetlerin mülki taksimatının yeniden düzenlenmesine ilişkin incelemelerde bulunmak üzere “Taksimatı Mülkiye Komisyonları” kurulmasına karar verilmişti. Komisyonlar, her vilayet ve müstakil liva merkezinde, askeri ve mülki üyelerin katılımıyla oluşturulacaktı. İki uygulama arasındaki benzerlik dikkat çekicidir. Mefahir Behlülül, *a.g.k.*, s. 158-159, 169. “Vilayatın Taksimatı Mülkiyesi Hakkında Teşkil Edilecek Komisyonların Vezaifini Mübeyyin Talimat”, 7 Kanunuevvel 1325/20 Ocak 1909.

<sup>60</sup> İdari teşkilatın reorganizasyonu için seyyar tetkik heyetleri ve bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ile bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ve yollukların tesbitine ilişkin 1868 sayılı Bakanlar Kurulu kararı. BCA: 30.18.1.1/13.27.2/73-68, 3 Mayıs 1925.

<sup>61</sup> İsmail Hakkı Alpay, “İl Özel İdaresi Tarihçesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 36, Sayı 295, Temmuz-Ağustos 1965, s. 26; 28-29. Alpay, bu kurulların ismini “Teşkilatı Mülkiye Heyetleri” olarak vermektedir. BCA belgelerinde ve Dahiliye Vekaleti'nin 1933 tarihli raporunda ise “Tetkikatı Mülkiye” olarak geçmektedir. Cumhuriyet Arşivleri'nde, 14. Tetkikatı Mülkiye Heyeti Reisi Behçet Bey tarafından iskan konusunda sunulan rapora dair 14 Ağustos 1925 tarihli bir belge bulunmaktadır. “Ondördüncü Tetkikatı Mülkiye Heyeti Reisi Behçet Bey'in çeşitli yerlerde iskanla ilgili hazırladığı raporun takdimi”, BCA: 272..0.0.12/45.76..37, 14.8.1925. BCA'da bu rapor dışında bir belgeye ulaşılamamıştır.

<sup>62</sup> Hükümet yasa tasarısını meclise sevk ederken, heyet raporlarını inceleyen kurul tarafından hazırlanan genel raporu da sunmuştur. *Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayıcı Hakkında Umumi Rapor*, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

Mülkiye Kanunu ile 11 il ilçe haline, 27 ilçe bucak haline getirilmiş, 60 bucak kaldırılmış, 18 ilçe yeniden kurulmuş, 17 ilçenin ise bağlılıkları değiştirilmiştir.<sup>63</sup> Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Ardahan, Dersim, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş ve Siverek illeri ilçe haline getirilmiştir. Yasada öngörülen il ve ilçelerin kaldırılmasıyla meydana gelecek tasarrufa karşılık olarak Dahiliye Vekaleti'ne yeniden 100 bucak kurma yetkisi verilmiştir.<sup>64</sup> Tetkikatı Mülkiye Heyetleri'nin çalışmalarına başlamasından önce yönetsel coğrafya 74 il, 315 ilçe, 673 bucaktan oluşmaktadır. Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile idari bölünüş 63 il, 317 ilçe ve 640 bucak olarak düzenlenmiştir.<sup>65</sup>

Genel raporda, kaldırılmasına karar verilen illerin öncelikle bağlı köyleri, ardından nahiyeye ve kazaları itibarıyla incelendiği, incelemede illerin genel durumu ile niteliklerinin dikkate alındığı belirtilmiştir. Bu süreçte *coğrafi ve doğal engeller, iklim durumu, sağlık koşulları, ulaşım şartları, ticari ilişkiler, iktisadi ihtiyaçlar, nüfus ve yüzölçümü* gibi ölçütler esas alınmıştır. Raporda bir ilin kaldırılmasında dikkate alınan etmenler şöyle sıralanmıştır: Genel bütçeye ait gelirlerin yerel masrafları karşılayamaması, özel idarelerin güçsüzlüğü, nüfus azlığı, sahasının darlığı, büyük ve güçlü idare birimleri arasında sıkışmış olması, gelişme yeteneği gösterememesi, idari ve siyasi bakımdan önem taşınması, iktisadi ve askeri nedenler. Raporda bir il için bu etmenlerin hepsinin birden bulunamayacağı ya da yalnızca bir etmenin ilin kaldırılması için yeterli olamayacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte, bu özelliklerden birine ya da birkaçına sahip olmasına rağmen, kaldırılmayan iller de bulunmaktadır. Bunların il olarak bırakılmasının nedeni, idari ve siyasi önemlerinden kaynaklanmaktadır. Onbir ilin kaldırılma gerekçeleri şöyle özetlenebilir:

*Üsküdar ve Beyoğlu* tarihsel olarak İstanbul'a bağlı olarak yönetilmiştir; gelir, nüfus, alan itibarıyla tek başlarına bir il oluşturmaları mümkün değildir. Bunlarda il unvanının ilçe unvanı ile değiştirilmesi, yönetim şekillerinde bir bozulmaya neden olmayacaktır. Zaten Üsküdar ve Beyoğlu valilerinin maaşları da birinci sınıf bir kaymakam maaşından fazla değildir.

*Çatalca*, il teşkilatını devam ettirebilecek özelliklere sahip değildir, özel

<sup>63</sup> Teşkilatı Mülkiye Kanunu, KT: 30.5.1926, 877; RG: 26.6.1926, 404.

<sup>64</sup> CHP Arşivi'nde Teşkilatı Mülkiye Kanunu'na göre kurulan ilçe ve bucaklar hakkında, 5. Mütaka Müfettişliği'nden gönderilen bir rapor bulunmaktadır. BCA: 490.1/117, 3.10.1926.

<sup>65</sup> 1929 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından basılan haritada son idari taksimat gösterilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti İdare Taksimatı Haritası -1929, BCA: 490.01/507.2037.2, 29.4.1937 içinde.

idare gelirleri yerel ihtiyaçları karşılayamamaktadır, belediyesi güçsüzdür. Bu nedenle bir ilçe olarak İstanbul'a bağlanması uygun görülmüştür.

*Gelibolu* vilayeti Dedeoğlu demiryolunun inşasından önce Trakya ve Bulgaristan'ın pazarı iken, hattın inşasından sonra bu özelliğini kaybetmiş, bu nedenle ticari ilişkileri çevresindeki dar bir alanla sınırlanmıştır. Gelibolu, birkaç resmi daire ile birkaç evden oluşan bir kasabaya dönüşmüştür.

*Genç vilayeti* gelir, nüfus ve alan özellikleri bakımından ilçe derecesinin bile altında bulunmaktadır. Bu nedenle ilçeye dönüştürülerek, bağlı birimlerin çevresindeki illere paylaşılmasına karar verilmiştir.

*Ergani vilayeti* Diyarbakir ve Elaziz illeri arasında sıkışmış, oldukça dar bir alana sahiptir. Bağlı birimleri itibariyle Ergani, çevresindeki iller arasında paylaşılmalıdır.

*Ardahan* sınır vilayeti olarak önem taşımakla birlikte, geliri giderlerinin yarısı kadardır. Bağlı birimleri itibariyle Ardahan, çevresindeki iller arasında paylaşılmalıdır.

*Siverek* Viranşehir'den başka kazaya sahip değildir, üstelik il merkezi olarak da gelişmemiştir. Urfa'ya bağlanması uygun görülmüştür.

*Kozan* iktisadi ilişkileri bakımından Adana'ya bağlıdır ve nüfusu azdır, bu nedenle Adana'ya bağlanmıştır.

*Dersim* bölgesinde sürekli karışıklık çıkmaktadır ve bu küçük vilayetin geliri oldukça azdır. Üstelik eğitimsiz halkı ilkel hayatta, dağlık, yolsuz, ücra bir yerdir. "Tabiatın kahrına uğramış olan bu yerin biçare halkına medeni bir hayat vermek, medeniyetin maddi ve manevi nimetlerinden o zavallıları da olabildiğince yararlandırmak gerekir. Bu da Dersim'i çevresindeki illerin himayesine vermekle mümkün olabilecektir."

*Muş ve Bitlis* vilayetleri savaşlar nedeniyle harap olmuştur ve her ikisinin de geliri azdır. Bu nedenle bu iki ilin birleştirilerek, tek bir vilayet halinde yönetilmesi uygun görülmüştür. Muş Bitlis iline bağlanırken, bir kazası Siirt iline verilmiştir.

BMM görüşmelerinde Erzurum mebusu Münir Hüsrev (Göle) Bey, bu yasanın "teşkilatı mülkiye"yi değil, "taksimati mülkiye"yi konu aldığını ve örgütlenme açısından köklü bir değişiklik getirmediğini savunmuştur.<sup>66</sup> Münir Hüsrev Bey'e göre mülkiye teşkilatını düzenleyen bir yasa, köylerden başlayarak bucak, ilçe ve il olmak üzere bütün kademeleri yeniden ele almalı, mülki sınırları birtakım ölçütler ve ilkelere esas alarak yeni baştan gözden geçirmelidir. Oysa Teşkilatı Mülkiye Kanunu Tasarısı'na göre illerin kaldırılmasının en önemli nedeni genel gelirlerin az olmasıdır. Münir Hüsrev Bey'e göre, (umumi varidat) gelir azlığı bir ilin kaldırılması için gerekçe oluşturamaz. Bazı iller vardır ki, geliri giderini karşılamaz. Ancak buranın il olarak yönetilmesinde bir gereklilik vardır. Örneğin bu yasa ile kaldırılmakta olan Ardahan

<sup>66</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 605-615.

vilayeti bu tür bir öneme sahiptir. Münir Hüsrev Bey, mülkiye teşkilatı düzenlenirken dikkate alınması gereken en önemli ölçütlerden birinin de coğrafi durum olduğunu dile getirmiştir. Ancak yasa tasarısı coğrafya koşullarını gözetmediği için, Dersim ilini kaldırmakta ve parçalamaktadır. Oysa Dersim'in kimi ilçelerinin bir ile, kimi ilçelerinin başka bir ile bağlanarak parçalanması, burada idare ve asayişin sağlanmasını güçleştirecektir. Münir Hüsrev Bey'e göre Erzurum'la iktisadi bağlantı güçlü olan Kiğı kazasının Erzincan'a, Erzurum'la ticari ilişkisi olan Yusufeli'nin ise aralarında hiçbir ilişki olmayan Artvin'e bağlanması, tasarı hazırlanırken iktisadi ölçütün de dikkate alınmadığını göstermektedir. Hüsrev Bey, "fena bir taksimden ibaret olan" bu yasanın hükümete iade edilmesini, mülkiye teşkilatının daha sağlıklı ve ilkeli, özellikle Cumhuriyetin gerekleriyle uyumlu bir şekilde yeniden düzenlenmesini önermiştir. Hüsrev Bey'e göre, genel idarede hedeflenen gelişmeyi elde etmenin tek yolu budur.

Dahiliye Vekili Cemil Bey (Tekirdağ mebusu), tasarının uzmanlar ve deneyimli idarecilerin katkısıyla Dahiliye Vekaleti'nde bir buçuk yıl süren kapsamlı bir incelemenin ürünü olarak ortaya çıktığını ileri sürmüştür.<sup>67</sup> Cemil Bey'in açıklamasına göre, tasarının dayandığı temel ilke ve Hükümetin doğru bulduğu fikir, yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek idari yeteneği kazanmasıdır. Dahiliye Vekili, bu konuda Dersim'i örnek vermektedir: Elli yıl önce liva olan Dersim, önce mülhak ardından müstakil liva, sonra da vilayet olmuştur. Tüzel kişiliğe sahip kılınan ve kendi kendini yönetmesi için her türlü yetki verilen Dersim vilayeti, ne bir okul açmış ne de bir karış yol yapmıştır. Bu nedenle Dersim vilayetinin kaldırılması, kazalarının da yollarını yapacak, okullarını açacak "büyük, kuvvetli ve zengin vilayetler"e bağlanması uygun görülmüştür. Cemil Bey, bu sistemden daha yararlı sonuçlar beklendiğini dile getirmektedir. Aslında Teşkilatı Mülkiye Yasası kapsamında en köklü müdahale Dersim'e yapılmış ve yönetsel bağlantı değişiklikleri ile bu bölge denetim altına alınmaya çalışılmıştır. Genel raporda, her sıkıntılı dönemde bu bölgede mutlaka bir karışıklık yaşandığına dikkat çekilerek, Dersim adının geçmişten bu yana olumsuzluklarla özdeşleştiği söylenmiştir. Bu nedenle "ona bir de vilayet gibi yüksek değerde bir sıfatın verilmesiyle keder verici etkisini

<sup>67</sup> Genel raporda ise bölgelerde yürütülen araştırmanın üç buçuk, merkezdeki incelemenin üç ay sürdüğü belirtilmektedir.

artırmanın sakıncalı olduğu” belirtilmiştir. Bu düşünceye dayanarak, Dersim vilayeti unvanının ortadan kaldırılması uygun görülmüştür:

...Bugün otuz bin liradan ibaret olan varidatı hususiyesiyle [özel idare gelirleri] Dersim kendi kendini bir veçhile idare edemez. Ona hakiki evlat gibi rahmü şefkatle bakacak kudretli bir vasiye ihtiyaç vardır...Erzincan ile Elaziz’in varidatı hususiyeleri cem’an yekun iki yüz bin liradan ibaret olmasıyla bu vilayetler o kadar kudretli addolunamazsa da Dersim’e üvey evlat nazariyle bakmak gibi bir kayıtsızlıkta bulunmayarak onu da bu vatanın aziz bir parçası ve ora halkını da saikai cihayetle medeniyetten mahrum kalmış biçare kardeşler addederek rahimane ve şefikane himaye ve sahabet ettikleri halde Dersim’e her halde faydalı olabilir. Dersim’in islahı hususunda civarındaki vilayetlerden hasıl olacak fayda bu kadarla kalmaz. Dersim aynı zamanda haşarı bir çocuk gibi uygunsuz hallerde bulunduğu vakit kendisini terbiye edecek müessir ve kuvvetli nighbanlara [gözetici] da muhtaçtır... Dersim’i parçalayıp, iki vilayete taksim edersek...Dersim’in üzerinde – heyeti umumiyesi itibariyle – iki vilayetin kuvveti hakim ve amil olacak demektir ki bu da başkaca faydalıdır.

