

TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE BÖLÜMLERİNİN İDARİ COĞRAFYA ANALİZİ

Administrative Geography Analysis of Civil Administration Divisions in Turkey

Ali ÖZÇAĞLAR

*Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya Bölümü,06100, Ankara
ozcaglar@humanity.ankara.edu.tr*

Özet: Türkiye’nin mülki idare bölümlerini iller, illerin alt bölümleri durumundaki ilçeler ve işlevleri sona erdirilmiş bucaklar oluşturmaktadır. Bu idari bölümlerin temelinde ise köy ve kentlerin idari alanları ile hazine arazileri yer almaktadır. Türkiye’nin idari yapısı içinde yerel yönetim alanlarına dahil edilen bu idari sahaların idari coğrafya bakımından mülki idare bölümleri içinde de tanımlanması gerekmektedir. Türkiye ile ilgili planlama çalışmalarında baz alınan “il idari alanları”nın yapısal özelliklerinin bilinmesi ve özellikle yasalarda yer alan yanlış ve eksik tanımların güncelleştirilerek düzeltilmesi gerekmektedir. Bu makalede idari coğrafyanın coğrafi bilimler içindeki yeri ve önemi, yönetim bilimiyle olan ilişkisi hakkında bilgi verilmiş, Türkiye’deki mülki idare bölümlerinin idari coğrafya bakımından analizi yapılarak konuyla ilgili kavramlar ve terimler Afyonkarahisar, Bursa, Mersin illerinden seçilen örneklerle açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare Bölümleri, İdari Coğrafya, Köy ve Kentsel İdari Alan, İl, İlçe.

Abstract: Provinces, and districts as the sub divisions of provinces, and sub-districts that their functions ended are constitute the civil administration divisions of Turkey. Administration areas of villages and cities and towns and other fields take place on the ground of these administrative divisions. It is necessary that these administration areas, which were included in the areas of local governments according to the Turkey’s general administration body, should also be defined in civil administration division in terms of administrative geography. Structural characteristics of “administrative areas of provinces” that were taking as the base for planning studies regarding our country to be known and updating of the wrong and missing definitions that were taking place in the laws are especially needed. Information about place and importance of administrative geography in geographical sciences, its relation to administrative science have been given in this contribution, and then concepts and terms regarding the topic have been explained by making the analysis of civil administration divisions in Turkey in terms of administrative geography with the patterns that were chosen from some provinces such as Afyonkarahisar, Bursa, and Mersin.

Keywords: Civil Administration Divisions, Administrative Geography, Province, District, Village and Urban Administrative Area.

1.Giriş

Bu çalışmada Türkiye’nin mülki idare bölümleri durumundaki illerin, ilçelerin ve bucakların idari bölünüş sistematiği içindeki yerleri, bunların kendi içlerinde nasıl bir yapılanma gösterdikleri, özellikle köy ve kentlerin idari alanlarıyla devlete ait hazine arazilerinin mülki idare bölümlerinin temelini oluşturduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda, idari coğrafyanın coğrafi bilimler içindeki yeri ve çalışma alanları, yönetim bilimiyle olan ilişkisi üzerinde durulmuş; kamu oyunun belleğine yanlış yerleşmiş Türkiye ile ilgili idari coğrafya kavramları hakkında örnekli açıklamalar yapılarak bu

Teslim, Mart 2005; düzeltme, Nisan2005; kabul Nisan 2005.

Initial submission, March 2005; revised submission, April 2005; final acceptance, April 2005.

konularla yakından ilgili olan kişi ve kurumların bilgilenmeleri amaçlanmıştır. Türkiye'nin mülki idare bölümlerinin analizine dair bir idari coğrafya çalışmasının mevcut literatürde yer almaması nedeniyle bu makalenin önemli bir boşluğu dolduracağı kanaatini taşımaktayız.

2. Veri Kaynakları ve Yöntem

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin idari teşkilat yapısı içinde mülki (merkezi) ve mahalli (yerel) idarenin yeri ve yönetim organizasyonu hakkındaki bilgiler doğrudan 1982 T.C. Anayasası'ndan, 5442 sayılı İller İdaresi Kanunundan, 442 sayılı Köy Kanunundan ve 5216-5272 sayılı yeni Belediye Kanunlarından elde edilmiştir. Yönetimin bilimsel tanımında "Yönetim Bilimi" adlı eserden (Tortop-İspir-Aykaç, 1999) yararlanılmıştır. DİE tarafından yayınlanan 2000 yılı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri il bültenleri ile İçişleri Bakanlığı'nın bilgisayar ortamında genel ağda yayınladığı bilgilerden önemli ölçüde faydalanılmıştır. İl, ilçe, merkez ilçe, il merkezi, ilçe merkezi, köy idari alanı, kent idari alanı tanımlarında ve mülki idare alanlarının analizinde Afyonkarahisar ve Bursa ilinin genel idarî bölünüş haritaları ile Afyonkarahisar Merkez İlçesi, Emirdağ ilçesi, Mersin-Anamur ilçesi ayrıntılı idari bölünüş haritaları; Samsun ili Salıpazarı ve Ayvacık ilçelerindeki köylerin idarî alan haritaları örnek olarak seçilmiştir.

Bu çalışmada ele alınan konu "*Türkiye'de mülki idare alanlarının idari coğrafya analizi*" olduğu için yöntem olarak öncelikle idari coğrafyanın tanıtımı yapılarak, ülke yönetimiyle ilgili kişi ve kurumların idari coğrafyadan ve idari coğrafyacıardan ne derecede yararlandıkları konusu tartışılmıştır. Daha sonra, ele alınan konuların anlaşılır kılınması için mülki idari bölümlerinin sistematik tasnifi ve ilgili kavramlar üzerinde durulmuş, şu anda işlevsel durumdaki mülki idari bölümlerinin analizi yapılmıştır.

3. İdari Coğrafya'nın Coğrafi Bilimler ve Yönetim Bilimleri İçindeki Yeri

Ülke yönetimiyle ilgili planlama çalışmalarında ele alınan mekânlar hangi ölçekte olursa olsun, yeryüzünün daha doğrusu coğrafi ortamın bir parçası olup, her yönüyle coğrafi koşullara bağlı olarak şekillenmektedirler. İnsan-doğal ortam arasındaki karşılıklı etkileşimleri ve bu etkileşimler sonucunda yer yüzünde meydana gelen faaliyetleri ve durumları temel prensipleri (*dağılım, ilişki kurma, karşılaştırma, nedensellik*) dahilinde çeşitli yöntem ve teknikler kullanarak araştırıp inceleyen coğrafya, bünyesinde yer alan bilim dalları ve araç olarak geliştirdiği coğrafi bilgi sistemleri (*Geographical Informations Systems=GIS*) sayesinde planlama çalışmalarına temel bilgiler sağlayan ve bu yönde yeni yöntem ve teknikler geliştiren bir bilim grubu haline gelmiştir (Özçağlar, 2003: 24)¹.

Bilimsel anlamda "*yönetim*" sözcüğünün *görevsel (fonksiyonel)* ve *organik* olmak üzere iki anlamı vardır. "*Görevsel (fonksiyonel) anlamda kamu hizmetlerinin yönetimi faaliyetleri anlamına gelir. Organik anlamda ise yönetme hizmeti ile kamu kurumu (örgüt) anlamına gelmektedir. Bu açıdan yönetim biliminin konusu, kamu hizmetlerinin yönetimi ile görevli kamu kurumu olarak tanımlanan kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgilidir.*" (Tortop-İspir-Aykaç, 1999:8) Bu tanımdan hareketle yönetim konusuna idari coğrafya açısından bakacak olursak, ülke arazisinin yasalara bağlı kalarak sistemli bir şekilde kontrol altında tutulması, ülkedeki toplum hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi ve denetlenmesiyle ilgili faaliyetlerin bütünü *idarî (yönetmel) faaliyet* kapsamındadır. Ülke alanları içindeki her türlü idarî faaliyetin coğrafi şartlara olan bağımlılığının ortaya çıkarılması gündeme geldiğinde, *idarî coğrafya* devreye girmektedir.

Ülkemizdeki üniversitelerin kamu yönetimi, iktisat, uluslar arası ilişkiler, hukuk vb. bölümlerinde idari coğrafya dersi okutulmadığı için buralardan mezun olan yöneticiler, ekonomistler, hukukçular, siyasetçiler mekân bilgisinden ve insan-doğal ortam arasındaki etkileşimlerden, kısacası gelişmiş ülkelerdeki uygulamanın aksine yaşadıkları ülkeyi, yönetecekleri alanları tanımadan önemli makamlarda görev almaktadırlar. İnsanla doğrudan ilişkili bir mekân bilimi olan coğrafyadan bütün bilimler yararlanmaktadırlar. İnsanın yeryüzündeki faaliyetlerini bir mekâna bağlı kalarak ele alıp işleyiş *görevsel* ve *organik* açıdan inceleyen yönetim bilimi de coğrafyadan yararlanmak zorundadır.

4. İdari Coğrafya'nın Araştırma Konuları ve Türkiye'deki Uygulama Alanları

Uluslararası platformlarda siyasî nitelik taşıyan devletlerin egemenlikleri altındaki ülke arazilerinin yönetimiyle ilgili esasları coğrafi ortamla ilişkili olarak ele alan sosyo-ekonomik coğrafya dalı *idarî coğrafya*'dır. İdari coğrafya, devletin yönetim yapısı gereği ülke topraklarında yapılmış veya yapılacak idarî düzenlemelerin doğal coğrafya koşullarına ve sosyo-ekonomik yapıya uygun olup, olmadığını araştırıp, bu yönde yapılacak planlamalara yön vermektedir. Ülkelerin idarî planlamalarına büyük katkı sağlayan idarî coğrafyanın Türkiye ile ilgili araştırma konularını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Mülki idareye ait bölge sistematığının coğrafi koşullara uyumlu hale getirilmesi ve ülke arazisinde en uygun idari bölünüşün elde edilebilmesi için saha araştırmaları yapılması elde edilen bilgilerin coğrafi bilgi sistemleri (CBS=GIS) teknikleriyle haritalanması ve raporlandırılması,
- Mülki idare alanlarına (*il ve ilçe alanlarına*) yönetim merkezi (*il merkezi, ilçe merkezi*) olabilecek en uygun yerleşmeleri yerinde yapılacak fonksiyonel analiz çalışmalarına ve yürürlükteki yasal mevzuata bağlı olarak belirlenmesi ve alternatifli raporlar hazırlayarak önermede bulunulması,
- İdari alanlar içinde yer alan yerleşmelerin yönetim organizasyonu kapsamında durumlarının incelenmesi ve toplum hizmetlerin dengeli ve adil bir biçimde dağılımı için öneriler getirilmesi,
- Ülke sathında yönetim organizasyonu içinde yer alan merkezi ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşların işlevleri hakkında bilgi toplanması, bunların bilgisayar ortamında değerlendirilerek GIS teknikleriyle görsel malzeme (tablo, grafik, harita) haline getirilmesi ve amaca uygun biçimde raporlandırılması,
- Özel sektörde, yönetim organizasyonu içinde yer alan her türlü konunun veya işin coğrafi mekânla olan ilişkilerini ortaya koyarak, etkileşimin ne yönde olduğunun tespit edilmesi ve yapılacak planlamalara karar geliştirme kapsamında somut önerilerde bulunulması.

1982 T.C.Anayasası'nın 126. maddesiyle 5442 sayılı İl idaresi Kanununun 1. maddesinde Türkiye'nin merkezi yönetim bakımından idari bölümlenmesinin yapılmasında ülke arazisinin "*coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine*" bakılması hükmü getirilmesine rağmen, il ve ilçelerin idari alanlarının tespiti sırasında bu konularla doğrudan ilgilene *idarî coğrafyadan* ve bu alanda yetmişmiş *coğrafyacıardan* ne yazık ki yararlanılmamaktadır.