Teşkilatı Mülkiye Yasası ile tarihsel sınırlara ve yerleşik çıkarlara müdahale edilmemiş, ülke toprakları köklü bir düzenlemeye konu olmamıştır.<sup>68</sup> Nitekim Dahiliye Vekili de yasa tasarısı üzerine yaptığı konuşmada halkı rahatsız eden, bunaltan bir teşkilat yapma düşüncesinde olmadıklarını vurgulamıştır.<sup>69</sup> Bölgelerde ve merkezde yürütülen inceleme sonunda hazırlanan genel raporda, “rahatsız edilmek istenmeyen halk” sosyolojik içeriği itibariyle tanımlanmaktadır.<sup>70</sup> Burada önemi yukarıya doğru artmakla birlikte, nahiye, ilçe, il kademelerinden birinin kaldırılması ya da bunların merkezinin değiştirilmesi gibi uygulamaların bazı zararlara neden olacağı söylenmektedir. Örneğin, bir ilçenin kaldırılması veya merkezinin başka bir yere nakledilmesi durumunda, orada kârını kısmen yerel memurlardan ve biraz da iş için gelip gidenlerden sağlayan bazı tüccarlar kayba uğrayacaklardır. Bununla birlikte söz konusu zararlar, yalnızca yerel dükkan sahibi küçük tüccarları etkileyecek, bu düzenlemeden büyük tüccar zarar görmeyecektir. Manisa’nın üzümçüleri, Aydın’ın incircileri, Muğla’nın palamutçuları,

<sup>68</sup> Dahiliye Encümeni Mazbatası’nda, yasa tasarısının gerek genel idare gerek yerel yönetim itibariyle memleketin esas ihtiyacını karşılamayan, yetersiz bir düzenleme olduğu söylenmiş, ancak zamanın darlığı sebep gösterilerek birkaç değişiklikle tasarı onaylanmıştır. Maliye Encümeni Mazbatası’nda ise tasarının mali açıdan müspet veya menfi bir etki yaratmayacağı belirtilmiştir.

<sup>69</sup> “...halkı çok izaç eden [rahatsız eden/bunaltan] bir teşkilat yapmak fikrinde değiliz.” TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 611.

<sup>70</sup> *Taksimati Mülkiye Tetkikatının Netayıcı Hakkında Umumi Rapor*, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

Samsun'un tütüncüleri, Trabzon'un fındıkçıları gibi "halk"ın, asıl ihtiyaç duyduğu ve hükümetten istediği şey asayişin sağlanması ile ulaşım koşullarının iyileştirilmesidir. Bu ihtiyacı giderecek yerel idarenin bu-cak, ilçe ya da il olmasının "halk", bir başka deyişle büyük tüccar için önemi yoktur:

24 Ekim 1926 tarihli bir kararname ile bazı illerin Bizans, Anadolu Beylikleri ve Osmanlı döneminden kalan isimleri değiştirilmiştir.<sup>71</sup> Buna göre Canik *Samsun*, Ertuğrul *Bilecik*, Bozok *Yozgat*, Hamidabat *Isparta*, Saruhan *Manisa*, Karahisarışarki *Şebinkarahisar*, Karesi *Balikesir*, Mentеше *Muğla* adını almıştır.<sup>72</sup> 1927 yılında yayımlanan devlet salnamesinde mülki taksimat 63 il, 342 ilçe ve 666 bucaktan oluşmaktadır. Dahiliye Vekaleti tarafından aylık olarak yayımlanan İdare Dergisi'nin Şubat 1929 sayısında yer alan İdari Taksimat cetveline göre Türkiye 63 il, 338 ilçe ve 750 bucağa bölünmüş durumdadır.<sup>73</sup> Bu rakamlar, 1926-1929 yılları arasında ilçe ve bucak düzeyinde değişiklikler yapıldığını göstermektedir.

### Yerel İktidar Odaklarının İdare Heyetlerinden Uzaklaştırılması

1913 tarihli geçici yasaya göre vilayetlerde, idari işler ile memurların yargılanmasına ilişkin konularda yetkili kılınan bir "idare meclisi" bulunuyordu. Vilayet ve livalarda yer alan bu meclisler, idare şube reisleri ile yerel halk içinden seçilen üyelerden oluşuyordu. İdare meclislerine ilişkin köklü değişiklik, 9 Ocak 1926 tarihinde kabul edilen 714 sayılı yasayla gerçekleştirilmiştir. Buna göre İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun il ve ilçe idare meclislerini düzenleyen 62. ve 64. maddeleri değiştirilerek, bu meclislerdeki seçilmiş üyelikler kaldırılmıştır.<sup>74</sup> Böylece *meclis* yapısı yerine, atanmış memurlardan oluşan bir *heyet*/

<sup>71</sup> "Bazı vilayetlerin iki isimli olması dolayısıyla meydana gelen karışıklığı önlemek için vilayetlerin yalnız bir isimle anılması", BCA: 51.0.0.0/8.67.17, 24.10.1926.

<sup>72</sup> 20 Aralık 1924 tarihinde kabul edilen 537 sayılı kanunla, Kırkkilise vilayetinin ismi, Kırklareli olarak değiştirilmiştir. Dahiliye Vekili Recep Bey, "gayri milli olan ve gayri milli manayı ifade eden ve halkın milli duygularını inciten" vilayet, kaza, nahiye ve köy isimlerinin yavaş yavaş değiştirileceğini belirtmiştir. 1938 yılında Diyarbakır vilayetinin adı, muntkasında bakır madenleri bulunduğu için, Diyarbakır, Elaziz vilayetinin adı da, bereketli-mahsullü anlamında, Elazığ olarak değiştirilecektir.

<sup>73</sup> *İdare*, Yıl 2, Şubat 1929, Sayı 11.

<sup>74</sup> İdare-i Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin (Üçüncü Faslının Meclisi İdare Teşkilatına Ait) 62inci ve 64 üncü maddelerinin Tadiline ve Meclisi İdarelerin İlga Edilen Muntehap Azalıklarına Ait Vezai'fin Sureti İcrasına Dair 714 sayılı Kanun. TBMM ZC, Devre 2, Cilt 21, 9.1.1926, İ. 38, s. 82-89.

*kurul* yapısına gidilmiş, “idare meclisi” adı da “idare heyeti” olarak değiştirilmiştir. Yasanın gerekçesinde, halkın yerel hizmetlere ait iş ve meselelerinin genel meclisler ve belediyeler tarafından yönetildiği, bu nedenle devlet işleri ile ilgilenen il ve ilçe idare meclislerinde seçilmiş üyelerin varlığına son verilmek istendiği belirtilmiştir. Din ile devlet işleri ayrıldığı için, idare meclislerinde müftülerin bulunmasına da gerek kalmadığı söylenmiştir. Böylece mülk sahipleri ile din adamları, idare heyetlerinden uzaklaştırılmıştır.

Yasanın birinci maddesine göre, illerde idare heyeti vali, muavin, defterdar veya muhasebeci, tahrirat, hukuk işleri, maarif, nafia, sıhhiye, ziraat ve ticaret müdürlerinden veya onların görevlerini yerine getiren memurlardan oluşacaktır. İdare heyetine vali veya muavini, muavin bulunmayan yerlerde valinin heyet içinden vekalet vereceği bir üye başkanlık edecektir. İlçelerde ise kaymakamın başkanlığı altında üyeleri mal müdürü, tahrirat katibi, hükümet tabibi ve ziraat memurundan oluşan bir heyet bulunacaktır. Son olarak bu düzenleme ile İntihabı Mebusan Kanunu gereğince, idare meclislerinin seçilmiş üyelerine ait görevlerin, hükümet tarafından talep edilmesi durumunda ve işin niteliğine göre, belediye meclislerince yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu değişikliğin TBMM’de birtakım itirazlara neden olduğu görülmektedir. Örneğin Bolu mebusu Şükrü Bey, “memleketin münevver sınıfından, hükümet ile halk arasında daima teması temin eden” seçilmiş üyelerin idare kurullarındaki varlığının devamını savunmuştur. Şükrü Bey’e göre, milletin ve halkın egemenliği esasını kabul eden Cumhuriyet Hükümeti, şimdi de seçilmiş üyeleri yönetimden uzaklaştırmakta ve gelecekte birçok soruna yol açacak bu uygulama ile idareyi büsbütün yabancı memurlara teslim etmektedir. Eskişehir mebusu Emin Bey ise idare kurullarının yalnızca (atanmış) memurlardan oluşmasını “sakat bir zihniyet” olarak nitelendirmiştir. Emin Bey’in TBMM’de büyük tepki alan konuşması şöyle devam etmektedir:

...yalnız rica ederim, memleketimiz böyle 20-30 sene sağ ve salim, taarruzdan masun duracak değildir. Yarın yine o millete aman ağa diyeceğimiz zaman gelir. Ne vali on para eder, ne kaymakam on para eder. Onun için çok ehemmiyetlidir. Memleketin, devletin halk ile münasebatında az ve çok vasıta idi, bu zihniyet sakattır, herhalde tashihini rica ederim.

Bu değişikliğe ilişkin son düzenleme 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile getirilmiştir. Yasanın 67. maddesinde idare kurullarının ilga edilen seçilmiş üyelerine verilmiş olan görevlerin, Hükümet’in talebi ve işin gereklerine göre belediye kurulla-



rının kendi içinden seçeceği kişiler tarafından yapılabileceği hükmüne yer verilmiştir. 1929 tarihli yasada düzenlenmiş şekliyle il idare kurulu (vilayet idare heyeti) valinin başkanlığında bir kısım idare şube başkanlarından yani “mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafia baş mühendisi ile sıhhiye ve ziraat müdürlerinden” oluşmaktadır. İlçe idare kurulu (kaza idare heyeti) ise “kaymakamın başkanlığında tahrirat kati-bi, malmüdürü, hükümet hekimi, ziraat memuru”ndan oluşmaktadır.<sup>75</sup> Cumhuriyetin kamu yönetimi alanına sistem getiren ilk büyük çaplı düzenlemelerinden biri olan bu yasa, ağa ve beylerin il-ilçe idare heyetle-rindeki varlığına tümüyle son vermiştir.

### **Taşra Yönetiminin Merkezileştirilmesi: Vilayet İdaresi Kanunu**

Cumhuriyet’in ilk il idaresi kanunu, kapitalist dünya ekonomisini derinden sarsan büyük buhranın patlak verdiği 1929 yılında kabul edilmiştir.<sup>76</sup> İl İdaresi Kanunu, “başlatılacak devletçilik uygulamaları için gerekli olan merkezileştirilmiş taşra yönetiminin kuruluşunu gerçekleştirmiştir. İzlenecek iktisat politikalarının bakanı Mustafa Şeref Özkan, İl İdaresi Kanunu hazırlığında, metni meclise sunacak ve burada savunacak kadar işin içinde ya da başındadır.”<sup>77</sup>

Yasanın başlangıç hükmünde illerin, 1924 Anayasası’nın 91. maddesi gereğince, tevsii mezuniyet [yetki genişliği] ve tefriki vezaif [görevler ayrımı] ilkeleri temelinde yönetileceği belirtilmiştir. Ancak Vilayet İdaresi Kanunu ile genel olarak illerin yönetimi değil, merkezi yönetimin doğal uzantısı olan taşra yönetimi düzenlenerek, bu anayasal temel kırılmıştır. Bu yasayla il yerel yönetimi valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş; “merkezi yönetimin yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına” dönüştürülmüştür. Valiler, merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki denetiminin ana unsuru olarak işlev görmeye başlamıştır. Valiler bu sorumluluklarını ikili bir yapı içinde yerine getirmektedir: İl düzeyinde merkezi yönetimin

<sup>75</sup> 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu’nda il ve ilçe idare kurullarının üyelerini oluşturan idare şube başkanları, bir önceki yasa hükmündekilerle aynıdır. Tek fark ilçe idare kurullarına milli eğitim memurunun da katılmış olmasıdır. İl ve ilçe idare kurullarında, kurula dahil olmayan idare şube başkanları kendi dairelerine ait idari ve istişari işlerin görütülmesinde üye sıfatıyla çağrılarak o iş hakkında gerekli bilgiyi vermekte ve oylamaya katılabilmektedir.

<sup>76</sup> Vilayet İdaresi Kanunu, KT: 24.4.1929, 1426; RG: 5.5.1929, 1184. 1929 tarihli yasa, 1913 düzenlemesinin yalnızca “idare-i umumiye-i vilayat” başlıklı 74 maddelik birinci bölümünü değiştirmiştir.

<sup>77</sup> Birgül A. Güler, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AÜ SBF KAYAUM Yayını, Ankara 2007, s. 13.

(devletin ve hükümetin) temsilcisi ve il yerel yönetiminin başı. Bu yapı sayesinde, merkezi yönetim taşrada etkin bir denetim sağlayabilmiştir. Bu tarihten itibaren, il genel idaresi ile il özel idaresi, yasal düzenleme açısından ayrılacak ve farklı düzenlemelere konu olmaya başlayacaktır. Dahiliye Vekaleti'nin aylık yayın organı İdare Mecmuası'nda, Vilayet İdaresi Kanunu son yılların en önemli hukuki ve idari olayı olarak sunulmuştur. Derginin Şubat 1929 sayısında yayımlanan bir yazıda yasa şöyle değerlendirilmektedir:<sup>78</sup>

...Bugün milli ve tabii hudutları içine çekilmiş yekpare ve mükemmel bir milletten mürekkep Türkiye'nin emniyetini, terakki ve medeniyet yolunda inkişaf ve taalisini temin edebilecek bir usulü idare her halde merkeziyete istinat edecektir. Çünkü bugünkü Türkiye içtimai, ırki, şerait noktasından mütecanis [benzer] departmanlardan [illerden] müteşekkildir.

Yasanın gerekçesini de kaleme alan Mustafa Şeref Özkan, “devlet idaresinin vilayetlerde uygulanma biçimi” olarak tanımladığı Vilayet İdaresi Kanunu'nun iki ilkeye dayandığını belirtmektedir.<sup>79</sup> Bunlardan ilki devletin vahdeti (birliği) ilkesi, ikincisi ise tevsii mezuniyet ilkesidir. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetten başka bir şey değildir:

Tevsii mezuniyet, idareye verilen takdir salahiyetinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılması esasını temin eder. Bu da idare tarihinde birçok tecrübelerden sonra lüzumu kati olarak sabit olmuş bir esastır...Yalnız şu noktayı arz edeceğim ki tevsii mezuniyet katiiyen merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki şekil arzeder. Biri temerküz şeklindedir, biri tevsii mezuniyet şeklindedir.

Mustafa Şeref Bey'e göre, devlet ortak ve ulusal işlerde şahıslar ve idareler birliği şeklinde görülür, bu nedenle devletin illerdeki çalışma tarzı oluşturulurken bu birliğin mutlaka dikkate alınması gerekir. Mustafa Şeref Bey'in sözleriyle, bu yasa, valiyi vilayetlerdeki teknik memurlar üzerinde düzenleyici konuma getirerek, bu memurların faaliyetlerini hükümet programına uygun biçimde yürütmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle yasanın 17. maddesinde düzenlenen şekliyle vali “vilayette devletin ve her vekaletin temsilcisi ve vekaletlerin idari ve siyasi icra vasıtası olup, vilayetin amme idaresinden sorumludur.” Mustafa Şeref Bey'e göre, yasanın diğer maddelerinin işlevi bu ilkenin uygulanmasını sağlamaktan ibarettir. Bu yasayla devlet yönetimi vilayetlerdeki çalışmasında iç örgütlenmesini gerçekleştirmekte, kamu hizmetlerinin yürü-

<sup>78</sup> M. Atif, “Vilayet İdaresi Kanunu”, *İdare*, Yıl 2, Sayı 14, Mayıs 1929, s. 651-657.

<sup>79</sup> İsmail Hakkı Görel, *İl İdaresi*, AÜ SBF, Ankara 1952, s. 17. Mustafa Şeref Bey'in “Hukuku İdarei Vilayat” başlığı ile 1913 yılında yayımlanan bir kitabı bulunmaktadır.

tülmesinden sorumlu memurlar arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.

Mustafa Şeref Özkan, Vilayet İdaresi Kanunu'nun dayandığı ikinci ilkeyi, yetki genişliğini “işlerin bir kısmını vekillerin masasından alıp valinin masasına koymak” şeklinde tanımlamaktadır. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetçi yönetimin bir biçimidir. Mustafa Şeref Bey'in sözleri tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği ilkesinin bundan böyle ademi merkeziyetin değil, merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlandığını göstermektedir.

Mustafa Şeref Bey'e göre, devlet yönetiminin illerdeki çalışma usullerini düzenleyen, devlet yönetiminde birliği ve devletten beklenen faydayı daha sağlam bir yol ile elde etmeyi sağlayan bu yasa, geçmişe kıyasla büyük bir ilerlemedir. İl İdaresi Kanunu, valilerin yetkilerinin genişletilmesi bir başka deyişle yetki genişliği ilkesinin daha esaslı bir biçimde uygulanması amacıyla çıkarılmıştır. Hükümet gerekçesinde ve TBMM komisyonları tarafından hazırlanan raporlarda “temerküz (merkezleşme) akımlarından sakınılarak illerin yetki ve sorumluluklarının artırılması gereği” vurgulanmıştır.<sup>80</sup> Bu yasada illerde “*devletin kuvvet ve kudretini temsil etmektен sorumlu makama, memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu uyum içinde sağlayabilmek, merkezi ve yerel konularda iktisadi, toplumsal ve idari faaliyetleri merkezin göstereceği genel program ve direktifler doğrultusunda yerel gerekliliklere uygun olarak belirli bir gaye etrafında toplayabilmek için gerekli olan idari yetkiler ile denetim yetkisinin verilmesi*” öngörülmektedir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya tarafından dile getirilen bu cümleler, devlette merkeziyetçi örgütlenmenin Vilayet İdaresi Kanunu ile hayata geçirilmekte olduğunu göstermektedir.

1929 tarihli yasa yirmi yıl uygulamada kalmış, bu süre içinde oniki kez değişikliğe uğramıştır. Valilerin yetkilerinin daraltılmış olduğuna ilişkin eleştiriler, yeni bir yasa oluşturulması yönündeki baskıyı artırmıştır. İl sisteminin yasal evrimindeki ikinci dönemi başlatan ve günümüze kadar uygulamada kalan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiştir.

Vilayet İdaresi Kanunu'nun görüşmelerinde Şükrü Kaya, hükümet programında (1 Kasım 1927'den 27 Eylül 1930'a kadar görev yapan IV. İnönü Hükümeti), mülki teşkilat konusunda o güne kadar izlenen

<sup>80</sup> Vilayetler İdaresi Kanunu Hakkında hükümet ve muhtelit encümen esbabı mucibe layihaları, TBMM ZC, Devre 3, İçtima 2, Cilt 10.

yöntemi şöyle tanımlamıştır:<sup>81</sup> “Köyleri güçlendirerek komün yasası ile temeli kurmak, onun üzerine tam teşekküllü nahiye olarak adlandırılan ilçeye benzeyen yapıları yerleştirmek, bunların üzerinde yer alacak vilayetlere de yeterli yetkiyi verdikten sonra merkezi denetimi sağlamak için ülkeyi bölgelere ayırarak umumi müfettişlikler kurmak.”

### **Genel Gözetim Kurumu: Umumi Müfettişlikler**

1921 Anayasası’nda düzenlenen umumi müfettişlik sistemi, aynı yıl içinde İcra Vekilleri heyeti tarafından hazırlanan “Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası”na konu olmuştur. Tasarı 5 Ekim 1921’de BMM’ye sunulmuş, ancak Bütçe Encümeni’ne gönderilmediği için görüşmeler kesilmiştir.<sup>82</sup> 1924 Anayasası’nda umumi müfettişliklerle ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Cumhuriyet döneminde, umumi müfettişlik kurumunun yeniden gündeme gelişi, 1927 yılında “Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair 1164 sayılı Yasa” ile olmuştur.<sup>83</sup> Yasanın iki cümleden oluşan kısa gerekçesinde birbiriyle iktisadi, sosyal ve coğrafi bakımdan ilişkili olan illerin umumi müfettişlikler şeklinde birleştirilmesinden söz edilmektedir. Gerekçede iki neden üzerinde durulmuştur: İlki, birleştirilen vilayetlerin “umumi ve müşterek menfaatleri ile ihtiyaçları”nın saptanması, karşılanması ve düzenlenmesi, ikincisi ise vilayetler üzerinde “sıkı bir teftiş ve murakabe sistemi”nin kurulmasıdır. Aynı yılın Kasım ayında umumi müfettişlik görev ve yetkilerine ilişkin bir de talimatname yayımlanmıştır.<sup>84</sup> Buna göre, “umumi müfettiş, bölgesi içinde hükümetin ve bütün bakanların temsilcisidir... başta valiler olmak üzere bütün memurlar, kendisine karşı sorumludur ve yaptıkları işlerle ilgili bilgi vermeye mecburdur...bölgesi içindeki valiler ve diğer memurların amiridir, işten el çektirme yetkisi vardır.” Umumi müfettişlerin başlıca görevi, bölgelerinde asayiş ve düzeni sağ-

<sup>81</sup> TBMM ZC, Devre 3, Cilt 10, İ.54, 18.4.1929, s. 73. Atatürk ve İdare, *Türk İdare Dergisi*.

<sup>82</sup> Müfettişi Umumilikler Hakkında Kanun Layihası, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, 17.10.1921-24.10.1921, İ.95-99, s. 168-185; 200-211; 219-228; 230-245; 262-266.

<sup>83</sup> 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı kanun. (RG: 16.7.1927, 634) Bu yasaya göre, “hükümet müteaddit [birkaç] vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetleriyle izalesi kabil [giderilmesi mümkün] olan ihtiyaçlar hususunda o vilayetler üzerinde teftiş ve murakabe salahiyetini haiz umumi müfettişlikler teşkiline mezundur. Hükümet bu ihtiyaçlar zail [geçince] olunca, teşkilatı da kaldırmaya salahiyettardır.”

<sup>84</sup> Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Olan 1164 Numaralı Kanun Mucibince Tanzim Olunan Umumi Müfettişlik Vazife ve Salahiyetlerine Dair Olan Talimatnamenin Meriyete Vazı Hakkında 27.11.1927 tarih ve 5858 sayılı Kararname, BCA: 030.18.11/26.64.7. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, İletişim, İstanbul 2003, s. 72.

lamaktır. Müfettişliklerin kurulması, kaldırılması, bu göreve kimlerin atanacağı gibi konular hükümetin takdirine bırakılmıştır. Umumi müfettiş, Dahiliye Vekaleti'nin önerisi ve hükümet kararı ile atanacaktır. Bu talimatnameyle Elaziz (Elazığ), Urfa, Hakkari, Bitlis, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Van illerini içeren *Birinci Umumi Müfettişlik* kurulmuştur.<sup>85</sup> Umumi müfettiş söz konusu sekiz il üzerinde idari, mali konulardaki yetkilerinin yanı sıra, polis, jandarma ve ordu üzerindeki yetkileriyle birlikte bir çeşit "süper vali" konumundadır. Öngörülen yapılanma yalnızca umumi müfettişlerden oluşmayacak, henüz sayıca saptanmamış bir memur kadrosu da bulunacaktır. Umumi müfettişlik örgütü, başkanışman, danışmanlar, şube müdürleri, jandarma subayları, memurlar ve müstahdemlerden oluşan kalabalık bir kadroya sahiptir.

1164 sayılı yasaya ilişkin Bütçe Encümeni Mazbatası'nda, umumi müfettişliklerin bir yönetsel kademe olmadığı, aksine bu uygulamanın "geçici bir zamana ve fevkalade ihtiyaçlara özgü" olduğu belirtilmiştir. Encümen'e göre il örgütlenmesinin iyileştirilmesi için kapsamlı bir incelemeye ihtiyaç vardır, ancak bu ihtiyacın şimdilik umumi müfettişlik teşkilatıyla karşılanması zorunludur.<sup>86</sup> Dahiliye Encümeni de eski livalara dayanan illerin, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun tarifine göre coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler itibarıyla sınır ve ölçek bakımından yeniden düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Encümen, hükümet tarafından yapılacak bir inceleme sonucunda, bazı illerin birleştirilerek, sayıca azaltılmalarının Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna uygun bir hareket olacağını belirtmektedir. Ancak böyle bir teşkilatın kısa sürede gerçekleşmesi mümkün olmadığından *asayiş ve güvenlik, ekonomi ve ortak çıkarlar bakımından bir bütün oluşturan* illerin bir merkezden kontrol edilmesini sağlamak amacıyla umumi müfettişlikler kurulması uygun görülmüştür.

Mete Tunçay, umumi müfettişliğin gündeme gelişini, 23 Ekim 1927'de sona erecek sıkıyönetimin yerini dolduracak bir otorite oluşturma isteğiyle açıklamaktadır.<sup>87</sup> İlk umumi müfettişliğin Doğu ve Gü-

<sup>85</sup> 1929 yılında Bitlis ili yerine Muş ili kurulacak ve Bitlis bir kaza olarak Muş iline bağlanacaktır. 1933 yılında da Hakkari il olmaktan çıkarılacaktır. 1935 yılında ise Hakkari, Bitlis, Bingöl ve Tunceli illeri kurulacaktır. 1940'lı yıllarda Elazığ, Dördüncü Umumi Müfettişlik Bölgesine dahil edilecek ve Muş Birinci Umumi Müfettişlik bölgesine alınacaktır. Abidin Özmen, "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce", *İdare Dergisi*, Yıl 18, Sayı 184, Ocak-Şubat 1947, s. 241.