Bir ülkenin mülki idare bölge ve bölümleri (*il ve ilçelerin idari alanları*) aynı zamanda coğrafi mekânın birer parçası olduğuna göre, yeni bir idarî bölge-bölüm-alan oluşturulması veya düzenlenmesi gündeme geldiğinde, öncelikle idari planlamaya esas olan sahalanın coğrafi etüdünün hazırlanması gerekmektedir. İdari coğrafyacılar tarafından yapılan araştırmalarda idarî alan belirlenmesine temel teşkil edecek konular öne çıkartılarak, planlanacak sahalanın doğal, beşerî ve ekonomik coğrafyası incelenmektedir. Bilhassa, *idarî sınırlar içinde kalacak sahanın doğal coğrafya yapısı; bu alanlar içinde yer alacak yerleşmelerin jeomorfolojik ünitelere göre dağılımları; ulaşım ağının durumu; yerleşmelerin nüfus yapısı ile ekonomik özellikleri; idarî ve ticari ilişkileri* bu çalışmalarla ortaya çıkarılmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ülke arazisinin yönetimiyle ilgili bu tür işlerde saha araştırmalarına ve coğrafyacılar büyük önem verildiği halde, Türkiye'de maalesef böyle bir yaklaşımdan söz edilememektedir. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün bünyesinde 6 Mart 1971 tarihinde Genel Müdürlük onayı ile yeni kurulan **Dördüncü Şube**, "*il, ilçe, bucak kurulması, kaldırılması, merkezlerinin değiştirilmesi, mülkiye müfettişlerinin raporlarının izlenmesi ve Genel Müdürlük Yönergesinde belirtilen diğer iş ve işlemlerin yürütülmesiyle*" ; **Beşinci Şube** ise, "*harita bastırılıp dağıtılması, sınır ve kuruluş değişikliklerinin haritalara işlenmesi, Ad Değiştirme*

İhtisas Komisyonunun raportörlük görevinin yapılması, il yıllıkları ve idari coğrafya işlerinin yürütülmesi, yayın faaliyetlerinde bulunması ve Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve İcra Planlarıyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesiyle” görevlendirilmiştir (<http://www.icisleri.gov.tr>).

Ülkemizin mülki idare alanlarıyla ilgili coğrafi konularda bu türlü çalışmaların yapıldığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Dördüncü ve Beşinci Şubeleri ile 81 ildeki il planlama koordinasyon müdürlüklerinde acaba coğrafyacılar kadrolu olarak görev verilmiş midir? Bu sorunun cevabı tabii ki hayırdır. Türkiye’de “*il, ilçe, bucak kurulması, kaldırılması, merkezlerinin değiştirilmesi, harita bastırılıp dağıtılması, sınır ve kuruluş değişikliklerinin haritalara işlenmesi, Ad Değiştirme İhtisas Komisyonunun raportörlük görevinin yapılması, il yıllıkları ve idari coğrafya işlerinin yürütülmesi*” gibi çalışmalarda, her nedense coğrafyaya ve coğrafyacılar hiç gereksinim duyulmamaktadır! Bu konu özellikle doğrudan İçişleri Bakanlığı'nı, Devlet Planlama Teşkilatı'nı ve Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı'nı ilgilendirdiği için, Avrupa Birliği'ne girmeye çalışılan şu günlerde, gelişmiş ülkelerdeki standartları yakalayabilmemiz açısından *bu konularda eğitim almış coğrafyacılar*, özellikle *idari coğrafyacılar* ilgili birimlerde kadrolu olarak görev verilmesi gerekmektedir.

5. Kavramsal Açıdan Mülk, Ülke, Devlet, Mülki İdare, Mülki İdare Taksimatı

Devletin egemenliği altında bulunan arazinin tümü *mülk* veya *ülke* olarak tanımlanmaktadır. Devlet egemenliği altındaki araziye siyasi nitelik taşıyan ülke sınırları kuşatmaktadır. Bu sınırlar, komşu devletlerle masaya oturularak yapılan uzun görüşmeler sonucunda imzalanan antlaşma hükümlerine göre harita üzerine çizilmiştir. Ayrıca, deniz ve göllerde kıyısı bulunan ülkelerin sınırları kıyıda sona ermeyip, uluslararası hukuka veya iki ülke arasındaki siyasi anlaşmalara göre su alanlarında hatta kıta sahanlığı üzerindeki adalarda da devam etmektedir. Akdeniz, Ege ve Karadeniz’de kıyısı bulunan ülkemiz ile Hazar Denizi gibi büyük bir gölü paylaşan ülkelerde (*Rusya, Azerbaycan, İran, Türkmenistan, Kazakistan*) olduğu gibi. Bu itibarla Arapça’da *mülk* olarak adlandırılan devlet arazisi, ülke sınırları dahilindeki coğrafi mekânın tümünü kapsamaktadır. İnsan-doğal ortam arasındaki karşılıklı etkileşime bağlı olarak şekillenen coğrafi mekân, hem doğal coğrafya, hem de sosyo-ekonomik coğrafya yönünden çok çeşitli unsurları bünyesinde bulundurmaktadır. Bu nedenle ülke arazisine sadece toprak ve su olarak bakmamak gerekir.

Bu arada kamu oyunda sürekli olarak yapılan bir yanlış düzeltmek yerinde olacaktır. Anlamları farklı olduğu halde, *ülke* ve *devlet* sözcükleri eş anlamlıymış gibi birbirinin yerine kullanılmaktadır. İnsanın faaliyet sahası içinde kalan yer yüzünün bütünü veya bir parçası, hatta çok küçük bir kesimi genel anlamda “*ülke*” kabul edilmektedir. Ancak genel anlamdaki ülke kavramı ile siyasi ve idari coğrafyadaki ülkeyi birbirine karıştırmamak gerekir. Ortak değerlere sahip insan topluluklarının kıtalar veya adalar üzerinde kendileri için yaşam alanı olarak seçtikleri ve çeşitli mücadeleler sonucunda sahiplendikleri, siyasi sınırlarla birbirinden ayrılan alanlar siyasi coğrafyadaki ülkeleri oluştururlar. Bir ülkeyi hem uluslar arası platformlarda temsil eden, hem de ülke içindeki yönetimi sağlayan resmi organların ve kadroların tümüne ise *devlet* denilmektedir. Bu açıklamalara dayanarak idari coğrafyada yönetilen mekânların tümü *ülke*, yönetim organizasyonu içinde yer alan kurumlarla kadroların tümü *devlet* olarak algılanmaktadır. Demokratik kurallara sınıksız bağlı olan cumhuriyet rejiminde devleti, ülkede yaşayan toplumun (*cumhurun*) kendi içinden çıkardığı kadroların tümü oluşturmaktadır. Bu nedenle “*Türkiye Cumhuriyeti Devleti*” tamlamasında “*Türkiye*” mülke yani ülkeye, “*Cumhuriyeti*” ülkede yaşayan topluma, “*Devleti*” ise toplumun anayasa ve yasalara bağlı kalarak kendi içinden oluşturduğu resmi kurum kuruluş ve kadroların bütününe karşılık gelmektedir.

Mülki idare, merkezi yönetim demektir. Karar alma ve sorumluluğun merkeze ait olduğu, kamu hizmetlerinin tek elde toplandığı yönetim modelidir. Merkezi idarenin hem başkent Ankara’da, hem de tüm yurda dağılan taşra örgütleri bulunmaktadır. Merkezi idarenin başkentteki örgütü Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulundan oluşur. Bütün idarî faaliyetlerin merkezi

Bakanlar Kurulu'dur. Merkeze bağlı taşra örgütleri (*il, ilçe teşkilatları ile işlevleri olmayan bucak teşkilatları*), merkezin emir ve direktiflerini, buldukları coğrafyada uygulamakla görevli mülki idare birimleri olup yöneticileri merkezden atanırlar. Bunlar devlet tüzelkişiliğini temsil ederler. Özerklikleri söz konusu değildir, merkeze bağlıdırlar. Bu temel özelliklerine rağmen taşra örgütlerine yetki genişliği verilebilir (Odyakmaz-Kaymak-Aleskerli, 2004:164).

İşte, devlet yönetimi altındaki ülke arazisinin (mülkün) mevcut yasalar kapsamında dereceli olarak yönetim alanlarına bölünmesine *mülki idare taksimatı*, idari bölünüşe göre elde edilen idari coğrafya mekânlarına *idari bölge, idari bölüm, idari alan* gibi adlar verilmektedir (Çizelge 1).

Çizelge 1. Türkiye'nin idari bölünüş sistematığı

Ülke	Mülki İdare Bölgeleri	Mülki İdare Bölümleri	İşlevsiz Olan Alt Mülki İdari Bölümleri	Tabanı Oluşturan İdari Alanlar
Türkiye	İller	İlçeler	Bucaklar (işlevleri yok)	Köy ve Kentlerin İdari Alanları ile Hazine Arazileri

6. Mülki İdare Bölümlerinin Temelini Oluşturan İdarî Alanlar

Ülke sathına yayılmış değişik türde ve fonksiyondaki yerleşmeleri yakın çevrelerindeki ekonomik faaliyet sahalarıyla birlikte ele alıp sınırlandırmakla alt kademedeki mülki idari bölünüş gerçekleşmektedir. Köylerin ve kentlerin idari alanları, bir bal peteği içindeki gözlere benzemektedir. Nasıl ki arıların içini balla doldurdukları her bir göz yan yana gelerek peteğin tümünü oluşturuyorsa, köy ve kent idari alanları da yan yana gelerek kademeli olarak ülke bütünü içinde yer alan mülki idare bölümlerini meydana getirmektedir. İşte bir bal peteğinin gözlerine benzetmeye çalıştığımız bu *çekirdek idari üniteler* içinde kırsal yerleşmeler bulunduğu gibi kentsel yerleşmeler (kasaba ve şehirler) de bulunmaktadır. Kırsal hayatın egemen olduğu yerleşmeleri kapsayan idari üniteler köy muhtarlıkları, kentsel hayatın egemen olduğu idari üniteler ise belediyeler tarafından yönetilmektedir. Bu itibarla köy muhtarlıkları tarafından yönetilen çekirdek idari alanlara "*köy idari alanı*", belediyelerce yönetilen kasaba ve şehir alanlarına ise "*kentsel idari alan*" adını vermekteyiz. İçişleri Bakanlığı'nın verilerine göre 2005 yılında Türkiye'de, **35133** köy idari alanı, **3154** kentsel idari alan olmak üzere toplam **38287** "*çekirdek idari alan*" bulunmaktadır (<http://www.icisleri.gov.tr/>).

Sözünü ettiğimiz bu çekirdek idarî alanlardan başka hiç bir köyün veya kentin idarî sınırları içinde yer almayan, ancak bir ilçenin idari sınırları içinde geniş alanlar kaplayabilen *hazine arazileri* de bulunabilmektedir (Şekil 8). Genellikle dağlık sahalarda orman, yayla alanları veya zirveler bölgesi durumunda karşımıza çıkan bu tür arazilerin çok yerde yönetim bakımından nereye bağlı olduklarının tanımlanmamış olması yüzünden arazi kullanımı ve paylaşım bakımından yönetim kargaşası yaşanmaktadır. İşte temelde yer alan ve birbiriyle karşılıklı etkileşim halinde bulunan bu çekirdek idari alanların ve hazine arazilerinin merkezi bir yerleşme (*ilçe merkezi*) etrafında yan yana gelmesiyle çeşitli büyüklükteki "*ilçe alanları*", ilçe alanlarının bir araya gelmesiyle "*il alanları*", il alanlarının birleşmesiyle de "*Türkiye*" ortaya çıkmaktadır (Çizelge 1).

Anayasaya göre, devletin idari teşkilat yapısı içinde il genelini kapsayan il özel idareleri, şehir ve kasabalardaki belediyeler, köylerdeki muhtarlıklar ile şehir ve kasabalar içinde yer alan mahalle muhtarlıkları *yerel yönetimler* içinde tanımlanmaktadır. Yerel yönetim organları, merkezi idarenin üstlenmediği kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu, merkezden ayrı ve özerk kamu idareleridir. İl özel idaresinin başkanı olan valinin dışında diğer yerel yöneticiler seçimle iş başına gelirler. Yerel yönetim organları tarafından yönetilen mekânlar mülki idare bölümlerinin temelini oluşturdukları halde, ülke yönetimine esas olan idari bölünüş sistematığı yasalarda eksik olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu sorunun giderilmesi için konuya idarî teşkilatlanmadan çok, idari coğrafya açısından mekânsal boyutta yaklaşmak yerinde olacaktır.