<sup>86</sup> TBMM ZC, Devre 2, Cilt 33, İ.82, 25.6.1927, s. 682-687.

<sup>87</sup> Mete Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Üçüncü Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999, s. 179.

neydoğu Anadolu bölgesinde kurulması ve üstelik CHP'nin geleneksel olarak örgütlenmediği illeri (Van, Urfa, Siirt, Muş, Mardin, Elaziz, Diyarbakir, Bayezit) kapsıyor olması, bu gerekçeyi güçlendirmektedir.<sup>88</sup> Nitekim 26 Mayıs 1929'da Birinci Umumi Müfettişlik tarafından gönderilen üç aylık "Ahvali Umumiye Raporu" da bu saptamayı doğrulamaktadır.<sup>89</sup> Raporda, Cemiyeti Akvam'ın ilgisini çekerek, Kürt davasını uluslararası bir sorun haline getirmek üzere faaliyet gösteren dış güçlere dikkat çekilmektedir. Bunun yanı sıra geçmişten bu yana, asi kabilelere yataklık yapan Mazı dağında, silah aranmasına yönelik bir inceleme başlatılacağı bildirilmiştir. Ayrıca Güney illerine yapılan gezilerde, bu bölgedeki aşiretlerin birbirleriyle iyi geçinmekte olduklarının görüldüğü söylenerek, bunların devlete karşı tehlike oluşturmadıkları belirtilmiştir. Bölgede ev ve arazi dağıtımı gibi iskan işlerinin ilerlediği ve özellikle Dersim aşiretinin ovaya yerleştirilmesine devam edildiği söylenmektedir.

1935'ten başlayarak onüç yıl umumi müfettişlik görevinde bulunan Abidin Özmen'e göre, Birinci Umumi Müfettişlik, Şeyh Sait hareketinden sonra, doğu illerinde "fikir, düşünce, idare ve işbirliği"ni kurma; "emniyet, asayiş ve idare amirleri arasında çalışma birliği"ni sağlama amacıyla kurulmuştu.<sup>90</sup> Özmen'e göre Birinci Umumi Müfettişlik'in, uzaklık ve ulaşım zorluğu nedeniyle ülkenin diğer bölümleriyle idari ve toplumsal açıdan bir bütünlük gösteremeyen Güneydoğu illerinde "hükümetin yakından görüp-işitecek gözü ve kulağı" olması istenmişti. Bu ve buna benzer pek çok açıklamada güvenlik unsurunun ön plana çıkarılması, umumi müfettişliklerin yalnızca Doğu illeri için kurulduğu izlenimini verse de, gerçekte yasa daha geniş bir uygulamayı kapsamaktadır. Dolayısıyla umumi müfettişlik sisteminin Doğu'da sıkıyönetimin yerine yeni bir otorite inşası amacıyla kurulduğunu söylemek, doğru olmakla birlikte eksik bir değerlendirmedir. Nitekim, umumi mü-

<sup>88</sup> CHP arşivinde yer alan 1933 tarihli "Teşkilatı Mülkiye" başlıklı rapora göre 8 il, 75 ilçe ve 142 nahiyede fırka teşkilatı yoktur. Fırka teşkilatı bulunmayan illerin (Van, Urfa, Siirt, Muş, Mardin, Elaziz, Diyarbakir, Bayezit) tümü Doğu'da yer almaktadır. BCA: 490.01/507.2037.3, 28.6.1933. Muş, Siirt, Van CHF idare heyetleri reisliklerine yazılan 2 Temmuz 1933 tarihli bir belgede ise bu iller dahilindeki fırka teşkilatının kaldırılması kararının uygulanma usulleri gösterilmektedir. Buna göre CHP örgütü kaldırılan 9 ilde açılacak olan Halkevleri için buralardaki fırka ve Türkocağı'na ait eşyalardan yararlanılacaktır. İlgili karar 1929 yılında alınmıştır. BCA:490.1.0.0/2.9..10./1.BÜRO, 2.7.1933.

<sup>89</sup> Birinci Umumi Müfettişliğin Üç Aylık Ahvali Umumiye Raporu, BCA:30.10/69.454.29, 10.6.1929.

<sup>90</sup> Abidin Özmen, *a.g.k.*, s. 237-238.

fetihliklerin kurulmasına ilifkin yasa kabul edilmeden 6nce, Dahiliye Vekaleti tarafından sunulan teklifte de 6lkenin *idari ve iktisadi olarak* beş b6lgeye ayrılması 6ng6r6lm6ft6.91 Bu teklifte b6lgelerin coğrafi, toplumsal ve iktisadi birliğinden s6z edilmekteydi.

1933'te Dahiliye Vekaleti tarafından Cumhuriyetin onuncu yılı i6in hazırlanan raporda, Birinci Umumi M6fettişlik kurumunun altı yıllık faaliyeti ř6yle 6zetlenmiştir: Yıllardır asayişsizliğe sahne olan yerlerde asayiş ve emniyetin istikrarı sağlanmış; b6t6n memurların iş ve işlemleri s6rekli bir denetim altında bulundurularak, k66uk memurların k6t6 davranışları engellenmiş; vekaletleri ilgilendiren ortak 6alışmalar y6r6t6lm6ř ve tavsiyede bulunulmuş; 6zellikle yol, okul, hastane gibi vilayetleri ortak olarak ilgilendiren işlerde d6zenleyicilik g6revi yapılmıştır.

Raporda, "pek faydalı bir teşekk6l olduğu anlaşılan umumi m6fettişliklerin peyderpey 6oğaltılmasına karar verildiği" belirtilmekte ve batı vilayetlerinde bir umumi m6fettişlik kurulması konusunun Dahiliye Vekaleti tarafından İcra Vekilleri Heyeti'ne sunulduğu s6ylenmektedir. Bu doğrultuda 1934 yılında "bayındırlık ve iskan bakımlarından bir k6l teşkil eden" Edirne, Kırklareli, 6anakkale ve Tekirdağ illerini kapsayan *İkinci Umumi M6fettişlik* (Trakya Umumi M6fettişliği) kurulmuştur.92 İkinci Umumi M6fettişliğin kuruluğu, bayındırlık ve iskan işlerinin y6netimi şeklinde gerek6lendirilmekle birlikte, m6fettiş raporları Trakya b6lgesinde de "asayiş sorunu"nun varlığına işaret etmektedir. Doğu Avrupa 6lkelerinden gelen g66menlerin T6rkleştirilmesi, milli m6cadelede birleşerek 6eşitli sorunlar 6ıkararak 6erkes ve Pomak k6ylerine ilifkin 6nlemler alınması, b6lgede sanayiye ellerine alan Yahudilere karşı kooperatifleşmenin teşvik edilmesi gibi uygulamalar, b6lgedeki g6venlik kaygısının kaynağını g6stermektedir. 1936 yılında d6zenlenen Umumi M6fettişler toplantısında, İkinci Umumi M6fettiş Kazım Dirik tarafından yapılan konuşma, d6nemin T6rkleştirme politikasının anlaşılması ve a6ıklanması bakımından olduk6a 6nemlidir.93 Dirik, b6t6n ekonomide 6rg6tlenerek, sanayiye ellerine alan Yahudilere karşı ne t6r 6nlemler alınabileceğini a6ıklamaktadır. Dirik'e g6re, "b6t6n k6ylere

91 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 274-275.

92 Trakya Umumi M6fettişliği Namı ile İkinci Bir Umumi M6fettişlik Teşkiline ve Bu Umumi M6fettişliğe Aid İlişik Kadronun Tasdikine Dair Kararname, 19.2.1934, 2/150. BCA: 030.18.01.02/42.8.10.

93 Serap Taş, *Umumi M6fettişlikler*, Yayınlanmamış Y6ksek Lisans Tezi, Anadolu 6niversitesi SBE, Eskişehir 1997, s. 97-105'den aktaran Cemil Ko6ak, *a.g.k.*, s. 143.

kadar Hasan ve Hüseyin adı altında girerek, ticaret işlerini ellerine alan ve yerleşen” Yahudilere karşı, zorlayıcı bir hareket doğru değildir. Müfettişin önerisi, Yahudilere ekonomik hareketle, kooperatifleşerek darbe vurmaktır.

*Üçüncü Umumi Müfettişlik* Erzurum, Kars, Gümüşhane, Çoruh, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerini kapsamak üzere 23 Ağustos 1935’te kurulmuştur.<sup>94</sup>

Üçüncü Umumi Müfettişlik’in kurulmasından dört ay sonra, Tunceli adı verilen Dersim çevresinde “idari ve inzibati işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması” amacıyla yeniden kurulan Bingöl ve Tunceli illeri ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elazığ illerini kapsamak üzere *Dördüncü Umumi Müfettişlik*’in kurulması kararlaştırılmıştır.<sup>95</sup> Onbir yıl aradan sonra, 1947’de *Beşinci Umumi Müfettişlik* kurulmuştur. Merkezi Adana olmak üzere İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep ve Maraş illerini kapsayan son umumi müfettişliğin kuruluşuna ilişkin, bir gazete haberi dışında, herhangi bir resmi belge bulunmamaktadır. Ancak BCA kayıtları arasında rastlanan birkaç belge, Beşinci Umumi Müfettişlik’in fiilen çalıştığını göstermektedir.<sup>96</sup>

**Tablo 2:** Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller (1927-1947)

| Umumi Müfettişlik Bölgesi         | Kapsadığı Vilayetler   |
|-----------------------------------|--|
| Birinci Umumi Müfettişlik (1927)  | Diyarbakir, Bitlis, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Urfa, Van     |
| İkinci Umumi Müfettişlik (1934)   | Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale                        |
| Üçüncü Umumi Müfettişlik (1935)   | Erzurum, Ağrı, Çoruh, Erzincan, Gümüşhane, Kars, Rize, Trabzon |
| Dördüncü Umumi Müfettişlik (1936) | Elaziz (Elazığ), Bingöl, Tunceli                               |
| Beşinci Umumi Müfettişlik (1947)  | Adana, İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep, Maraş                   |

<sup>94</sup> Üçüncü Umumi Müfettişlik Kurulması Hakkında 2/3199 sayılı Kararname. BCA: 030.18.01/57.70.15; Cemil Koçak, *a.g.k.*, s. 155.

<sup>95</sup> Dördüncü Umumi Müfettişlik Kurulmasına Dair 6 Ocak 1936 tarih ve 2/3823 sayılı Kararname, RG:16.1.1936, 3207; BCA: 030.18.01/61.1.8/77-4/4; Cemil Koçak, *a.g.k.*, s. 230.

<sup>96</sup> Cemil Koçak, Resmi Gazete, TBMM ZC ve BCA kayıtlarında bu yönde resmi bir karara rastlamadığını belirtmektedir. Haber, 1 Temmuz 1947 tarihli Vatan Gazete’sinde yer almaktadır. Bu konuda BCA belgeleri arasında 9 Eylül 1947 tarihli bir rapor (Genel Müfettiş Nizamettin Ataker’in, Güney Anadolu ile ilgili teklifleri. BCA:30.1/128.832.2/P2, 9.9.1947) bulunmaktadır. Ayrıca, Koçak’ın muhtemelen dikkatinden kaçan bir başka belge, Genel Müfettişlik Başmüsaviri Cevat Ökmen’in Cumhurbaşkanı’ndan iş isteğine ilişkindir: “5. Genel Müfettişlik Başmüsaviri iken görevinin lağvı üzerine açıkta kalmış ve 30 sene hizmeti olduğu için emekliye ayrılmış olan Cevat Ökmen’in Cumhurbaşkanı’ndan iş isteği”, BCA: 30.1/40.241.7/B2, 2.3.1948.



Umumi Müfettişlik kadrolarına ilişkin tahsisatlar 1948 yılı bütçe görüşmelerinde kaldırıldıktan sonra, teşkilat 1 Ocak 1948 tarihi itibarıyla lağvedilmiştir. Hukuken varlıklarını koruyan umumi müfettişlikler, fiilen ortadan kaldırılmıştır. Kuruluşunun üzerinden tam yirmibeş yıl geçtikten sonra, 1952 yılında kabul edilen 5990 sayılı yasanın yayımlanmasıyla, umumi müfettişlik sisteminin hukuki varlığı da sona ermiştir.<sup>97</sup> Zamanla sayıları beşe çıkarılan müfettişliklerin kaldırıldığı tarihte, 63 ilden yalnızca 20'si genel müfettişliklere bağlıdır. 1947 yılında Trakya Umumi Müfettişi iken kaleme aldığı yazıda Abidin Özmen, doğudaki genel müfettişliklerin asayiş ve güvenlik işlerinde Cumhuriyet devletine yaptıkları hizmeti milli tarihin takdirle kaydetmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Özmen'e göre kuruluş gerekçesi esas olarak emniyet ve asayişin sağlanmasına dayanan umumi müfettişlikler, bölgelerinde kısa sürede bu sorunu halletmişler ve iyilikle cezanın ağadan, şeyhten gelemeyeceğini, halk ile hükümet arasına kimsenin giremeyeceğini göstermişlerdir. Müfettişler, bölgelerindeki valilerle toplanarak, kadrosunda yer alan uzmanlarla sağlık, bayındırlık, eğitim, ekonomi ve kalkınma alanlarında da faaliyette bulunmuşlardır.

Osmanlı deneyiminden öğrenilmiş olan umumi müfettişlik kurumu, fiziksel sınırları bakımından eyalet ölçeğine denk düşen merkezi yönetim birimleri olarak ortaya çıkmıştır. Bunlar ülkenin tüm topraklarını kapsamadığı (altmış ilden yirmisi) gibi, yetkilendirildikleri bölgede sürekli de kılınmadıkları için beşinci yönetsel kademe olarak düşünülmemiştir. Kısmi olma ve geçicilik özellikleri nedeniyle "genel gözetim kurumu" olarak nitelendirilmeleri mümkündür. Dört umumi müfettiş tarafından gönderilen raporlar, sistemin yalnızca asayiş gerekçesiyle oluşturulmadığını, müfettişlerin iktisadi ve toplumsal sorunlarla da ilgilenerek, bölgelerinin kalkınması yönünde faaliyet gösterdiklerini ortaya koymaktadır.<sup>98</sup> Umumi müfettişlik sistemi, buhran ve savaş yıllarında (1929-1945) iktidarın otoritesini ve toplumun sınıf düzenini sağlam tutmaya yaramıştır. Bu nedenle umumi müfettişliklerin idari-siyasi yönünün, iktisadi yönünden daha ağır bastığını söylemek yanlış olmasa gerekir.

<sup>97</sup> Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile Ek ve Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun, 21.11.1952, RG: 29.11.1952, 8270. Tasarı üzerinde hiç görüşme yapılmamıştır.

<sup>98</sup> Daha geniş bilgi için: Nuray E. Keskin, *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 346-349.

## Eğitimde Merkezileşme: Maarif Eminlikleri

Maarif eminlikleri, ilköğretimi merkezi denetim altına alma çabasının ürünü olarak gündeme gelmiş, uygulama bütün eğitim sistemini kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Eğitim hizmetinde bölge modeli, beş yıl süren uygulamanın ardından kaldırılmıştır. 22 Mart 1926 tarih ve 789 sayılı Maarif Teşkilatı Kanunu'na dayanarak hazırlanan 46 maddelik bir talimatname ile Türkiye 13 Maarif Eminliğine bölünmüş; uygulamaya 1931 yılında son verilmiştir.<sup>99</sup> Talimatnamede Türkiye'nin eğitim örgütlenmesi itibariyle belirli illerden oluşan bölgelere ayrıldığı belirtilmiş ve gerekli görülmesi durumunda bölge sayısının Maarif Vekaleti'nce değiştirilebileceği söylenmiştir.<sup>100</sup> Buna göre her bölge merkezine Maarif Vekaletini temsil etmek üzere, geniş yetkiyle donatılmış bir maarif emini atanmıştır.

Maarif Eminlikleri, umumi müfettişlik kurumuna benzer şekilde, merkeziyetçi devlet örgütlenmesini inşa sürecinde başvurulmuş bir mekanizma olmuştur.<sup>101</sup> 1913 tarihli İdarei Umumiye Vilayat Kanunu'nun 78. maddesinde genel, seyyar ilkokul açma yetkisi özel idarelerin görev alanlarından sayılmıştı. Bu yetki, aynı dönemde kabul edilen *Tedrisatı İptidaiye* yasası ile de desteklenmiş ve ilkokulların inşası ile öğretmen maaşlarının ödenmesi başta olmak üzere ilköğretime ilişkin birçok yetki özel idarelere bırakılmıştı.<sup>102</sup> Yasa, ilköğretim giderlerinin bütünüyle halktan alınacak vergilerle karşılanmasını öngörmekteydi. Bu uygulama, Cumhuriyet döneminde de korunmuş ve ilköğretimin finansmanı ile yönetimi, il özel idarelerinin görev alanına bırakılmıştır. Maarif Vekaleti ise yalnızca eğitim programlarının hazırlanması ile bunların uygulanmasını denetlemekten sorumludur. Ancak ilköğretim vergisinin toplanmasındaki adaletsizlikler, öğretmen maaşlarının geciktirilmesi gibi sorunların yanı sıra, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ilköğretim sistemine yönelik her girişim ağa, bey ve şeyhlerden oluşan yerel egemenlerin direnişiyle karşılaşmıştır. Bu dönemde iki kez (1920 ve 1925)

<sup>99</sup> Maarif Eminliklerinin İlgası Hakkında 1834 sayılı kanun, RG: 2.7.1931, 1838.

<sup>100</sup> Mahmut Bozan, "Bölge Yönetimi ve Eğitim Bölgeleri Kavramı", *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı 161, Kış 2004, s. 95-111.

<sup>101</sup> 1926 yılında kabul edilen Maarif Teşkilatına Dair Kanun, "memleketin genel ihtiyaçlarına belirli bir program çerçevesinde yanıt bulabilmek için eğitim kurumlarının daha yararlı bir biçimde çalışmasını sağlamak" amacıyla çıkarılmıştır. Yasada maarif eminlikleri iki madde (20-21) ile düzenlenmiştir. *TBMM ZC*, Devre 2, Cilt 23, 20 Mart 1926, s. 274.

<sup>102</sup> Işıl Çakan, "Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl 1, Sayı 2, s. 85-127.

Eğitim Bakanlığı yapan Hamdullah Suphi'nin yerel meclislerin işleyişine ilişkin sözleri bu gerçeği tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır.<sup>103</sup>

...İdarei hususiye maarifimizde tahribat vücuda getirmiştir. Onun kaydedilecek ziyandan başka neticesi yoktur...Eğitim masraflarını saptayıp dağıtanlar, il genel meclislerine üye olarak gelenler kimlerdir? Genel meclislerin şimdiki örgütlenişine göre, üyenin bir bölümü halkın okumasından korkan, midesini ve kesesini bütün tufeyliler [parazitler] gibi büyük kitlenin cehil ve gafleti sayesinde dolduran kimselerdir. Ben sırtına bindiğim atın günün birinde beni düşürmesini ve bana kendi arzularını söylemeye kalkmasını asla istemem. Nasıl düşünebiliriz ki, köylünün alınterini ve emeklerinin bütün mahsulünü hiçbir zahmet çekmeksizin elinden alan bu ağalar, halka eğitim verecek bir işte samimiyetle çalışsınlar. İlköğretimimizin bu efendiler tarafından düşünülmesi ve tartışılması, millet için umutsuzluktan başka bir şey getirmiyor. Bunlar yıllık toplantılardan faydalanarak, okullar için zehir saçmakta hiçbir fırsat kaçırmıyorlar. Onlar için bir çare vardır: Bütün okulları kapamak ve yerlerine eski usul sıbyan okullarını ve medreseleri koymak. Kastamonu'nun en samimi iki gericisi hacı Necip Efendi ile hoca Tevfik efendinin sözleri, elimizin altında bugün de yarın da fikirlerimizi teyit edebilmek için, çok kıymetli vesikalar halinde duruyor. Hangi yıl var ki, okul öğretmenlerini kaçırmak için bu adamlar her çareye başvurmaz. Geçen yıl il genel meclisinde öğretmen maaşlarının 300 kuruşa indirilmesini öneren ve kabul ettiren hoca Necip Efendi maksadını özel bir eğlence meclisinde açıklamıştır: "*Maaşlarını 300'e indirdiğimiz vakit, onların istifa edeceğini biliyorduk. Nasıl ki öyle olmuştur. Yerlerine biz istediklerimizi koyacağız.*"

Bölgelerindeki eğitsel ve kültürel faaliyetlerin Cumhuriyet ilkelelerine uygun bir şekilde yürütülmesinden sorumlu olan maarif eminlerine, eğitimin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik geniş yetkiler tanınmıştır. Maarif eminleri, bölgesi içindeki eğitim kurumlarını denetleme, eğitim hizmetleri personelinin atama-görevden alma, yeni açılacak eğitim kurumlarına ruhsat verme, okul vergisinin yasalar çerçevesinde tahsil edilip edilmediğini özel idarelerden her ay sorabilme gibi yetkilere sahiptir. 1931 yılında kabul edilen bir yasayla maarif eminlikleri uygulamasına son verilecektir. Yasa gerekçesinde, maarif eminlerine tanınan atama yetkisinin, birkaç yıl önce yapılan bir düzenleme ile Eğitim Bakanlığı'na devredildiği, eminliklere yalnızca teftiş görevleri bırakıldığı belirtilmiştir.<sup>104</sup> Bu nedenle maarif eminlikleri teşkilatının kaldırılacağı, bunun yerine müfettişlik kadrosunun güçlendirileceği söylenmiştir. TBMM görüşmelerinde ise bu uygulamanın il

<sup>103</sup> Hamdullah Suphi, *Dağyolu*, Birinci Kitap, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı'ndan, Yeni Matbaa, İstanbul 1929, s. 85-88.

<sup>104</sup> *TBMM ZC*, Devre 4, Cilt 1-2, 15.6.1931, 29.6.1931.

örgütlenmesini zaafa uğrattığı belirtilerek, il milli eğitim müdürlerinin desteklenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Ancak ilköğretim alanının il yerel yönetiminin denetiminde bırakılması, toplumsal düzeni değiştirmeye yönelik Cumhuriyet devrimleri önünde önemli bir engel oluşturmaya devam edecektir.

### **Mülki Taksimatta Yeni Düzenleme: İl Sayısının Azaltılması**

1926 yılında 11 vilayet kaldırılarak, il sayısı 63'e indirilmiş olmasına rağmen, bu sayının azaltılmasına yönelik eğilimin daha sonraki yıllarda da devam ettiği görülmektedir. Mustafa Kemal, 1930-1931 yıllarında çıktığı yurt gezisine ilişkin notlarında çeşitli yerel hareketlerin doğurduğu "çok vilayet teşkilatı"nın zararlarına değinmiş ve il sayısının azaltılarak, yerine umumi müfettişlikler kurulmasını önermiştir.<sup>105</sup>

Hükümet her yerde teşkilatıyla, şahıslarıyla, salahiyet ve vazifeleriyle kuvvetlendirilmeye muhtaçtır. Zaman zaman tesirini gösteren *muhtelif mahalli cereyanların* doğurduğu şimdiki çok vilayet teşkilatı, bir çok noktalardan zararlıdır. Bu kadar vilayeti idare için kıymetli vali ve bilhassa başkan(lar) bulunamıyor. Bir tarafta on kazalı vilayet varken, diğer tarafta iki kazalı bir vilayetin ayrı bir idare cüzü tamı olmasını mücbir kılacak sebebi müşahade etmek kabil değildir. Bilakis vilayetler bu dar taksimatı coğrafi, siyasi ve iktisadi vaziyeti bir olan yan yana mıntıkalardan ayrı idare fikirleri yapıyor. Bu sebeple mevcut vilayetlerimizin adedi mümkün olduğu kadar azaltılmalı, tasarruf edilecek paradan umumi müfettişlikler teşkilatı için para ayrılmalı ve büyücek vilayetlerde vali muavini istihdam etmelidir.

26 Mart 1930 tarihli Yarın Gazetesi'nde yer alan bir haberde Dahiliye Vekaleti tarafından Türkiye'nin yeni idari taksimatına ilişkin bir tasarı hazırlandığı ve bu kapsamda 13 vilayetin kaldırılmasının planlandığı belirtilmektedir. 26 Ocak 1931 tarihli Son Posta Gazetesi'nde yer alan bir başka haberde ise mülki taksimat için iki ayrı proje hazırlandığı ve vilayet sayısının 30'a ya da 50'ye indirilmesinin planlandığı söylenmektedir. 29 Ocak 1931 tarihli Cumhuriyet Gazetesi ise Dahiliye Vekaleti tarafından tamamlanan teşkilatı mülkiye projesine göre Doğu'da bazı küçük vilayetlerin kaldırılacağını, kaza sayısının artırılacağını ve bütün nahiyelerin tam teşekküllü haline getirileceğini haber vermektedir. 1931 yılının Şubat ayı içerisinde Cumhuriyet Gazetesi'nde vilayetlerin sayısının bütçe tasarrufu nedeniyle 63'ten 45'e ya da 30'a indirileceğine dair çeşitli haberler yayımlanmıştır.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 273-274.

<sup>106</sup> *Cumhuriyet*, 3 Şubat 1931; 13 Şubat 1931; 3 Mayıs 1931.