6.1.Köy İdari Alanları

Türkiye'nin idari bölünüş sistematığı içinde tabanı oluşturan muhtarlar ve ihtiyar heyetleri tarafından yönetilen köy idari alanları, “belirli bir idarî sınırı bulunan ve bu sınırlar içerisinde yer alan sürekli ve dönemlik kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan, hammadde üretimi (tarım, hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) ve evsel sanayi ile ilgili faaliyetlerin egemen olduğu ülkemizin kırsal kesimini oluşturan en küçük idarî sahaları” durumundadırlar (Özçağlar,1996: 8). Bu tanımda vurgulanan husus, idarî anlamdaki köyün, herhangi bir coğrafi mekânda yer tutan, sınırları belirli bir yönetim alanı olmasıdır. Bu idarî alanı yakından incelediğimiz zaman, köyün arazisini, yerleşme veya yerleşmelerini görmekteyiz. Bir köyün arazisi, tarım, otlak (çayır-mera), orman, kayalık, göl ve bataklık alanları, akarsu yatakları, sahillerdeki kumsallar ve yerleşim alanları'ndan oluşabilmektedir.

**Son gelişmelere göre köy için nüfus sınırı ne olmalıdır?*

18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda nüfus miktarı için 2000 rakamı sınır kabul edildiğinden, eskiden yapılan köy tanımlarında “nüfusu 2000'den az olan yurtlara köy denir” şeklinde yuvarlak bir ifade kullanılmıştır. 24 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı yeni Belediye Kanununun 4. maddesine göre bundan böyle nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilecektir. Bir yerleşim alanında belediye kurulması için 5000 nüfusun üzerine çıkılması koşulu getirildiğine göre, köy tanımında kullanılan 2000 rakamı yerine 5000 rakamının genel anlamda ortalama sınır kabul edilmesi zorunluluğu belirlemiştir. Ülkemizde nüfusu 5000'i aştığı halde belediye teşkilatı kurulmayan çok sayıda köyün bulunduğu bilinmesi ve bu bağlamda tek başına nüfus miktarını esas alarak köy tanımı yapılmaması doğru bir öneri olacaktır.

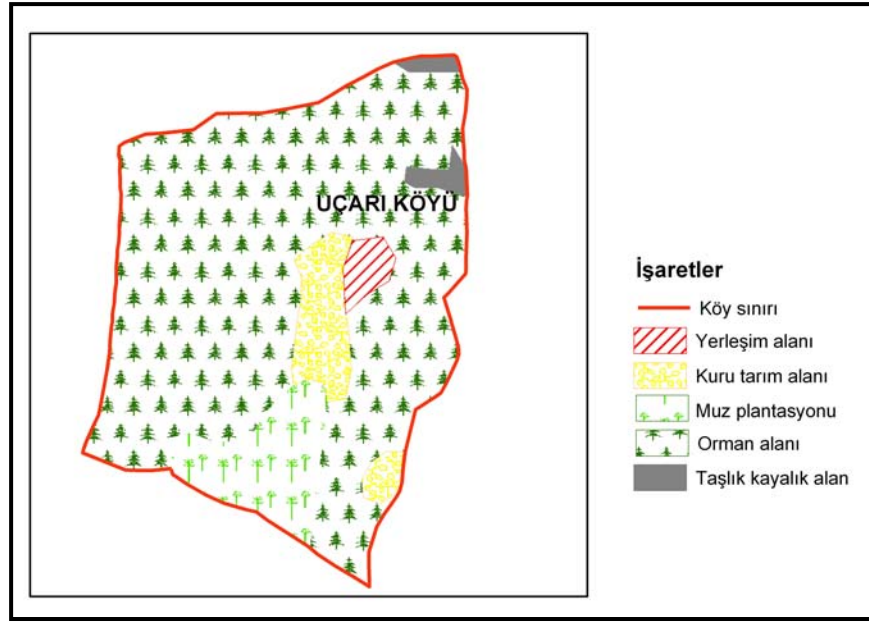
Türkiye'deki köy idari alanlarını bünyelerinde yer alan kırsal yerleşim ünitelerinin nicelik ve niteliklerine göre tek yerleşmeli, mahalleli ve çok yerleşmeli olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür.

6.1.1.Tek Yerleşmeli Köy İdari Alanları

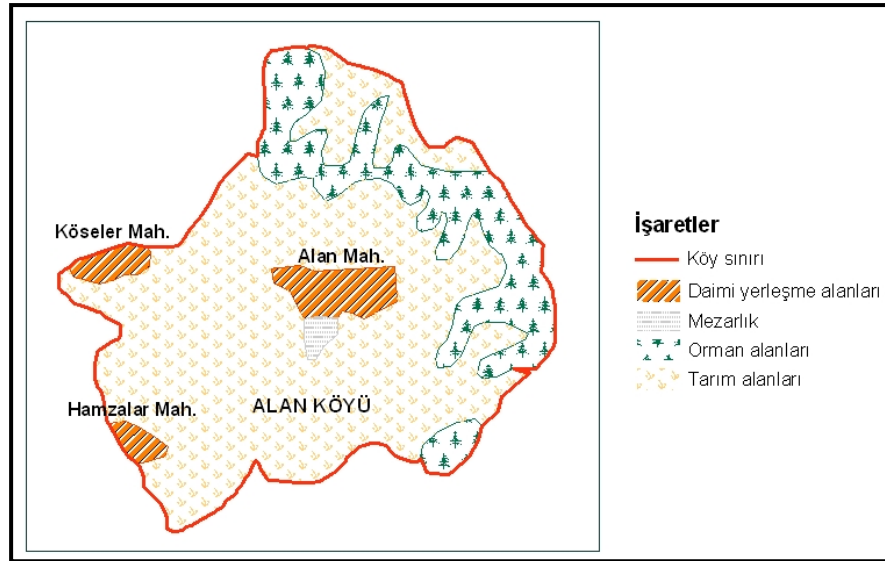
Türkiye'deki köylerin idarî sınırları içerisinde çoğunlukla tek yerleşim birimi vardır (Şekil 1). Sadece bir adet sürekli yerleşim alanına sahip köy idarî alanlarında bu yerleşmelere de “köy” denilmesi, idarî anlamdaki köy ile yerleşme olarak köy'ün birbirine karıştırılmasına yol açmaktadır. Gerek yazı dilinde, gerekse konuşmalarda idarî anlamdaki köy ile yerleşme anlamındaki köy birbiriyle karıştırılmakta, anlam yanlışlığı yapılarak biri diğerinin yerine kullanılmaktadır. Bu nedenle tek yerleşmeli köy idari alanı tipinde “köy” sözcüğünün kullanılması sırasında çok dikkatli olmak gerekmektedir. Eğer, köyü idarî ünite olarak vurgulamak istiyorsak, “köy idarî alanı” veya “köy muhtarlık sahası” şeklinde açık bir ifade kullanılması yerinde olur.

6.1.2. Mahalleli Köy İdari Alanları

Türkiye'deki mülki idare bölümlerinin temelini oluşturan bazı köylerin idari alanlarının içinde birden fazla sayıda devamlı oturlan yerleşim birimi bulunmaktadır. Bu özellikteki köy idari alanlarını “mahalleli köy idari alanı” şeklinde adlandırmaktayız. Mahalleli köy idari alanlarındaki her bir mahalle yerleşmesini tek başına ele aldığımızda, bunların bir köy idari alanı içinde yer alan tek yerleşme durumundaki köylerden fazlaca farkları bulunmamaktadır (Şekil 1). Bu nedenle, bir köyün muhtarlık alanı dahilinde sürekli olarak yaşanan birden fazla yerleşim birimi bulunuyorsa, bu kırsal yerleşmelerin her biri idarî yönden “mahalle” olarak isimlendirilmektedir.



Şekil 1. Tek yerleşmeli köy idari alanlarına örnek: Mersin ili, Anamur ilçesi, Uçarı köyü



Şekil 2. Mahalleli köye örnek: Samsun ili Salıpazarı ilçesi Alan köyü

Mahalle, Arapça bir sözcük olup, yerleşilmiş, oturlan yer (*mahal*) anlamındadır. Öncelikle, burada sözü edilen mahallelerin şehir ve kasabaların bünyesinde yer alan mahallelerle karıştırılmaması gerekmektedir. Kırsal alanlardaki mahalleleri bir idarî sınıra bağlı kalmadan tek başına yerleşme olarak ele aldığımızda, bir köy idarî alanı içinde tek yerleşme durumunda olan diğer köy yerleşmelerinden hiçbir farklarının olmadığı görülmektedir. Hatta, mahalle olarak nitelendirdiğimiz bu yerleşmelere buralarda yaşayan insanlar "**köyümüz**" demektedirler. Bu nedenle, kırsal kesimdeki mahalleleri normalde bilinen tek yerleşim alanı durumundaki köylerden farklı bir yerleşme tipi olarak kabul etmek kavram kargaşası yaratmaktadır. Bu kargaşaya son vermek için, kırsal alanlardaki mahallelerin, "*bir köy idarî alanı içinde aynı muhtarlığa bağlı olup, sürekli olarak ikâmet edilen köy yerleşmeleridir*" şeklinde tanımlanması gerekmektedir. Şekil

2’de örnek olarak verdiğimiz Alan köyü üç mahalleli bir köy olup, Alan, Köşeler ve, Hamzalar mahallelerinden oluşmaktadır. Köyün idari alanına adını veren Alan mahallesi, muhtarlık biriminin bulunduğu mahalle konumunda olup, aynı zamanda *köyün yönetim merkezi* durumundadır. Bu pozisyonda olan mahallelere “*merkez mahalle*” adı verilmektedir.

Osmanlı döneminde bazı yörelerde (*Samsun-Bolu-İstanbul üçgeni*) oluşturulmuş divanlar bugünkü mahalleli köylere benzemektedir. Divanlar dağınık halde bulunan köy yerleşmeleriyle kolayca irtibat kurmak ve vergi toplamada kolaylık sağlamak amacıyla bir ünite içerisinde yer alan köy yerleşmelerinin değişik sayılarda (*üçerli, beşerli, onarlı*) gruplanmasıyla oluşan idari alanlar idi. Divan edebiyatı şairlerinin şiirlerini topladıkları eserlere nasıl ki divan denilmişse, köylerin bir araya gelerek oluşturdukları birliğe de divan adı verilmiştir. Bir divan içinde yer alan yerleşmeler de divan ekiyle (*Kayalık Divanı, Kulaklı Divanı gibi*) isimlendirilmekteydi. Bu adların yerleşmelerde halen yaşatılmış olması da bir başka kavramsal kargaşa yaratmaktadır. Aslında Osmanlı döneminin yöresel kırsal idari alanları olan divanları, bugünün mahalleli köylerine veya işlevleri sona erdirilmiş bucaklara benzetmek mümkündür. *T.C. Devleti'nin bugünkü idarî bölünüşü içinde divan adını taşıyan kırsal idarî ünite yoktur.* Cumhuriyet döneminde çoğu divan ünitesi kendi içinde bölünerek birkaç köy muhtarlık alanının oluşumuna imkân tanımıştır. Bu itibarla, günümüzde divan adını taşıyan yerleşmelere bir muhtarlık alanı içinde yer alan devamlı kır yerleşmeleri (*köy ve mahalle*) gözüyle bakmamız gerekmektedir. Halen birçok lise coğrafya kitabında ve üniversitelerin coğrafya bölümlerinde okutulan çeşitli kitaplarda “*divan*” bir kır yerleşme tipi olarak tanıtılmaktadır.