Vilayetlerin sayıca azaltılarak, sınırlarının genişletilmesi yönündeki eğilim, Birinci Umumi Müfettiş İbrahim Tali Öngören tarafından, Başbakan İsmet İnönü'ye gönderilen 28 Ocak 1931 tarihli bir raporda da gündeme gelmiştir.<sup>107</sup> Öngören, ademi merkeziyet ve yetki genişliği ilkelerini kabul eden Teşkilatı Esasiye Kanunu'na rağmen, daha sonra çıkarılan yasalarla, idarenin sürekli olarak merkeziyete doğru kaydığını ve vilayetlerin yetkilerinin de bir çok alanda fiilen ortadan kalktığını dile getirmiştir. Genel müfettiş, özellikle yerel yönetimlere yönelik müdahalelerden yakınmaktadır. Öyle ki genel meclisler, ilin gerçek ihtiyaçlarına karşı güçlü ve etkili bir ilgi gösterememekte, il bütçesini de çeşitli bakanlıkların getirdiği kurallar ve koşullar altında, adeta bir مراسم gibi usulen hazırlayıp, onaylamaktadırlar. Öngören, umumi müfettişlerin il bütçeleri üzerinde dar bir yetki ile hareket etmek zorunda kaldıklarını belirtmiştir. Bu durumun nedenini ise vilayet sayısının artırılmasına ve bu nedenle bazı vilayetlerin bütçe gelirlerinin azalmasına bağlamaktadır. Umumi Müfettiş'in önerisi, hem denetim açısından hem de genel ve yerel bütçenin güçlendirilmesi bakımından vilayetlerin sayısının azaltılması yönündedir. Vilayetlerin sayısının azaltılması ve yetkilerinin genişletilmesi, merkezi yönetimin görevlerini azaltırken, umumi müfettişliklerin görev alanını genişletmiş olacaktır. İbrahim Tali Öngören daha serbest ve güçlü, yetkileri genişletilmiş valiler talep etmektedir. Merkezle bağları "mevzuat ve usul" ile sınırlandırılacak valilerin, bütün genel ve yerel işler bakımından umumi müfettişliklere bağlı olmasını istemektedir. Böylece, vilayetlerin merkezi yönetim ve umumi müfettişlikle ilişkilerinde yetki ve görev karmaşasına son verileceğini ileri sürmektedir.

3 Şubat 1933 tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nde Mustafa Kemal'in yurt gezisine ilişkin bir açıklamaya yer verilmiştir. Habere göre Reisi-cumhur ile İktisat Vekili Celal Bey'in gezilerinden sonra ülke için çok önemli kararlar alınacaktır. Türkiye'nin her tarafında aynı ekonomik koşullar ile ilerlemek mümkün olamadığından ülke *iktisadi bölgelere* ayrılacak ve idari mekanizma da tamamen buna uydurularak her bölgede ayrı örgütlenmeye gidilecektir. Üçer beşer vilayetten oluşacak bölgelerde bu vilayetlerin hususi bütçelerinin birleşmesi sayesinde ihraç iskelelerinin, yolların ve benzer girişimlerin kolaylıkla gerçekleşmesi mümkün olacaktır. Kısaca bütün yönetsel örgütlenmenin iktisadi ilke-

<sup>107</sup> BCA: 30.10/69.455.1, 28.1.1931, Diyarbakir; BCA: 30.10/69.455.5, 3.5.1931, Diyarbakir.

lere göre düzenlenmesi planlanmaktadır. Bunun üzerine 1933 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından vilayetlerin sayısını 57'ye, 50'ye, 46'ya ve 39'a indiren dört farklı taslak hazırlanmış ve altı vilayetin kaldırılmasını öngören tasarı yasalaşmıştır. Böylece Cumhuriyetin onuncu yılında İçel, Artvin, Aksaray, Hakkari, Cebelibereket, Şebinkarahisar illerinin kaldırılarak il sayısının 57'ye indirilmesiyle, toprağa dayalı örgütlenmede ikinci kapsamlı müdahale gerçekleşmiştir.<sup>108</sup> Bu yasayla İçel ve Mersin illeri birleştirilerek merkezi Mersin olmak üzere İçel vilayeti, Artvin ve Rize illeri birleştirilerek de merkezi Rize olmak üzere Çoruh vilayeti kurulmuştur. Yasanın kabulünden bir ay sonra yayımlanan *Teşkilatı Mülkiye* başlıklı rapora göre, 1933 yılında idari bölümler 57 il, 381 ilçe ve 880 nahiyeden oluşmaktadır.<sup>109</sup> Tasarıda söz konusu altı ilin kaldırılmasına gerekçe olarak “gelir azlığı” ve “gelişme kabiliyetinin olmaması” gösterilmiştir. Yasa görüşmelerinde Aksaray mebusu Besim Atalay Bey “...Biz vilayetleri çoğaltırken...birçok nazariye serdettik. Faydalarını saydık, döktük. O faydalar hasıl olmamış mıdır ki bugün lağvediyoruz?” şeklinde bir soru yöneltmiştir.<sup>110</sup> Gaziantep mebusu Reşit Bey'in cevabı, 30'lu yılların birçok uygulamasında araç olarak kullanılan ‘tasarruf politikası’nı işaret etmektedir. Reşit Bey’e göre, geliri giderini karşılamayan bütün illerin kaldırılması gerekir: “...Yalnız Aksaray değil, Aksaray’dan daha az nüfuslu vilayetlerimiz de var. Hükümetin bunları lağvetmesi lazımdır. Amma yavaş yavaş. Bugün altı, daha sonra beş tane. Mesele bu suretle hallolunacaktır. Bunda hem hazinenin hem memleketin menfaati vardır.”

### **Aşiret Düzenine Karşı Doğu’da Yeni İller**

1935 yılının Eylül ayında Doğu Anadolu Bölgesi’ne yönelik kapsamlı bir müdahale gündeme gelmiştir.<sup>111</sup> Bu değişiklik Mustafa Kemal tarafından “iç idare teşkilatını yurdun doğu bölgelerinden başlayarak genişletmek ihtiyacını duymaktayız, yeniden iki umumi müfettişlik ve yeniden bazı vilayetlerin kurulması da lüzumlu görülmektedir” şeklinde dile getirilmiştir. Dahiliye Vekaleti’ne göre de “genişleyen kamu hiz-

<sup>108</sup> 20.5.1933 tarih ve 2197 sayılı Bazı Vilayetlerin Kaldırılması ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 27.5.1933, 2411.

<sup>109</sup> “Teşkilat-ı Mülkiye”, BCA: 490.01/507.2037.3, 28.6.1933. 1933 yılında basılan idari taksimat kitabına göre ülke 57 vilayet, 351 kaza, 876 nahiye ve 40,230 köye bölünmüştür.

<sup>110</sup> TBMM ZC, İ.54, 20.5.1933, C.1, s. 197.

<sup>111</sup> Abidin Özmen, *a.g.k.*, s. 240-241; *İdare*, Cumhuriyetin 15. Yıldönümü Münasebetiyle Fevkalade Nüsha, Yıl 11, Sayı 29, Birinci Teşrin 1938, s. 127.

metlerinin daha iyi görülmesi amacıyla vilayet teşkilatını biraz genişletmek gerekmektedir.” Gerçekte amaç, “halkının ilkel yaşamı ve iktisadi gelişmeye uygun olmayan yapısı nedeniyle, halk ile hükümet arasında iyi bir ilişki kurulamayan, emniyet ve güvenliğin tamamen sağlanamadığı Dersim bölgesinde kuvvetli bir makam oluşturmak”tır. Bu amaca dönük olarak, 4 Eylül 1935 tarihinde Diyarbakır’da Ordu Müfettişi Kazım Orbay, Korgeneral Abdullah Alpdoğan ve Birinci Umumi Müfettiş Abidin Özmen arasında “ilgili proje” üzerine bir görüşme yapılmıştır. Proje, dört ay sonra bölgede beş il ve Dördüncü Umumi Müfettişlik’in kurulmasıyla hayata geçirilmiştir.

25.12.1935 tarihinde kabul edilen 2885 sayılı yasayla Çoruh, Hakkari, Bitlis, Bingöl, Tunceli illeri kurulmuştur.<sup>112</sup> İcra Vekilleri Heyeti’nce gerek görüldüğünde başka yere nakledilmek üzere, Tunceli vilayetinin merkezi geçici olarak Elaziz kasabası olarak belirlenmiştir. 6.1.1936 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile de Tunceli adı verilen Dersim çevresinde Dördüncü Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Dördüncü müfettişlik yönetim ve asayişle ilgili işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması için yeniden kurulan Bingöl ve Tunceli ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elazığ ilini kapsamaktadır, ancak daha sonra Üçüncü Umumi Müfettişlik Bölgesi’nden alınan Erzincan da buraya bağlanacaktır. Abdullah Alpdoğan ise Tunceli vali ve komutanlığı yetkisiyle birlikte Dördüncü Umumi Müfettiş olarak atanmıştır.

2885 sayılı yasanın gerekçesinde, daha önceki yıllarda ülkenin doğu bölgelerinde yerin genişliğine göre nüfusun azlığı yüzünden mülki kullarda ve idare taksimatında ara sıra azaltmalar yapıldığı ve birçok yerde de taşra teşkilatına gerek duyulmadığı belirtilmektedir. Doğu illerindeki “idari teşkilatın çoklaştırılması ve sıkılaştırılması” gerekçesine dayanan yeni düzenleme ile bölgedeki “güvenlik işleri ile toplumsal ve kültürel işlerin düzenlenmesi ve halk ile hükümet arasındaki bağlılığın pekiştirilmesi” amaçlanmaktadır.<sup>113</sup>

Hakkari, “arazinin genişliği, Irak ve İran gibi iki devlet arasında bulunması ve halk arasına hükümet teşkilatının daha iyi girebilmesi” nedeniyle tekrar il yapılmış ve Şemdinan, Beytüşşebab ve Gevar ilçeleri de buraya bağlanmıştır. 1929’da “devlet ve milletin yüksek çıkarlarını sağlayan idari, inzibati ve askeri zaruretler” nedeniyle kaldırılan

<sup>112</sup> Yeniden Dokuz Kaza ve Beş Vilayet Teşkiline ve Bunlarla Otuz İki Nahiyyeye Aid Kadrolar Hakkında Kanun, KT: 25.12.1935, 2885; RG: 4.1.1936, 5903.

<sup>113</sup> Dahiliye ve Bütçe Encümeni Mazbataları, BCA:490.01/507.2037.01, 20.11.1935.

(yerine Muş vilayeti kurulmuştur) Bitlis'in, altı yıl sonra yeniden il yapılmasının nedeni ise bu zaman süresince bölgede devlet iktidarının kurulamamış olmasıdır:<sup>114</sup>

Muş vilayetinin yeri çok geniştir. Yağışlı zamanlarda, şosası olmaması dolayısıyla derhal çamur olan yolları ve senenin birçok aylarında karla kapalı bulunan ova ve dağları ile bir ucundan diğer ucu yüzlerce olan bir sahanın ve bilhassa şark halkının meskun bulunduğu bu dağlık, taşlık yerlerin bir vilayetle idaresinde güçlük çekilmektedir. Bütün bu sebeplerden başka, Van gölünün batısında bulunan Bitlis'in kuvvetli bir Türklük merkezi olması ve civarındaki dağlı köylülerle daima münasebatta bulunarak temsil rolünü layıkıyla yapabilmesi için de Bitlis'in vilayet haline konulması zaruri görüldüğünden bu sebeplerle...yeniden Bitlis vilayeti kurulmuştur.

Bitlis ili ayrıldıktan sonra, Muş ilinde kalan alan, o bölgede bir vilayet için yine gereğinden fazla geniş bulunacaktır. Bu nedenle "halk işlerinin daha kolaylıkla yürütülebilmesi, hükümet otoritesinin tamamıyla uygulanması ve asayişin sürekli kılınması" amacıyla yeni bir il daha kurulması gündeme gelmiştir. Böylece Muş'a bağlı Çapakçur, Genç, Solhan, Bingöl ilçeleri ile Erzincan'ın Kiğı ilçesi ayrılarak Bingöl ili kurulmuştur.

Üç yıl önce, 1933'te Rize ile birleştirilerek, merkezi Rize olmak üzere Çoruh iline bağlanan Artvin, bu düzenleme ile yeniden il yapılmıştır. Gerekçede, Artvin'e bağlı olan ilçelerin, Rize merkezine uzak kalmaları nedeniyle irtibat sağlamadığından "idari, inzibati ve iktisadi" düşüncelerle Artvin'in yeniden il yapılmasına karar verildiği belirtilmektedir. Borçka, Şavşat, Hopa, Yusufeli ilçelerinden oluşan Artvin

<sup>114</sup> Muş Vilayeti Teşkiline Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 3, Cilt 12, s. 205, 262, KT: 26.1.1929, 1509; RG: 11.6.1929, 1213. Kaldırılan Bitlis vilayeti yerine, Bitlis, Varto, Bulanık, Malazgirt, Mutki kazaları ile Elaziz ve Siirt vilayetlerinden irtibatları kesilen Çapakçur, Genç ve Sason kazalarından oluşan Muş vilayeti kurulmuştur. Bu kanunla Ahlat kazası ile Tatvan nahiyesi Van vilayetine bağlanmış ve Hizan kazası birinci sınıf nahiye yapılarak Bitlis kazasında bırakılmıştır. Dahiliye Vekaleti, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü'nden Başbakanlığa gönderilen 28 Mart 1929 tarihli bir yazıda, bu kanun tasarsının gerekçesinin Bitlislilere açıklanması gereğinden söz edilmektedir. Yazıda, Kurtuluş Savaşı'ndan sonra önemini kaybeden Bitlis'in ilçe haline getirilerek, yerine Muş ilinin kurulmasına ilişkin kararın, Bitlislilerce iyi karşılanmadığı belirtilmektedir. Bitlis halkının, telgraflarla yüksek makamlara başvurarak, bu değişikliğe ilişkin neden aradığı söylenmektedir. Bu durum karşısında İçişleri Bakanlığı, Birinci Umumi Müfettişlik ile Bitlis valiliğinden, Bitlis belediye başkanına durumu açıklamalarını istemiştir. Yazıda belirtildiğine göre, Bitlis'in kaldırılarak, Muş'un kurulmasını gerektiren nedenler, devlet ve milletin yüksek çıkarlarını sağlayan "idari, inzibati ve askeri zaruretlerden" kaynaklanmaktadır. BCA: 030.10/66.441.1, 28.3.1929. 1929 yılında Bitlis'in kaldırılarak, yerine Muş'un il yapılması 1925'te başlayan Şeyh Said İsyanı sonrasında alınan bir dizi önlemden biridir.



iline Çoruh; Rize ve Pazar ilçelerinden ibaret kalan Çoruh iline de eski gibi Rize adı verilmiştir.