6.1.3. Çok Yerleşmeli Köy İdari Alanları

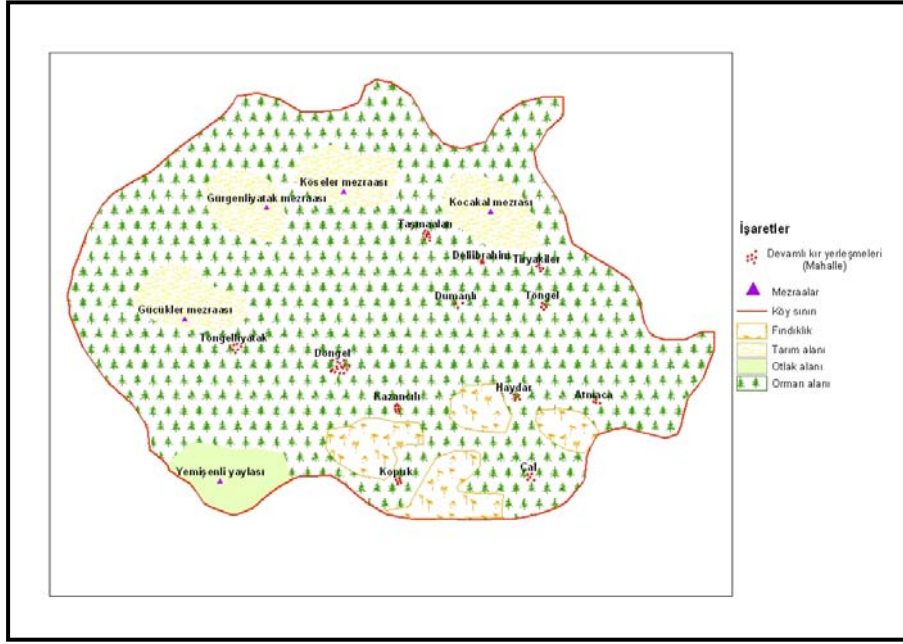
Bazı köylerin idari sahaları içinde birden fazla sayıda mahalle bulunabileceği gibi, bunların yanında çeşitli sayılarda sezonluk kır yerleşmeleri de (*mezraa, yayla, kom, dam vb.*) bulunabilmektedir.

Şekil 3’te şematik haritası verilen Döngel köyünün idari alanı içinde 12 mahalle (*Döngel, Kazancılı, Töngelliyatak, Haydar, Kopuk, Çal, Atmaca, Töngel, Tiryakiler, Deli İbrahim, Taşmaalan, Çamalan*); 4 mezraa (*Gücükler, Gürgenliyatağ, Köşeler, Kocakal*); 1 yayla (*Yemişenli Yaylası*) bulunmaktadır. Bu köy, Canik Dağları üzerinde ormanlık bir sahada geniş bir alan kaplamaktadır. Toplam 16 yerleşim ünitesinden oluşan bu köy idari alanının merkezi (merkez mahallesi) içinde muhtarlığın bulunduğu, aynı zamanda köyün idari alanına kendi adını veren Döngel adlı mahalle yerleşmesidir.

Çok yerde yanlış bir yaklaşımla mahallelere *mezraa* da denilmektedir. *Mezraa*, Arapça bir sözcük olup, *ziraat alanı, ekinlik* anlamına gelmektedir. Engebeli arazi yapısına sahip sahalarda yer alan köylerde, ziraat alanları köy yerleşim sahasından uzakta bulunabilmektedir. İşte, bu gibi tarım alanlarına *mezraa*, bu alanlarda tarım sezonu boyunca barınmak amacıyla inşa edilen yerleşmelere de *mezraa* yerleşmesi denilmektedir. *Mezraa* yerleşmeleri tarımsal fonksiyonlu dönemlik yerleşmelerden olup, yıl içinde tarımsal faaliyetin yürütüldüğü dönemde arazi sahipleri veya kiralayanlar tarafından yerleşik hale getirilirler. Tarımsal faaliyetin sona ermesiyle bu yerleşmeler boş kalır. Son yıllarda Türkiye’deki *mezraa* yerleşmelerinin çoğu sürekli ikamet edilen yerleşmelere dönüşmüşlerdir. Bir köy alanı içindeki *mezraa* yerleşmelerinin sürekli oturan yerleşmeler haline gelmeleri idarî bakımdan mahalle statüsü kazandıklarına işaret etmektedir. Halen çok yerde halkımızın mahalleye dönüşmüş bu yerleşmeleri eskiden gelen alışkanlıkla *mezraa* olarak nitelendirmesi yüzünden 1/25000 veya 1/100000 ölçekli topografya haritalarında pek çok mahalle yerleşmesi *mezraa* olarak gösterilmektedir. Önemli olan bu değişimleri yerinde araştırmak ve eski bilgileri güncelleştirmektir.

Nüfus sayımlarında mahalleli köylerin ve çok yerleşmeli köylerin nüfusları yerleşme bazında ayrı ayrı tespit edildiği halde, bunların nüfusları bağlı oldukları muhtarlığa göre idarî alan esasına göre toplanarak köyün idari alanına verilen isim altında yayımlanmaktadır. Bu nedenle, DİE tarafından yayımlanan bültenlerde yer alan köy nüfuslarının kaç *mahalleye* veya *yerleşmeye*

ait olduğu görülmemektedir. Örneğin Alan köyünün idari alanına giden bir sayım memuru, bu köyün idari sınırları içinde yer alan üç mahallenin (*Alan, Köşeler ve, Hamzalar*) nüfus sayım işlemlerini ayrı ayrı yapıp kayıt altına aldığı halde, elde edilen sonuçlar DİE tarafından tek kalem altında toplanarak sanki bir yerleşmeye ait nüfusmuş gibi yazılmaktadır. Bu nedenle DİE'nin *Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş* bültenleriyle, *Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri* adını taşıyan il bültenlerindeki köy nüfuslarının köy idari alanı bazında tespit edilip yayınlanmış olduğunun bilinmesi gerekmektedir.



Şekil 3. Çok yerleşmeli köye örnek: Samsun İli Ayvacı ilçesine bağlı Döngel Köyü

6.2. Kentsel İdari Alanlar

Kent, günümüz Türkiye’inde yaygın olarak *şehir* karşılığı kullanılan ve şehirle eş anlamlıymış gibi algılanan bir sözcüktür. Ancak, kasaba ve şehirler birbirlerinden farklı özelliklere sahip yerleşmeler olduklarına göre, bu iki farklı yerleşme tipini birleştirerek tek yerleşme tipine dönüştürmenin ne kadar yararlı olacağı tartışmalıdır. Özellikle genel yaşam ortamı söz konusu olduğunda “kırsal”, “kentsel” sözcüklerini; insanları yaşadıkları yerlerle ilişkilendirerek ele aldığımızda da, “köylü”, “kentli” şeklinde bir ayırım yapmaktayız. İşte, burada vurgulanan kent kavramı içerisinde hem kasabalar, hem de şehirler yer almaktadır. Bu nedenle, ülkemizdeki kasaba ve şehirleri özde herhangi bir fonksiyonel ayırma tabi tutmadan genelleştirerek “kentsel yerleşmeler” başlığı altında toplamak mümkündür. Belediye teşkilatına sahip olan ilçe merkezi, il merkezi durumundaki kentsel yerleşmelerle, ilçe ve il merkezliği görevi olmayan belediye örgütlü kentsel yerleşmelerin (=beldelerin)³ içerisinde yer aldıkları idari alanlara “kentsel idari alan” demekteyiz.

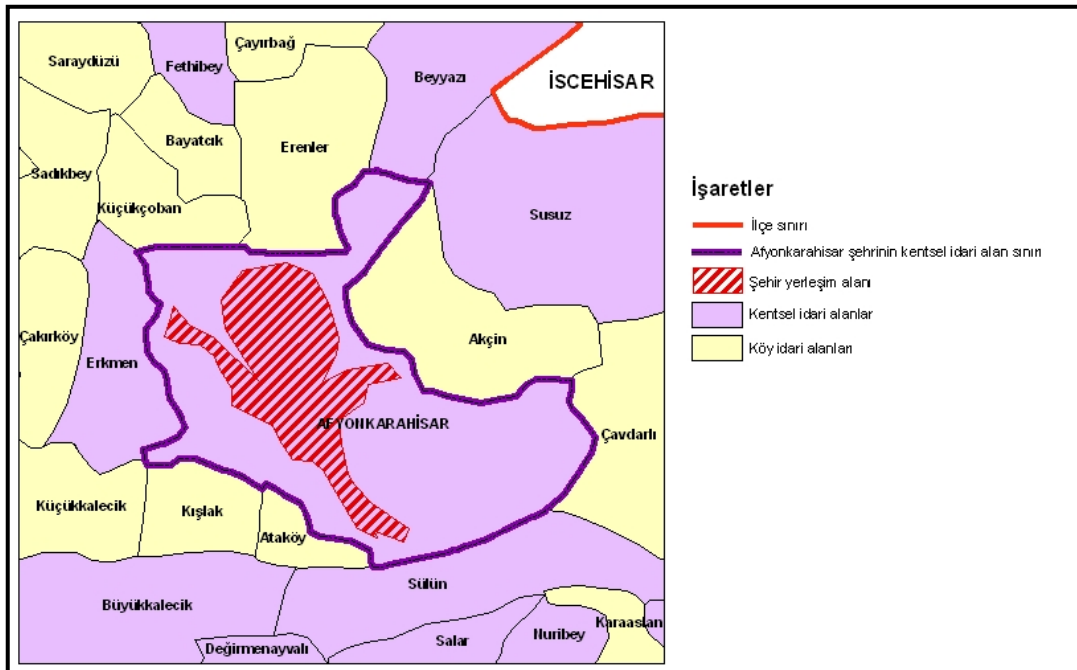
Mevcut durumda ülkemizde 81 il merkezi, 794 ilçe merkezi ve 2279 belde³ olmak üzere 3154 kentsel yerleşim alanı bulunmaktadır (Çizelge 2).

Çizelge 2. Türkiye'deki kentsel yerleşmelerin nüfus gruplarına göre dağılımı (2000 yılı)

Nüfus grupları→	2000' DEN AZ	2000-5000	5000- 10000	10000-20000	20000-30000	30000+	TOPLAM
İl merkezi	-	-	-	1 Ardahan	2 Artvin Tunceli	78	81
İlçe merk.	14	164	226	190	74	126	794
Belde	340	1492	339	80	17	11	2279
TOPLAM	354	1656	565	271	93	215	3154

6.2.1. Normal Statüdeki İl Merkezlerinin Kentsel İdari Alanları

Afyonkarahisar ilinin Merkez ilçesi sınırları dahilinde bir kentsel idari alan içinde yer alan Afyonkarahisar şehri, hem merkez ilçenin ilçe merkezi, hem de il alanının bütünüdür (il merkezidir). Kuzeyden Küçükçoban, Erenler köyleri ile Beyyazı kasabası; doğudan Akçin, Çavdarlı köyleri; güneyden Sülün kasabası ile Ataköy, Kışlak, Küçükkelecik köyleri; batıdan ise Erkmen kasabasının idari sınırları ile çevrelenen Afyonkarahisar şehrinin kentsel idari alanı (Şekil:4) bütünüyle şehrin yerleşim alanı durumunda olmayıp, bu alan içinde tarım, mera ve çayır alanları ile tarım dışı araziler de yer almaktadır. Bu sınırlar içinde kalan saha şehre hizmet vermekle yükümlü olan Afyonkarahisar Belediyesinin hizmet alanı durumundadır. Sistemin doğru işleme bakımından olması gereken durum bu iken, ülkemizdeki belediyelerin pek çoğu kendi sorumluluklarında olan kentsel idari alanlarının tümüne sahip çıkmayıp, sadece yerleşim alanıyla ilgilenmekte, yerleşimin gelişimine uygun olarak belirledikleri hizmet alanı veya mücavir alan sınırlarına bağlı yönetim ve denetimde bulunmaktadır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 1995:6-23). Belediyelerin kendi amaçları doğrultusunda çizdikleri bu sınırların gerçekte var olan kentsel idari alan sınırlarıyla uyumsuzluğu yüzünden bazı yerlerde hiçbir yönetim ve denetim altında olmayan sorumsuzluk alanları ortaya çıkmaktadır. Kaçak yapılaşma için son derece elverişli olan bu sorumsuzluk alanlarının ortadan kaldırılması için belediyelerin kendi kentsel idari alanları içinde yer alan arazinin tümüne sahip çıkmaları gerekmektedir.



Şekil 4. Afyonkarahisar ilinin il merkezi ve Merkez ilçesinin ilçe merkezi konumunda olan Afyonkarahisar şehrinin kentsel idari alanı

6.2.2. Büyükşehir Statüsündeki İl Merkezlerinin Kentsel İdari Alanları

Türkiye’de normal statüdeki 65 il merkezinin kentsel idarî alan yapısı Afyonkarahisar’daki yapıya benzediği halde, geriye kalan 16 il merkezinde (*İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Mersin, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Samsun ve Adapazarı*) farklı bir yapı bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin hizmet verdiği bu il merkezlerinin hepsinin kentsel idarî alanları, semtlerinde kurulan belediyelere göre ayrıca bölümlenmeye tabi tutulmuştur. Özel statüleri nedeniyle İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri şehirlerinin belediye teşkilatlı semtleri aynı zamanda ilçe merkezi haline getirilerek valiliklere binen iş yükü buralarda kurulan kaymakamlıklara aktarılmıştır. Büyükşehir statüsündeki il merkezlerini kendi içindeki bölümlenmeye göre her bir semti farklı bir yerleşmeymiş gibi algılamak veya algılatmak çok yanlıştır. Bu nedenle yukarıda adları geçen 16 şehrin bütünlüğünü koruyarak her birini başlı başına tek bir kentsel yerleşme olarak değerlendirmek yerinde olacaktır.

Özellikle 1980’den sonra ülke içi siyasi gelişmelere bağlı olarak büyük şehirlerimizde oluşturulan seçim bölgeleri ve belediyeler nedeniyle siyasi partilerin semtlerde teşkilatlanmaları sağlanmıştır. Şehrin bütününe hizmet vermekle yükümlü büyükşehir belediyeleri ile semtlerde bulunan belediyelerin yönetim kadrolarının farklı siyasi partilerden olmaları aslında tek vücut halinde düşünülmesi gereken şehirlere fayda yerine zarar vermiştir. Bir şehri bütün halinde ele alıp her semtine ve mahallesine dengeli ve adil hizmet götürülmesi gerekirken uygulamada büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Genellikle siyasi görüş veya yaklaşım farklılığı nedeniyle büyükşehir belediyeleri ile semt belediyeleri arasında kısır çekişmeler yaşanmaktadır.

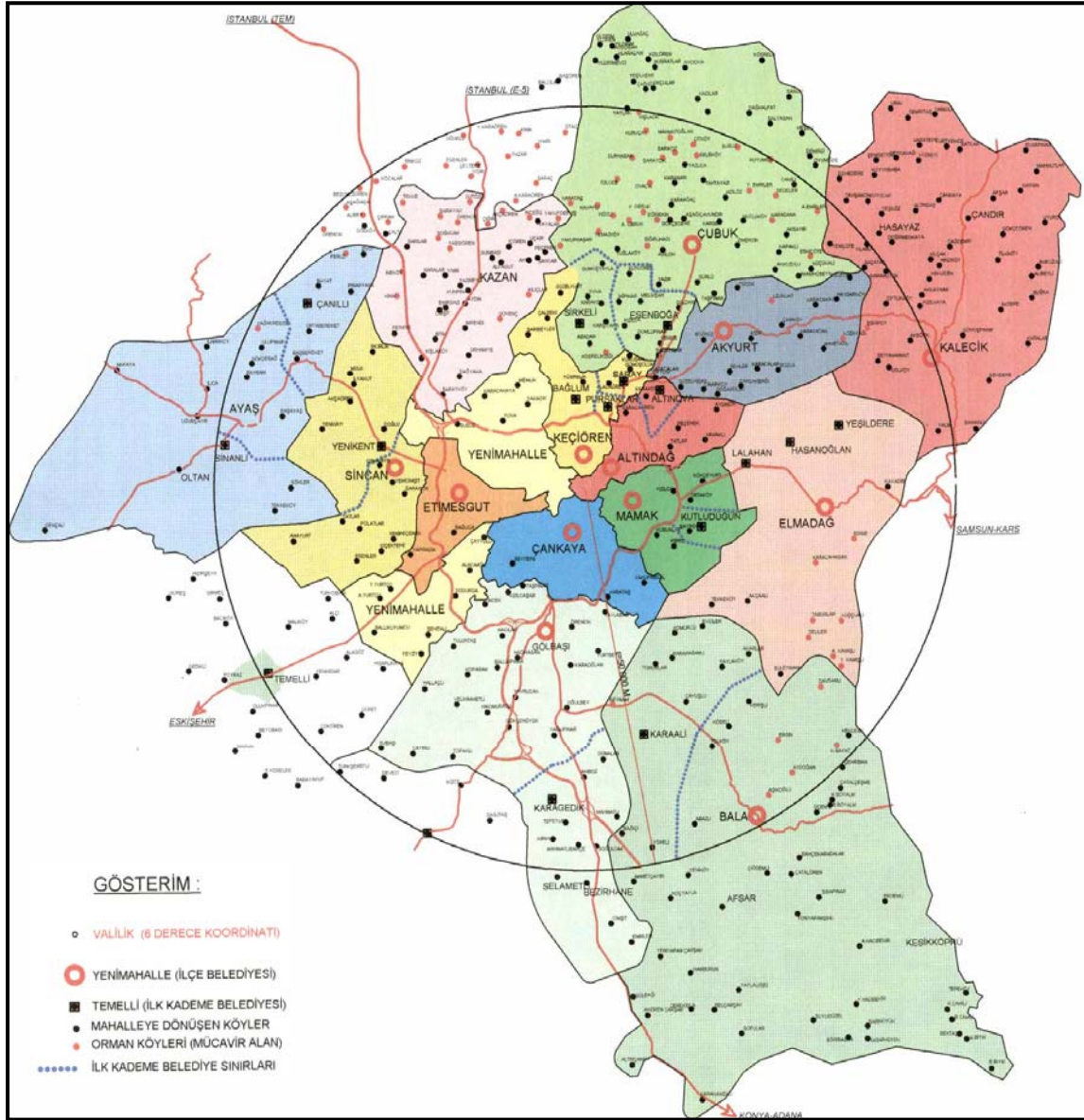
10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununun 4. maddesine göre, “(Mevcut) Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre (10 km) uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il (merkezi) belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, **kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.**” hükmü getirilmiştir.

Kanunun geçici 2. maddesinde ise, “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, **İstanbul ve Kocaeli** ilinde, il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, **mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla**, nüfusu bir milyondan iki milyon (1.000.000-2.000.000)’a kadar olan büyükşehirlerde (Adapazarı, Erzurum, Samsun, Eskişehir, Kayseri, Mersin, Diyarbakır, Antalya, Konya, Gaziantep) **yarıçapı yirmi kilometre (20 km)**, nüfusu bir milyondan iki milyon (1.000.000-2.000.000)’a kadar olan büyükşehirlerde (Adana, Bursa), **yarıçapı otuz kilometre (30 km)**, nüfusu ikimilyon (2.000.000)’dan fazla olan büyükşehirlerde (İzmir ve Ankara) **yarıçapı elli kilometre (50 km)** olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanununun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz. Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir.” denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’ nun geçici 2. maddesine göre büyükşehir statüsündeki il merkezlerimizin (*İstanbul ve İzmit dışında*) belediye hizmet alanları bir daireyle sınırlanmaktadır. Coğrafi yönden hiç bir bilimsel dayanağı olmayan, tamamen gelişigüzel içinde yapılan bu geometrik sınırlamalara göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle gibi nitelendirilmektedir. Daire çizimine bitişik olduğu halde çizginin biraz dışında kalan köyle dairenin tesadüfen içinde kalan köy arasında hiçbir fark yok iken birinin şehrin mahallesi diğerinin ise köy olarak nitelendirilmesinin hiçbir bilimsel açıklaması bulunmamaktadır. İstanbul ve Kocaeli illerinin mülki idare alanlarının tümü büyükşehir

belediyesinin hizmet alanı içine alındığı halde, diğerlerinde il merkezi nüfusu baz alınarak çizilecek bir daire ile belirlenmiş olması ayrı bir çelişki ve kargaşa yaratmaktadır.

Söz konusu kanun kapsamında Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan harita incelendiğinde (Şekil 5), Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanı, Ankara Valilik binası merkezli 50 km. çaplı bir daire olarak görülmektedir. Bu haritaya göre, Elmadağ ve Kazan ilçelerinin idarî alanlarının tümü, Ayaş, Çubuk, Akyurt, Kalecik ve Bâlâ ilçelerinin bir kısmının Ankara Büyükşehir Beldiyesi'nin mücavir alanı (hizmet alanı) içine girmektedir. Adları geçen ilçelerin idarî alan bütünlüğünü, hatta ilçe merkezi durumundaki Kalecik kasabasını ikiye bölen bir sınırın idarî coğrafya bakımından hiçbir geçerliliği yoktur. Çünkü çizilen bu çember köy ve kent idari alanlarının bütünlüğünü korumayarak parçalamaktadır.



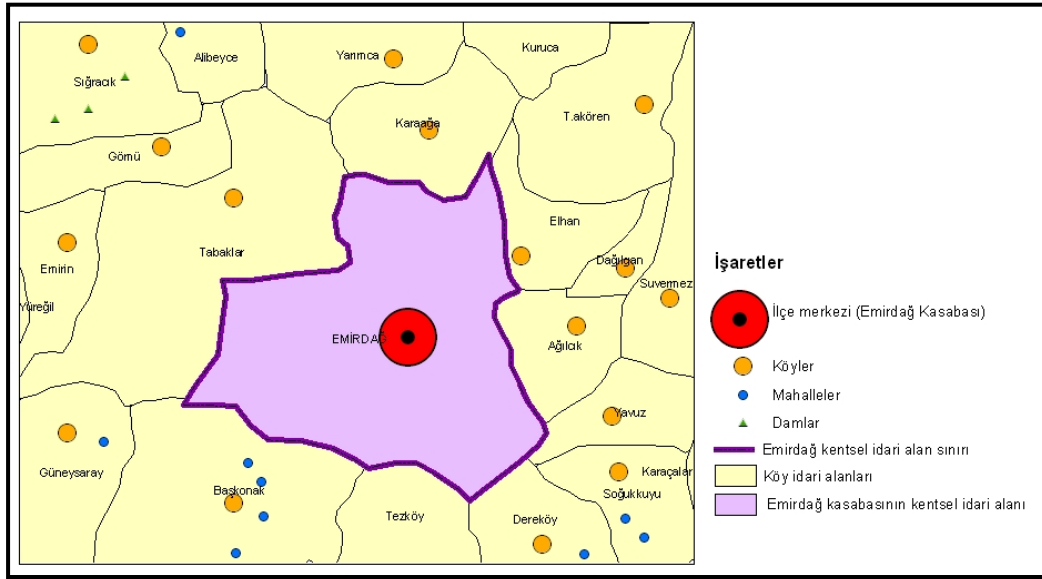
Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi <http://www.ankara-bel.gov.tr/birim.asp?kategori=013>

Şekil 5. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2. maddesi hükümlerine göre Altındağ semtindeki Ankara Valilik binası merkez tayin edilerek çizilmiş 50 km. yarıçaplı daireye göre Ankara Büyükşehir Belediyesinin hizmet alanı.