Bu dönemde Tunceli için, diğer illerden farklı bir yönetim getirilmiştir. 25 Aralık 1935'te kabul edilen *Tunceli Vilayeti'nin İdaresi Hakkında Kanun* hükümleri gereğince, Tunceli 1946 yılına kadar on yıl süreyle bir tür "olağanüstü önlemler sistemi" ile yönetilmiştir.<sup>115</sup> Buna göre Tunceli vilayetine, ordu ile ilgisi devam üzere rütbesi ile ilgili yetkilere sahip olan bir korgeneral, vali ve kumandan olarak atanıyordu. Bu göreve atanan kişi, dördüncü umumi müfettiş sıfatını da kazanıyordu. Tunceli'de, il genel meclisinin görevleri, valinin (ya da vali tarafından atanan bir kişinin) başkanlığında, il idare kurulu üyeleri ile kaymakamlardan oluşan bir heyet tarafından yürütülmüştür. Daimi encümenin işleri ise yine valinin (ya da vali tarafından atanan bir kişinin) başkanlığında maarif müdürü, nafia başmühendisi gibi memurlardan oluşan bir kurul tarafından sürdürülmüştür. Dolayısıyla, İdarei Hususiyeyi Vilayat Kanunu'nun ilgili maddeleri, Tunceli'de on yıl süreyle uygulanmamıştır.

Doğu'da il sayısının artırılması, aşiret yapısının dağıtılmasına yönelik müdahalenin bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Bu çaba, fefodal şeyhlik ve ağalık kurumlarını yok etmek isteyen 1934 tarihli İskan Kanunu ile başlamıştır.<sup>116</sup> Cumhuriyet yöneticileri Kürtçülüğün, aşiret düzeninde yaşayan bir toplumsal sistemden güç aldığını görüyorlardı. Bu sistemde topraksız köylü, şeyhin ve ağanın esiri idi. Üstelik aşiretlerin egemenliği devlet iktidarını tehdit ediyordu. Kürtçülükle mücadelede en etkili önlem aşiret yapısının dağıtılması olabilirdi. Ancak aşiret egemenliğinden kurtarılacak köylüye toprak dağıtmak gerekirdi; bu ise bir toprak reformunu gerekli kılıyordu. İşte İskan Kanunu bu iki noktada da gereken yasal yolu açarak, aşiret reisliği, beyliği, ağalığı, şeyhliği gibi her türlü kurumun organları ile birlikte kaldırıldığını ve aşiretlerin tapuya kayıtlı ya da kayıtsız bütün mülklerinin kamulaştırıldığını ilan etmiştir. Yasanın 10. maddesi şöyledir:

<sup>115</sup> Tunceli vilayetinin kaza kaymakamları ile nahiye müdürlerinin de Milli Savunma Bakanı'nın onayı, vali ve komutanın önerisi ve İçişleri Bakanı'nın onaması üzerine ordu ile bağlantısı süren muvazaf subaylardan atanabileceği belirlenmiştir. Bunun yanı sıra vali ve komutan, gerek gördüğü belediyelerde belediye başkanlığı görevini kaymakamlara ve nahiye müdürlerine verebilmektedir. RG: 2.1.1936, 3195, TBMM ZC Cilt 1, Devre 3, 25.12.1935. Cemil Koçak, *a.g.k.*, s. 228-229; Cemil Koçak, "Tunceli Kanunu", *Tarih ve Toplum*, Sayı 44, Ağustos 1987, s. 7-8.

<sup>116</sup> 14.6.1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu, RG: 21.6.1934, 2733.

Kanun aşirete hükmi şahsiyet tanımaz. Bu hususta herhangi bir hüküm, vesika ve ilama müstenit olsa da tanınmış haklar kaldırılmıştır. Aşiret reisliği, beyliği, ağalığı, şeyhliği ve bunların herhangi bir vesikaya veya görgü ve göreneğe müstenit her türlü teşkilat ve taazzufları [organları] kaldırılmıştır... Bu kanunun neşrinden önce herhangi bir hüküm veya vesika ile veya örf ve adetle aşiretlerin şahsiyetlerine veya onlara izafetle reis, bey, ağa ve şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtsız şartsız bütün gayrimenkuller devlete geçer.

Burada dikkat çeken nokta, Doğu Anadolu'daki ağa ve şeyhler hariç, yasanın büyük toprak sahiplerinin haklarını saklı tutmasıdır. Bu özellik, yasanın Doğu'da asayişin bir türlü sağlanamamış olması ve zaman zaman isyanların patlaması nedeniyle aşiret düzenine karşı bir önlem olarak getirildiğini göstermektedir. Ancak Cumhuriyet Doğu'da 'yasayla' kağıt üstünde kaldırdığı aşiret ilişkilerini de gerçekte kaldıramamış ve benimsemek zorunda kalmıştır.

1935-1936 yıllarındaki düzenlemenin ardından, Dahiliye Vekaleti Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü tarafından İdare Taksimatı kitabı basılmıştır.<sup>117</sup> 1937 yılında ise müfettişi umumilik, vilayet, kaza ve nahiye üzerine mülki taksimatı gösteren 1/1 200 000 ölçekli bir harita basılmıştır.<sup>118</sup> Buna göre ülkede 62 il, 370 ilçe, 893 bucak (222 tam teşkilatlı -671 teşkilatsız) bulunmaktadır.

Türkiye ile Fransa arasında 23 Haziran 1939 tarihinde imzalanan anlaşma gereğince, Hatay toprağı Türkiye milli sınırları içine dahil edilmiş ve 1939 yılında Hatay'ın kurulmasıyla vilayet sayısı 63'e yükselmiştir.<sup>119</sup> Böylece Meclis Hükümetleri döneminde başlayan yönetsel bölümlenme süreci ilki 1926, ikincisi 1933 ve üçüncüsü 1935 yılında kabul edilen üç yasayla şekillendikten sonra 1930'lu yılların ilk yarısında tamamlanmıştır. 30'lu yılların sonunda ülkede 63 vilayet, 383 kaza ve 916 nahiye bulunmaktadır.

## **İllerin Yönetiminde Özel İdarelerin Rolü**

1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun illerin genel yönetimini düzenleyen birinci bölümü, Cumhuriyet döneminde biri 1929 diğeri 1949 yılında kabul edilen yasalarla iki kez düzenlenmesine kar-

<sup>117</sup> "Yeni tab edilmiş olan İdare Taksimatı Kitabı'nın tevzii hakkında", BCA: 490.01/507.2037.1, 23.10.1936.

<sup>118</sup> "Yeni tabettirilen mülki taksimat haritası hakkında", BCA: 490.01/507.2037.2, 29.4.1937.

<sup>119</sup> 11.7.1939 tarih ve 3711 sayılı Hatay Vilayeti Kurulmasına Dair Kanun. "...merkezi Antakya olmak üzere 4 kazalı bir vilayet teşkili mahalli ihtiyaçların karşılanması noktasından münasip olarak mütalea kılınmış ve vekaletlerle mülhak bütçeli idarelerin kadroları bu esasa göre ilgili makamlarca tanzim olunmuştur."

şılık, özel idarelere ilişkin ikinci bölümü 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yasanın dört farklı anayasa dönemini aşarak, seksendört yıl uygulamada kalması dikkat çekicidir. 1967 tarihli İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı'nda, bu durumun mevcut yasa hükümlerinin ihtiyaçları karşılamaya devam ettiğinden kaynaklanmadığı belirtilmektedir.<sup>120</sup> Aksine, 1913 tarihli yasa ile özel idarelere bırakılan yetki ve görevlerin büyük bölümünün, “merkeziyetçi bir eğilimin tesiri altında ya merkeze devredilmiş ya da merkezin denetimine alınmış” olduğu söylenmektedir. Bazı değerlendirmelerde ise bu durum il özel idarelerinin görevlerinin önemli bir bölümünün merkezi yönetimin yaptığına paralel ve onunla birlikte, ona yardım niteliğinde olması ile açıklanmaktadır.

1913 tarihli yasada il yerel yönetimlerine tarım ve hayvancılık, ticaret ve sanayi, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim alanlarında görevler verilmişti:

*Tarım ve Hayvancılık* – çiftçilik okulları, ziraat aletleri depoları kurmak; tarım ürünleri ve hayvancılık sergileri açmak; yarışmalar düzenlemek; ürünlerin cinsini iyileştirmek ve ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için karşılıksız tohum ve fidan dağıtmak; tarım merkezi olan merkezlerde genel kullanım için zirai aletler bulundurmak; ziraat müzeleri ve ziraat yardımlaşma şirketleri kurmak; damızlık hayvan depoları kurmak; yoksul köy halkına dağıtmak üzere damızlık hayvan sağlamak;

*Sanayi ve Ticaret* – İllere özel iktisat, itibar ve biriktirme sandıkları kurmak ya da açılmasına ilişkin ruhsat vermek; sanayi odaları ve sanayi okulları açmak; yarışma ve sergiler düzenlemek; yerel sanayinin ve ticaretin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; gereken yerlerde Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları kurmak; sınai üretim faaliyetlerinde bulunacak şirketlere ruhsat vermek;

*Bayındırlık* - İl sınırları içinde ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yolların inşası ve onarımı; köy içme sularını yapmak; elektrik-havagazı-içmesuyu işletmelerine imtiyaz vermek; göl ve bataklıkları kurutmak;

*Eğitim* - ilkokulların yapım, onarım ve donatımı; ilköğretimin gelişmesi için önlemler almak; geçici kurslar düzenlemek; işçiler ve yoksullar için gece okulları yapmak; ilkokul açmak;

*Sağlık ve Sosyal Yardım* – hastane, düşünler yurdu, yetimler yurdu yapmak ve işletmek; muhtaç asker ailelerine yardım için ödenek ayırmak;

*Ormanlar* - Orman yetiştirmeye uygun yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçların açılarak iyileştirilmesi.

---

<sup>120</sup> Tasarının hazırlık süreci, İkinci İdareciler Kongresi'ne (16-30 Kasım 1964, Ankara) dayanmaktadır.

İl özel idarelerinin tarım ve ticaret sektörlerindeki görevleri ile izin-ruhsat verme yetkileri, Cumhuriyet'in ilanından sonra hızla uzman bakanlıklara doğru kaydırılmıştır.<sup>121</sup> Tarım ile ilgili görevler, 1925 yılında Tarım Bakanlığı'na devredilmiştir. Ticari yaşama ilişkin düzenleyici yetkiler ile kredi kurumları kurmaya ilişkin mali yetkiler aynı tarihlerde kurulan Ticaret Bakanlığı'nın görev alanına çekilmiştir. Çeşitli konularda tanınan izin-ruhsat verme yetkileri ise 1930 yılında çıkarılan *Belediye Kanunu* ile belediyelere devredilmiştir. Aynı yıl kabul edilen bir yasa ile il özel idarelerinin bütçe oluşturma ve uygulama yetkileri denetim altına alınmıştır.<sup>122</sup> Buna göre vilayet bütçeleri öncelikle Dahiliye Vekaleti'ne gönderilecek, bu bütçeler ilgili Maarif, Sıhhiye, Nafia, İktisat ve Dahiliye Vekaletleri temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından incelendikten sonra Hükümetin kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile uygulanacaktır. Bu yasa ile il özel idarelerinin bütçeleri merkezi yönetimin denetimine çekilmiştir. İl özel idarelerinin sağlık ve sosyal yardım ile ilgili görevleri de çeşitli yasalarla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na geçirilmiştir.<sup>123</sup> 11 Haziran 1938'de *İlk Tedrisat Müfettişlerinin Muvazenei Umumiye İçine Alınmasına Dair 3407 Sayılı Kanun* yayımlanmış ve vilayet hususi idareleri bütçelerinden maaş almakta olan ilköğretim müfettişleri genel bütçe içine alınmıştır. İlkokul öğretmenlerinin kadro ve maaşları, 1948'de Maarif Vekaleti'ne devredilmiştir. 1960 yılında sağlık işlerinin toplumsallaştırılmasına ilişkin yasanın kabul edilmesiyle birlikte, tüm sağlık hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi ilkesi benimsenmiş; özel idarelerin sağlık alanındaki varlıkları hemen hemen ortadan kalkmıştır.

Özel idarelerde kalan asıl görev alanı, bayındırlık ve eğitim hizmetleri olmuştur.<sup>124</sup> Vilayet sınırları içindeki yolların yapımı ile özdeşleşen

<sup>121</sup> Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 14.