6.2.3. İlçe Merkezlerinin Kentsel İdari Alanları

İlçe merkezleri, ilin alt bölümü olan ilçelerin idarî alanlarına yönetim merkezliği yapan kentsel yerleşmelerdir. Başka bir ifadeyle, bir ilçenin idari alanının bütününe merkezlik yapan, içerisinde kaymakamlık teşkilatının ve ilgili diğer resmi kuruluşların yer aldığı belediye örgütlü kentsel yerleşmelere *ilçe merkezi* denilmektedir. İlçe merkezi yerine “*ilçe*” denilmesi yanlış bir ifade şekli olmakta ve sanki ilçenin idarî alanının tümünden söz ediliyor anlamı doğmaktadır. Ülkemizde iki tip ilçe merkezi bulunmaktadır. Birincisi Emirdağ ilçe merkezi örneğinde olan *normal ilçe merkezleri* (Şekil 6, 12), ikinci tip ise Bursa il merkezi örneğinde görüldüğü gibi (Şekil 11), büyük şehir statüsünde olan 8 il merkezinin (*İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri*) semtlerini oluşturan ilçe merkezleridir. Metropol ilçe merkezleri, adları geçen 8 büyük şehrin semtlerini oluşturdukları için bunların ayrı şehirlermiş gibi gösterilmeleri son derece hatalıdır. Halen Türkiye’de kaymakamlık teşkilatı bulunan 850 ilçe merkezinin 794’ü normal ilçe merkezi, 56’sı ise metropol ilçe merkezi durumundadır.

Normal statüdeki ilçe merkezlerinin içinde yer aldıkları kentsel idari alanlar da normal statüdeki il merkezlerinde olduğu gibi, komşu köylerle kasabaların idari alan sınırları ile kuşatılmaktadır. Afyonkarahisar ilinin **Emirdağ ilçesine** ait idari bölünüş haritası incelendiğinde (Şekil 6, 12), Emirdağ kasabasına ait kentsel idari alanın Karaağaç, Elhan, Ağıcık, Yavuz, Soğukkuyu, Dereköy, Tezköy, Başkonak ve Tabaklar köylerinin sınırlarıyla çevrelendiği görülmektedir. Bu sınırlar içinde mor renkle gösterilen arazi Emirdağ kasabasına ait olup, Emirdağ belediyesinin yönetim ve denetimi altında olması gerekmektedir.

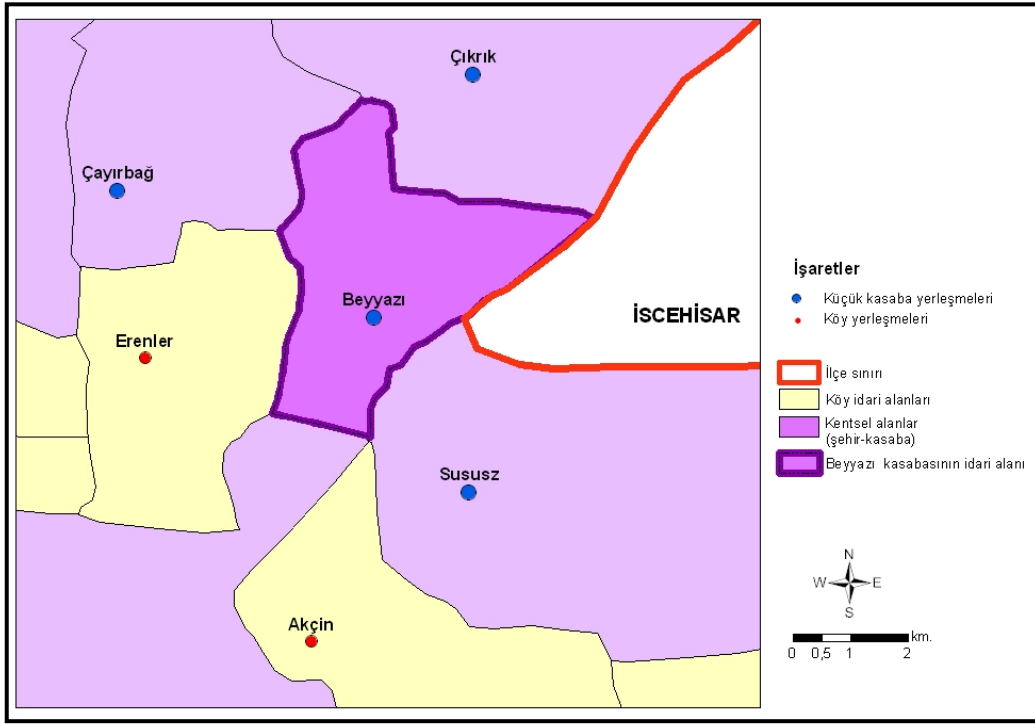


Şekil 6. Emirdağ ilçe merkezinin kentsel idari alanı

6.2.4. İl Merkezi veya İlçe Merkezi Statüsünde Olmayan Belediye Örgütlü Kentsel Yerleşmelerin (beldelerin) İdari Alanları

Bugünkü mülki idare yapısı içinde görev alan kentsel yerleşmelere il merkezi, ilçe merkezi unvanları verilmektedir. Mülki idare bölünüşü içinde il merkezi, ilçe merkezi görevi almamış belediye örgütlü kentsel yerleşmelere yerel yönetimle ilgili bir idari statü kazandırılarak *belde* unvanı verilmiştir. Aslında *belde* şehir, memleket, ülke, yöre, diyar anlamında Arapça bir sözcük olup, genelde tüm belediye örgütlü yerleşmeleri (*il merkezlerini, ilçe merkezlerini ve belde denilen yerleşmeleri*) kapsamaktadır. Gerçek anlamıyla uyuşmasa da idari sistemimiz içinde yerel yönetimle ilgili bir kavram olarak idari coğrafya ile ilgili terimlere dahil edilmiştir.

Belde statüsündeki kentsel idari alanların il ve ilçe merkezi durumundaki yerleşmelere ait kentsel idari alanlardan hiçbir farkı yoktur. Afyonkarahisar ili Merkez ilçesinin idari alanı içinde yer alan Beyyazı beldesi örneği incelenecek olursa (Şekil 7), Erenler, Akçin köyleri; Çıkrık, Çayırbağ, Susuz kasabaları ile Afyonkarahisar şehrine ve İscehisar ilçesine ait idari sınırlar tarafından kuşatılan koyu mor renkli idari alanın bütünüyle Beyyazı kasabası Belediyesinin yönetim denetiminde olması gerekir. Bu idari alan içinde Beyyazı kasabasının yerleşim alanı ile tarım, otlak alanları ve diğer kullanımlara yönelik araziler de yer almaktadır. 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 5. maddesinde belirtildiği üzere bir belediye örgütlü yerleşmenin kentsel alan sınırı çizilirken tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınmaktadır.

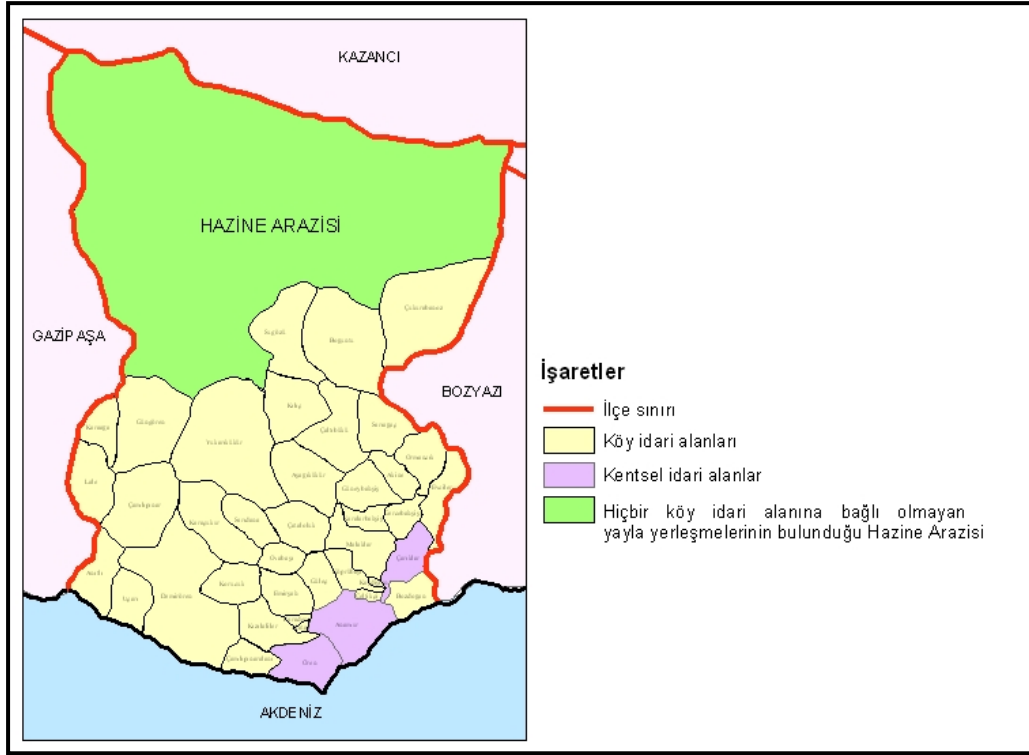


Şekil 7. Afyonkarahisar ili Merkez ilçesinin idari sınırları içerisinde yer alan belde statüsündeki Beyyazı kasabasının idari alanı

6.3. Hazine Arazileri (Yayla Alanları, Orman Alanları, Milli Park Alanları, Doğal Sit Alanları, Maden Alanları, Kaplıca Alanları, Göl ve Bataklıklar, Plajlar vb)

Mülki idare bölümleri içinde yer aldıkları halde, genel olarak yerel yönetim organlarından olan il özel idarelerinin veya Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yönetim ve denetimine bırakılan hazine arazileri (yayla alanları, orman alanları, milli park alanları, doğal sit alanları, maden alanları, kaplıca alanları, göl ve bataklıklar, plajlar vb), idarî bölünüş, mülkiyet ve arazi kullanımı bakımından Türkiye'nin en sorunlu alanlarını oluştururlar. Anamur ilçesi örneğinde görüldüğü gibi (Şekil 8), ilçenin kuzey bölümü Toros Dağlarının yüksek kesimleri üzerinde yer almaktadır. Yayla yerleşmelerinin ve otlak alanlarının geniş yer kapladığı bu saha, hiçbir köyün veya kentin idarî alanı içinde yer almayıp, mülki idarî bölünmesinin göre Anamur ilçesinin idarî sınırları içerisinde bulunmaktadır. Eskiden beri hem Anamur ilçesi köyleri, hem de civar ilçelerin köyleri tarafından ortak yayla alanı olarak kullanılan bu sahanın "hazine arazisi" şeklinde tanımlanmış olduğunu görmekteyiz (Bayar,2002: 2). Nerede bulunurlarsa bulunsunlar, nitelikleri

ve kullanım şekilleri nasıl olursa olsun, hazine arazisi olarak tanımlanan alanların bir ilçenin dolayısıyla bir ilin idarî sınırları içinde yer aldığı gerçeğinin göz ardı edilmemesi ve mülki idare bölünüşü kapsamında mutlaka tanımlanmaları gerekmektedir.



Şekil 8. Mersin ilinin Anamur ilçesini oluşturan köy ve kentlerin idarî alanlarıyla hazine arazisi

7. Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi

1982 T.C. Anayasasının 126. Maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1. maddesinde belirtilen hükümlerine göre, Türkiye mevcut durumda mülki idare yönünden 81 “il alanına”, bu illerin her birisi kendi içinde birden fazla sayıdaki *ilçe ve bucak alanlarına* bölünmüştür. Kavrama ve algılamada kolaylık sağlaması bakımından Türkiye’nin Mülki idare bölümlerinin idarî coğrafya analizi alt kademedeki *bucaklardan* başlanarak ele alınacaktır.