<sup>122</sup> 13 Mart 1329 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanununun 86 ve 133 üncü maddeleriyle 144 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasının 2 inci bendinin tadiline dair 1561 sayılı Kanun, RG. 27.2.1930, 1435. 1913 tarihli geçici yasanın 86. maddesi şöyledir: "Meclisi umumice kabul edilen vilayet bütçesi vali tarafından Dahiliye Nezareti'ne irsal ve iradei seniyeye ettikten sonra tatbik olunur." 1930 tarihli düzenleme, 1987 yılında yeniden değiştirilmiştir: (Değişik: 16/5/1987-3360/) İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bütçe İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

<sup>123</sup> 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanunu ve 1936 tarihli Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kanunu.

<sup>124</sup> Özel idare bütçe sistemi, 1925-1964 yılları arasında özel idarelerin yoğun olarak bayındırlık ve

bayındırlık hizmetlerinde özel idarelerin ağırlığı, 1950’de Karayolları Genel Müdürlüğü’nün kurulmasının ardından gerilemeye başlamıştır. 1965’te il yollarının Karayolları’na devredilmesiyle buradan serbest kalan ödenekler, köy yolu ve içme suyu hizmetlerine kaydırılmıştır. Eğitim alanındaki görevleri arasında ise yalnızca ilkokulların yapım, onarım ve donatımı ile sınırlı yatırım faaliyetleri kalmıştır.<sup>125</sup> Böylece özel idareler, Cumhuriyet’in ilk çeyreği sona erdiğinde 1913 tarihli yasa ile kendilerine verilen görevlerde bir tür yardımcı kuruluş kimliğine gerilemişlerdir.

İl özel idareleri, yatırım faaliyetlerini merkezi yönetimin taşra örgütü eliyle yürütmüşlerdir; örneğin ilkokulların yapımında denetim, proje-etüt ve keşif gibi teknik hizmetler *il bayındırlık müdürlüğü* – idari hizmetler *milli eğitim müdürlüğü* – bütçe, muhasebe ve ihale işlemleri ise *il özel idare müdürlüğü* tarafından gerçekleştirilmiştir.<sup>126</sup> Benzer şekilde köy içme suyu yapma görevi de DSI, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç kuruluş tarafından yürütülmüştür. Böylece il özel idareleri, bir yönüyle seçilmişler ile mülki personelin finansörü, bir yönüyle de ihaleci kuruluş olarak varlığını sürdürmüştür.

Yerel yönetimlerin gelir büyüklüğüne ilişkin rakamlar, cumhuriyetin ilk çeyreğinde il özel idarelerinin canlı ve önemli yönetim birimleri olduğunu göstermektedir.<sup>127</sup> 1920’li ve 30’lu yıllarda genel bütçe gelirlerinin zaman zaman % 20’sine yakın büyüklükte bir kaynak kullanan özel idareler, 1940 yılından sonra % 10’un, 1965 yılından sonra ise % 5’in altına düşen büyüklüklerde kaynaklar ile yetinmek zorunda kalmışlardır. Görevleri kırsal alana yönelik olan özel idare, ülke

---

eğitim alanlarına harcama yaptıklarını göstermektedir. Sağlık ve sosyal yardım alanı da 1950’li yıllara kadar özel idareler için önemli sayılabilecek bir faaliyet alanı olmuştur.

<sup>125</sup> İlköğretim müfettişleri ile ilkokul öğretmenlerinin maaşları, 1913 yılından başlanarak, özel idare bütçelerinden ödenmiştir; bu uygulama, yaşanan aksaklıkların neden olduğu şikayetler üzerine, 1948 yılından itibaren sona ermiştir (30 Ocak 1948 tarih ve 5166 sayılı yasa).

<sup>126</sup> 1913 düzenlemesi, valiye özel idare hizmetlerinin yürütülmesi için merkezi yönetimin taşra örgütündeki personele görev verme yetkisini tanımıştır. 3360 sayılı yasa ile de yerel hizmetlerde valinin merkezi yönetim kuruluşlarının memur, araç ve gereçlerini çalıştırabileceği hükmü getirilmiştir. Bu uygulama zamanla illerin yönetiminde genel kural haline dönüşmüş; il özel idarelerinde saymanlık örgütü dışında, teknik uzman ve uygulayıcı birimler oluşmamıştır. İl yerel hizmetleri, büyük ölçüde merkezi yönetimin taşra teşkilatlarıncı yürütülmüştür. Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi– Mevzuat, Yargı Kararları, Uygulama*, İzmir, s. 66; *İç Düzen Genel Rapor: İl Özel İdareleri*, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972, s. 9-10; 46, 106.

<sup>127</sup> Birgül A. Güler, “İl Özel İdaresi Gelirleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, s. 13-28; Birgül A. Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 11-25.

ekonomisinde kırsal alanın ağırlığını yitirmesine koşut olarak 1950’li yıllardan itibaren gerilemiş; yatırımcı-harcamacı kuruluş olmaktan uzaklaşmıştır. İl yerel yönetimleri, kentleşme sürecinde belediyelerin öne çıkmasıyla, yerel yönetim sistemi içinde geri çekilmiştir.

İl özel idareleri, illerin genel yönetiminden sorumlu valilik sistemi yanında, gerek yetki gerek harcama gücü bakımından sınırlı bir role sahip olmuş, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak görev yapmışlardır. İl özel idarelerinin yeniden düzenlenmesine yönelik yasa arayışları milli mücadele döneminde başlamış, 1970’li yılların ikinci yarısına kadar birçok yasa taslağı gündeme gelmiştir.<sup>128</sup> Arayışlar 1980’den sonra da devam etmiştir. Zaman zaman kısmi değişikliklere uğrayan 1913 tarihli kararname, en kapsamlı değişikliği 1987 yılında, metnin adını İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştiren 3360 sayılı yasayla yaşamıştır. İllerin yönetimini değiştirme çabası, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren ikişer yıllık aralarla ortaya yasa taslakları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır. Seksenbeş yıl süren arayış, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile son bulacaktır.

## DEĞERLENDİRME

Türkiye’de il sisteminin kuruluş özellikleri, devrimci durum dönemlerinde ve devrimler ertesinde, toprak üzerindeki kurumlaşmanın nasıl ve neden öyle biçimlendiği bilgisine ulaşmamızı sağlamaktadır. Toprağa dayalı örgütlenmede “il ölçüğü”ni esas alan Cumhuriyet rejimi yeni sınırlar üzerinde kuruluşunu yönetsel coğrafyada topyekun bir merkez-sınır değiştirme müdahalesiyle değil, kısmi değiştirmelerle gerçekleştirmiştir. Tarihsel sınırlara ve yerleşik çıkarlara müdahale edilmemiş, ülke toprakları köklü bir düzenlemeye konu olmamıştır. Bu çerçevede Muş-Hakkari-Bitlis-Bingöl-Tunceli-Ergani, Kozan-Osmaniye, Ordu-Giresun-Trabzon-Çoruh-Artvin-Rize, Gelibolu-Kırklareli-Tekirdağ en sık müdahale edilen bölgeleri oluşturmuştur. Buna karşın Ege, Marmara, Akdeniz ve İç Anadolu bölgeleri, birkaç örnek dışında, önemli bir merkez-sınır değişikliğine uğramamıştır. Bütün düzenlemelerin gerekçesi “asayiş sorunu”na dayandırılmıştır. Bu sorunun çözümlenmesi, toplumun geniş kesimlerinden çok, ulusal pazarın bütünleşmesi sürecinde toprak ve ticari çıkarlar lehine çeşitli unsurların denetim altına alınmasını sağlamaya yönelik olmuştur. Dolayısıyla gü-

---

<sup>128</sup> Geniş bilgi için: Nuray E. Keskin, *a.g.k.*, s. 320-325.

venlik sorunu, askeri denetimin değil, bölüşüm ilişkilerinin bir parçası olarak biçimlenmiştir. Böylece milli mücadele döneminde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında toprak üzerindeki kuruluşu biçimlendiren temel dinamik *bölüşüm ilişkileri* olmuştur. Bu çalışmada sunulan örnekler, Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenişinde nüfus büyüklüğü, coğrafi yapı, gelir kaynağı, toprak genişliği, ulaşım koşulları, kamu hizmetine ulaşılabilirlik, iktisadi bütün oluşturma gibi *teknik-yönetmel* faktörlerin belirleyici olmadığını göstermektedir.

Türkiye’de 1923-1980 dönemi iktisadi politikalar bakımından genellikle birbirinden farklı dört alt-döneme ayrılarak incelenmektedir: 1923-1929 liberal dönemde özel sektör eliyle ve iç kaynaklarla kalkınmaya çalışılmış, 1930-1946 dönemde devletçilik uygulanmış, 1946-1960 döneminde tekrar bir liberal ekonomi denemesine girilerek özel sektör ve dış yardımlara dayalı kalkınma yolu seçilmiş ve 1960’tan sonra da planlı ekonomi dönemine geçilmiştir. Bütün bu dönemlerde hangi yönüne ağırlık verilirse verilsin bir karma ekonomi uygulaması görülmüştür. Bu nedenle “kamu kesimi yatırımlarının mekansal dağılımındaki politika büyük ölçüde sabit kalmış”, il sistemi de köklü bir değişikliğe uğramamıştır.<sup>129</sup> 1923-1980 dönemi hem yönetmel kademelenme hem de valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesi bakımından kendi içinde bir bütünlüğe sahiptir. Hükümet değişiklikleri ya da askeri müdahaleler, egemen sınıfların ekonomik iktidarını değiştirmeye yönelik bir programa sahip değildir, temel amaç kapitalizmin yaygınlaşmasıdır. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenmesine yönelik kapsamlı müdahale, kapitalizmin yeni bir evreye girdiği 1980’den sonraki yıllarda gündeme gelecek, iktidar sahipleri kurulu düzenin değişmesini talep edecektir.

## KAYNAKÇA

- Ababay, Feridun, *Çıldır’ın Yönetmel Örgüt Süreci: Kuzeydoğu Anadolu’nun Tarihi Coğrafyası ile Osmanlı Taşra Örgütü*, Ankara 2000.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.
- Alpay, İsmail Hakkı, “İl Özel İdare Tarihiçesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 36, Sayı 295, Temmuz-Ağustos 1965, s. 4-31.
- Atf, M., “Valayet İdare Kanunu (Kazai İdari)”, *İdare*, Yıl 2, Sayı 15, Haziran 1929, s. 651-657.
- Behlülil, Mefahir, *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz*, İstanbul 1992.

<sup>129</sup> İlhan Tekeli, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Bölgesel Politikası’nın Kökenleri”, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 112.

- Bozan, Mahmut, “Bölge Yönetimi ve Eğitim Bölgeleri Kavramı”, *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı 161, Kış 2004, s. 95-111.
- Çakan, Işıl, “Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl 1, Sayı 2, s. 85-127.
- Erdeha, Kamil, “Milli Mücadelede Livalar ve Mutasarrıflar: İzmit Mutasarrıflığı-IV”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 7/51, Nisan-Haziran 1978, s. 21-26.
- Görel, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, AÜ SBF, Ankara 1952.
- Güler, Birgül A., “İl Özel İdaresi Gelirleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, s. 13-28.
- Güler, Birgül A., “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 11-25.
- Güler, Birgül A., “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, (Ed. Birgül A. Güler), A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007, s. 1-20.
- İdare*, Yıl 2, Şubat 1929, Sayı 11; *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67; *İdare*, Cumhuriyetin 15. Yıldönümü Münasebetiyle Fevkalade Nüsha, Yıl 11, Sayı 29, Birinci Teşrin 1938.
- Keskin, Nuray E., *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.
- Koçak, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim, İstanbul 2003.
- Korkud, Selahaddin Aslan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda 1909’dan 1918 arasında İdare Teşkilatı ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme”, *Türk İdare Dergisi*, 36/293-294, 1965, s. 3-16.
- Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1988.
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY, İstanbul 1997.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul 1985.
- Özmen, Abidin, “Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce”, *İdare Dergisi*, Yıl 18, Sayı 184, Ocak-Şubat 1947, s. 237-249.
- Perinçek, Doğu, *Kurtuluş Savaşı’nda Kürt Politikası*, Kaynak Yayınları, Ankara.
- Soysal, Mümtaz, *Anayasanın Anlamı*, Beşinci Baskı, Gerçek Yayınevi, Ankara 1979.
- Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1982.
- Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor*, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.
- Tamer, Mustafa, *İl Özel İdaresi – Mevzuat, Yargı Kararları, Uygulama*, İzmir.
- Tekeli, İlhan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Bölgesel Politikası’nın Kökenleri”, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 91-119.
- Tosun, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970.
- Tunçay, Mete, *Türkiye’de Sol Akımlar –I (1908-1925)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1967.
- Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Üçüncü Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999.
- Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA)**
- Bakanlar Kurulu Kararları Kataloğu.
- Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü Kataloğu.
- Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü Kataloğu.
- Cumhuriyet Halk Partisi Kataloğu.
- TBMM Zabıt Ceridesi (TBMM ZC)**
- TBMM ZC, Devre 1, Cilt 1-3-4-5-6-7-10-11-13-28.
- TBMM ZC, Devre 2, Cilt 4-6-7-8-21-25-33.
- TBMM ZC, Devre 3, Cilt 10.