Çizelge 3. Mülki idare bölgesi durumundaki illerin idari bölümleri ve yönetim biçimi

İlçe İdari Alanları	Bucak Alanları (İşlevsiz)	Köy ve Kent İdari Alanları
Merkezi Yönetim	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler
(Kaymakamlıklar)	(Bucak müdürlükleri) İşlevleri yok	(Köy Muhtarlıkları-Belediyeler)

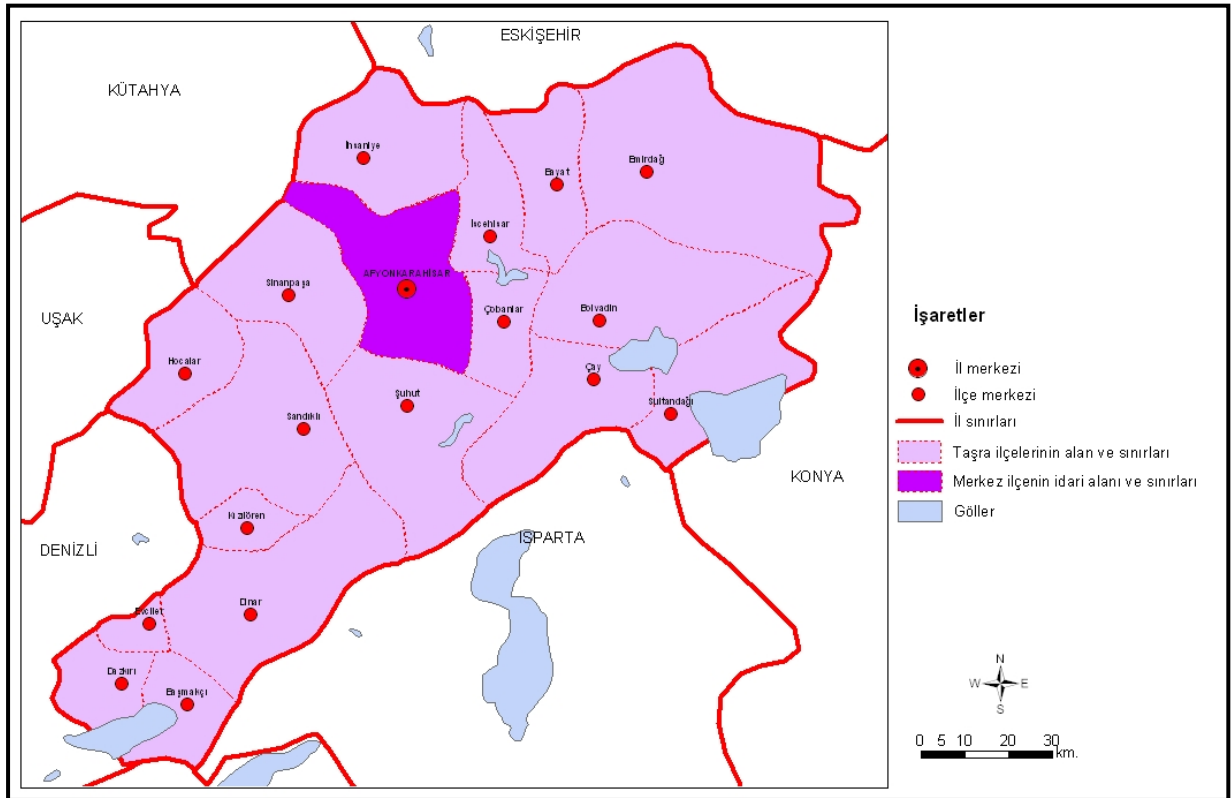
7.1.İdari Yönden İşlevsiz Olan Bucak Alanları

Türkiye’nin idari bölünüş sistematığı içinde kâğıt üzerinde halen hukuki statüleri devam eden *bucak alanlarının* ve *bucak merkezlerinin* uygulamada hiçbir idari fonksiyonu bulunmamaktadır. 1923-1970 döneminde idari bölünüş sistematığı içinde çok önemli bir yeri olan *bucak alanları (nahiyeler)*, ulaşım ağı yönünden birbiriyle irtibatlı, jeomorfolojik ünite ve birimler itibarıyla aynı coğrafi ortamı paylaşan köylerin (*muhtarlık alanlarının*) bir sınır (*nahiye veya bucak sınırı*) içine alınmasıyla oluşturulmuş idari alanlardı. Bucaklara, bucak alanı içinde merkezi

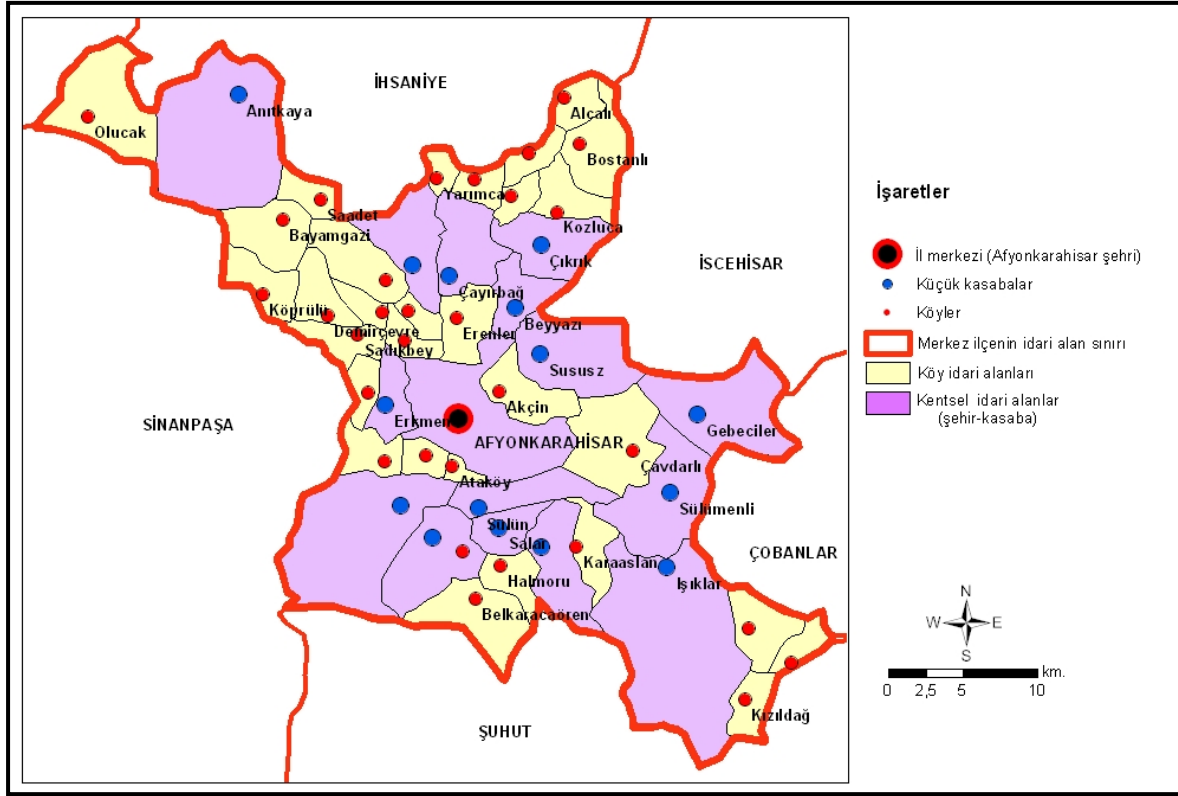
konumda olan bir yerleşme (köy, kasaba veya şehir) merkezlik eder ve burada merkezden atanmış bucak müdürünün ve diğer resmi görevlilerin bulunduğu “*bucak (nahiye) müdürlüğü*” teşkilatı yer alırdı. İşte bir bucak alanı içinde yer alan çok sayıdaki köy idari alanına yönetim merkezliği yapan yerleşmelere “*bucak merkezi*” denilmekteydi. Bucak merkezleri duruma göre gelişmiş veya gelişmemiş bir köy yerleşmesi ya da belediye teşkilatlı bir kentsel yerleşme (*kasaba, şehir*) idi.

Türkiye'nin mülki idare taksimatı içinde bucakların fonksiyonlarının sona erdirilmesine başlangıcı kesin olmamakla birlikte 1970'li yıllarda² başlanmış ve emekliye ayrılan bucak müdürlerinin yerlerine yeniden atama yapılmayarak bucak merkezlerindeki bucak müdürlükleri ortadan kaldırılmıştır. Ülkemizin idari bölünüşü içinde önemli bir yeri olan bucakların yasal statülerinin bütünüyle sona erdirilmesi için yasal düzenleme gerekmektedir. Henüz bu yönde TBMM'den bir yasa çıkartılmamış olması yüzünden Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yayınlanan “*Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş*” bültenlerinde, ilçelere bağlı köylerin nüfusları bucak sistematğine göre yayınlanmakta ve büyük ölçüde kargaşa yaratılmaktadır. Diğer taraftan Harita Genel Komutanlığı tarafından hazırlanarak basılan *Türkiye Mülki İdare Bölümleri* haritalarında eskiden bucak alanlarına yönetim merkezliği yapan herhangi bir idari işlevi olmayan yerleşmeler halen “*bucak merkezleri*” şeklinde gösterilmektedir. Bucak merkezi olarak gösterilen bu yerleşmelerin büyük bir kısmında belediye teşkilatı bulunmamaktadır. Tamamen köy niteliğinde olan bu yerleşmeler sanki büyük bir yerleşmeymiş gibi algılanmaktadır.

Kamu oyunda, belde statüsündeki yerleşmelerin idarî bakımdan işlevsiz bırakılmış bucak merkezlerinin yerini aldığı gibi yanlış bir yaklaşım bulunmaktadır. Beldelerin, idari işlevleri olmayan eski bucak merkezleri ile hiçbir ilgisi yoktur.



Şekil 9. Afyonkarahisar ilinin idari alanı ve ilçeleri



Şekil 10. Afyonkarahisar ilinin Merkez ilçesini oluşturan köy ve kentlerin idarî alanları

7.2.İlçeler

Bucakların aktif olarak idari bölünüş sistemi içinde yer almamaları yüzünden ilçeler en alt kademedeki mülki idare bölümleri haline gelmişlerdir. İlçeleri ise daha önce belirttiğimiz çekirdek idari üniteler oluşturmaktadır. Bir il içinde yer alan ilçe alanlarını “*merkez ilçe*” ve “*taşra ilçeleri*” olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür. Afyonkarahisar ilinin idarî bölünüş haritasında merkez ilçenin idari alanı koyu, taşra ilçelerinininki ise açık mor renkle belirlenmiştir (Şekil 9).

2000 yılı idari bölünüşüne göre ülkemizdeki ilçelerle ilgili rakamlar şöyledir:

- Kaymakamlık teşkilatı kurulmadan valilik tarafından yönetilen metropol semt ilçelerine bölünmemiş merkez ilçe sayısı: 73
- Kendi içinde metropol ilçelere bölünen merkez ilçe sayısı: 8
- Toplam merkez ilçe sayısı: 81
- Kaymakamlık teşkilatı bulunan normal ilçe (taşra ilçeleri) sayısı:794
- 81 Merkez ilçe + 794 Normal ilçe = Toplam ilçe alanı 875
- Kendi içinde metropol ilçelere bölünen 8 merkez ilçedeki metropol ilçe sayısı: 56
- Kaymakamlık teşkilatı bulunan toplam ilçe sayısı: 850 (794 normal ilçe +56 metropol ilçe)

7.2.1. Merkez İlçeler

Bir ilin idari sınırları dahilinde,“*il merkezi durumundaki kentsel yerleşmenin içinde yer aldığı ilçe alanı*” merkez ilçedir. Şekil 10’da görüldüğü üzere, Afyonkarahisar ilinin Merkez İlçesi, tabanda yer alan köy idari alanları ile kentsel idari alanların merkezi konumdaki bir kentsel yerleşmenin (Afyonkarahisar şehrinin) merkezliğinde bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Bu nedenle “*ilçe*” nin içinde çok sayıda yerleşim alanının bulunduğu alt idari bölüm olarak

algılanması gerekir. Şekil 10’da sarı renkli alanlar muhtarlıklarca yönetilen köy idari alanlarını, mor renkli alanlar ise belediyelerce yönetilen kentsel idari alanları, göstermektedir.

Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi 3. sınıf öğrencileri için yazılan bir kitapta merkez ilçe şöyle tanımlanmaktadır: “*İl merkezi ile, bir ilde hiç bir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu birime de merkez ilçe denir. Merkez ilçeler diğer ilçeler gibi idare edilmemektedir. Bunlar il valisi tarafından idare edilmektedir.*” (Gözübüyük-Erdem,1992:72). Net olmayan bu eksik tanımda il merkezi öne çıkarıldığı için, il merkezi durumundaki kentsel yerleşmenin merkez ilçe olarak algılanmasına yol açmaktadır. Ayrıca bir il alanı içindeki bucak ve köylerin mutlaka bağlı olduğu bir ilçe vardır. Yukarıdaki tanımda “*hiç bir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köyler*” şeklinde belirtilen idari üniteler aslında merkez ilçelerin içinde yer alan köy ve kent idari alanlarıdır.

**Merkez ilçe ile ilçe merkezi arasındaki fark nedir?*

Merkez ilçe, kentsel ve kırsal idari alanların bir ilçe sınırı içinde bir araya gelerek oluşturdukları il merkezi durumundaki kentsel yerleşmenin de içinde yer aldığı bir ilçe alanıdır. İlçe merkezi ise bir ilçenin yönetim merkezliğini yapan kentsel yerleşmedir.

**Merkez ilçelerin taşra ilçelerinden farkı nedir?*

Taşra ilçelerinin yönetim merkezlerine *ilçe merkezi* denildiği halde, merkez ilçelerinin yönetim merkezlerine *il merkezi* denilmektedir. *Aslında her il merkezi, aynı zamanda içinde bulunduğu merkez ilçesinin ilçe merkezidir.* Bu durumdaki bir kentsel yerleşme aynı zamanda il sınırları içindeki alanın tümüne yönetim merkezliği yaptığı için “*il merkezi*” unvanını almaktadır. Bu nedenle merkez ilçeyi, “*il merkezi durumundaki kentsel yerleşmenin içinde yer aldığı ilçe alanıdır.*” şeklinde tanımlamaktayız.

Türkiye’deki merkez ilçeler “*normal merkez ilçeler*” ve “*alt ilçelere bölünmüş merkez ilçeler*” şeklinde iki grupta toplanmaktadır.

7.2.1.1. Normal Merkez İlçeler

Adana, Ankara, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Konya illeri dışındaki 73 ilimizin merkez ilçelerinin idarî alanları, Afyonkarahisar ili merkez ilçesi örneğinde olduğu gibi, yeniden alt ilçelere bölünmemişlerdir. Bu haliyle normal merkez ilçeler taşra ilçelerine benzerler ve bu tip merkez ilçelerin ilçe merkezliği görevini il merkezleri üstlenmektedir. Merkez ilçelerin ilçe merkezlerinde, yâni il merkezlerinde kaymakamlık teşkilatı bulunmadığı için, merkez ilçenin idari sınırları içinde yer alan şehir, kasaba ve köylerin mülki idare ile olan resmi işleri valiliklerce yürütülmektedir. Şekil 10’da görüldüğü üzere, Afyonkarahisar merkez ilçesinin idarî alanı dahilinde 16 kentsel idari alan (1 şehir, 15 kasaba) ile 31 köy idari alanı bulunmaktadır (Çizelge 4,5).

Çizelge 4. Afyonkarahisar Merkez ilçesinin idari alanı içinde yer alan kentsel idari alanlar ve 2000 yılı nüfusları

Kentsel idari alanlar	Nüfus
Afyonkarahisar Şehri	128516
Anıtkaya Kasabası	2126
Beyyazı Kasabası	2667
Büyükkalecik Kasabası	3565
Çayırbağ Kasabası	3155
Çıkrık Kasabası	1993
Değirmenayvalı Kasabası	2634
Erkmen Kasabası	2832
Fethibey Kasabası	2323
Gebeceler Kasabası	2960
Işıklar Kasabası	7334
Nuribey Kasabası	2998
Salar Kasabası	5015
Susuz Kasabası	3923
Sülümenli Kasabası	4782
Sülün Kasabası	2317
Merkez İlçenin Kentsel Nüfusu	179140

Çizelge 5. Afyonkarahisar merkez ilçesinin idari alanı içinde yer alan “köy idari alanları” ve 2000 yılı nüfusları

Köy idari alanları	Nüfus	Köy idari alanları	Nüfus
Akçın	1322	Kaplanlı	280
Alcalı	220	Karaarslan	818
Ataköy	2717	Kışlacık	787
Bayatcık	212	Kızıldağ	2006
Bayramgazi	190	Köprülü	986
Belkaracaören	520	Kozluca	572
Bostanlı	739	Küçükçobanlı	626
Bozdoğan	627	Küçükkalecik	441
Burhaniye	33	Olucak	234
Çakırköy	553	Omuzca	161
Çavdarlı	1101	Saadet	52
Değirmendere	519	Sadıkbey	1471
Demirçevre	557	Saraydüzü	679
Erenler	1926	Sarı	875
Gözsüzlü	147	Yarımca	102
İsmailköy	500		
		Merkez ilçenin köy idari alanları nüfusu	21973

Merkez ilçesinin toplam nüfusu: Kentsel idarî alanlar nüfusu (179140) + Köy idarî alanları nüfusu (21973) = 201113

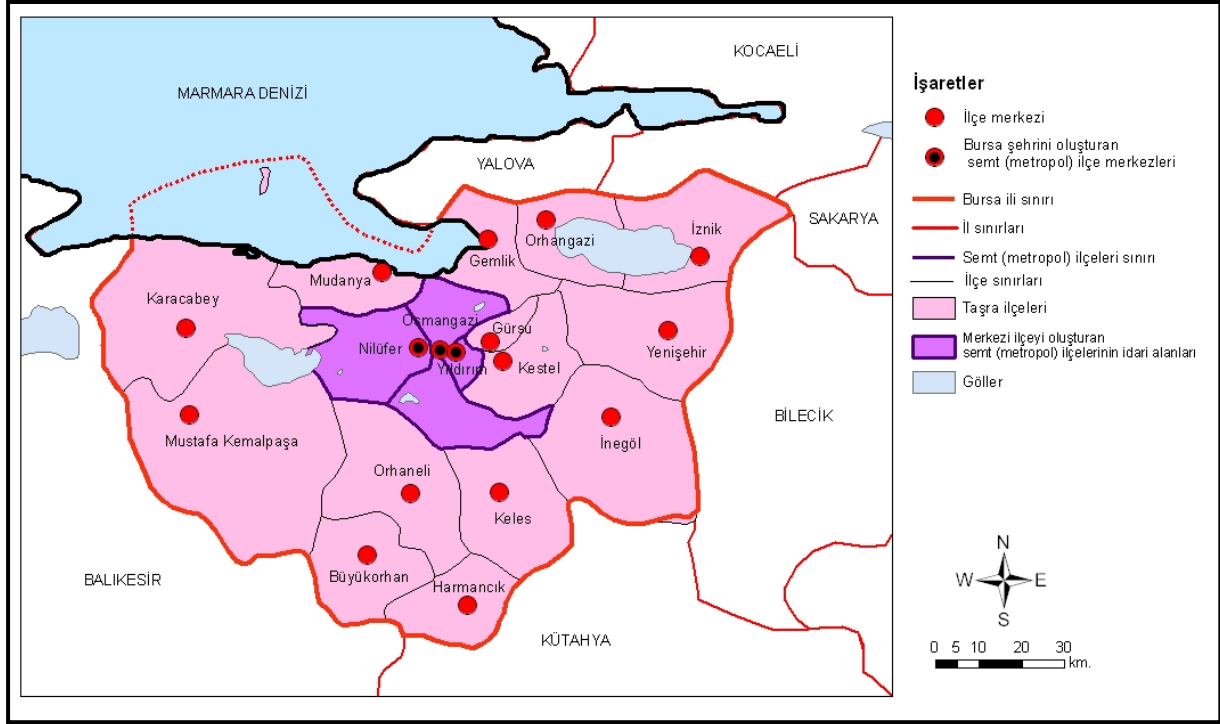
7.2.1.2. Alt İlçelere Bölünmüş Merkez İlçeler

Adana, Ankara, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Konya illerimizde merkez ilçe alanları yeniden alt bölümlenmeye tabi tutulmuşlardır (Çizelge 6). Bu bölümlenme hem il merkezi durumundaki şehri, hem de diğer alanları etkilemiştir. İl merkezlerinin (şehirlerin) belediye sınırları dahilindeki semtlerinde, idarî hizmetlerin kolay yürütülmesi ve valiliğin yükünün hafifletilmesi amacıyla kaymakamlık teşkilatları kurulmuştur. Bu kaymakamlıklar mülki idare yönünden belediye sınırları içinde şehrin kendilerine ayrılan kısımlarından (semtlerden) ve alt ilçe (*metropol ilçe*) sınırı içinde kalan köy ve kasabalardan sorumludurlar. Büyükşehir belediyesine sahip olan bu 8 il merkezinde, semt ilçelerinin belediye sınırları içerisinde kalan kesimleri, bütün halinde şehrin yerleşim alanını meydana getirmektedir. Yukarıda adları geçen illerin merkez ilçeleri içinde toplam 56 semt ilçesi bulunmaktadır.

Çizelge 6. Alt ilçelere (semt ilçeleri veya metropol ilçelerine) bölünen merkez ilçeler

Alt ilçelere bölünen merkez ilçeler	Metropol semt ilçeleri
Adana ili merkez ilçesi	Seyhan, Yüreğir
Ankara ili merkez ilçesi	Altındağ, Çankaya, Etimesgut, Gölbaşı, Keçiören, Mamak, Sincan, Yenimahalle
Bursa ili merkez ilçesi	Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım
Gaziantep ili merkez ilçesi	Şahinbey, Şehitkâmil
İstanbul ili merkez ilçesi	Adalar, Avcılar, Bağcılar, Bahçelievler, Bakırköy, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Esenler, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kadıköy, Kağıthane, Kartal, Küçükçekmece, Maltepe, Pendik, Sarıyer, Şişli, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar, Zeytinburnu,
İzmir ili merkez ilçesi	Bornova, Buca, Karşıyaka, Konak, Çiğli, Gaziemir, Balçova, Narlıdere, Güzelbahçe
Kayseri ili merkez ilçesi	Kocasinan, Melikgazi
Konya ili merkez ilçesi	Karatay, Meram, Selçuklu

Metropol semt ilçelerinin pek çoğunun idarî alanları içerisinde kendilerine bağlı köy ve kent idari alanları da bulunmaktadır. İstanbul şehrindeki Adalar, Bakırköy, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beyoğlu, Eminönü, Fatih, Kadıköy, Kağıthane, Şişli, Üsküdar, Zeytinburnu ilçelerinin idarî alanları içerisinde köy idarî alanları yer almayıp, ilçe alanı bütünüyle şehir yerleşim alanından oluşmaktadır.



Şekil 11. Bursa ilini oluşturan Merkez ilçe ile taşra ilçeleri.

Metropol semt ilçeli merkez ilçelere örnek olarak seçtiğimiz Bursa ili Merkez ilçesi (Şekil 11), kendi içinde Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım adlarında üç metropol semt ilçesine ayrılmaktadır. Bursa ilinin Merkez ilçesi kendi içinde bu şekilde bir bölünmeye uğramamış olsaydı Merkez ilçenin sınırları dahilinde, 11 kentsel idari alan (*Bursa şehri +10 belde statüsündeki kasaba*) ile 54 köy idari alanı olmak üzere toplam 65 çekirdek idari alan bulunacaktı. Bursa şehriyi oluşturan bu semtlerde kaymakamlık teşkilatı kurularak ilçe merkezi haline getirilmişler ve bu semtlere komşu köy ve kasabalarda çizilen ilçe sınırlarına göre bu üç ilçe merkezine bağlanarak metropol semt ilçeleri meydana getirilmiştir. Bu paylaşımına göre Nilüfer ilçesine 6 kasaba, 25 köy; Osmangazi ilçesine 4 kasaba, 28 köy; Yıldırım ilçesine ise sadece 1 köy idari alanı düşmüştür (Çizelge 7).

Çizelge 7. Bursa ilinin merkez ilçesini oluşturan metropol ilçelerin içindeki kent ve köylerin idari alanları

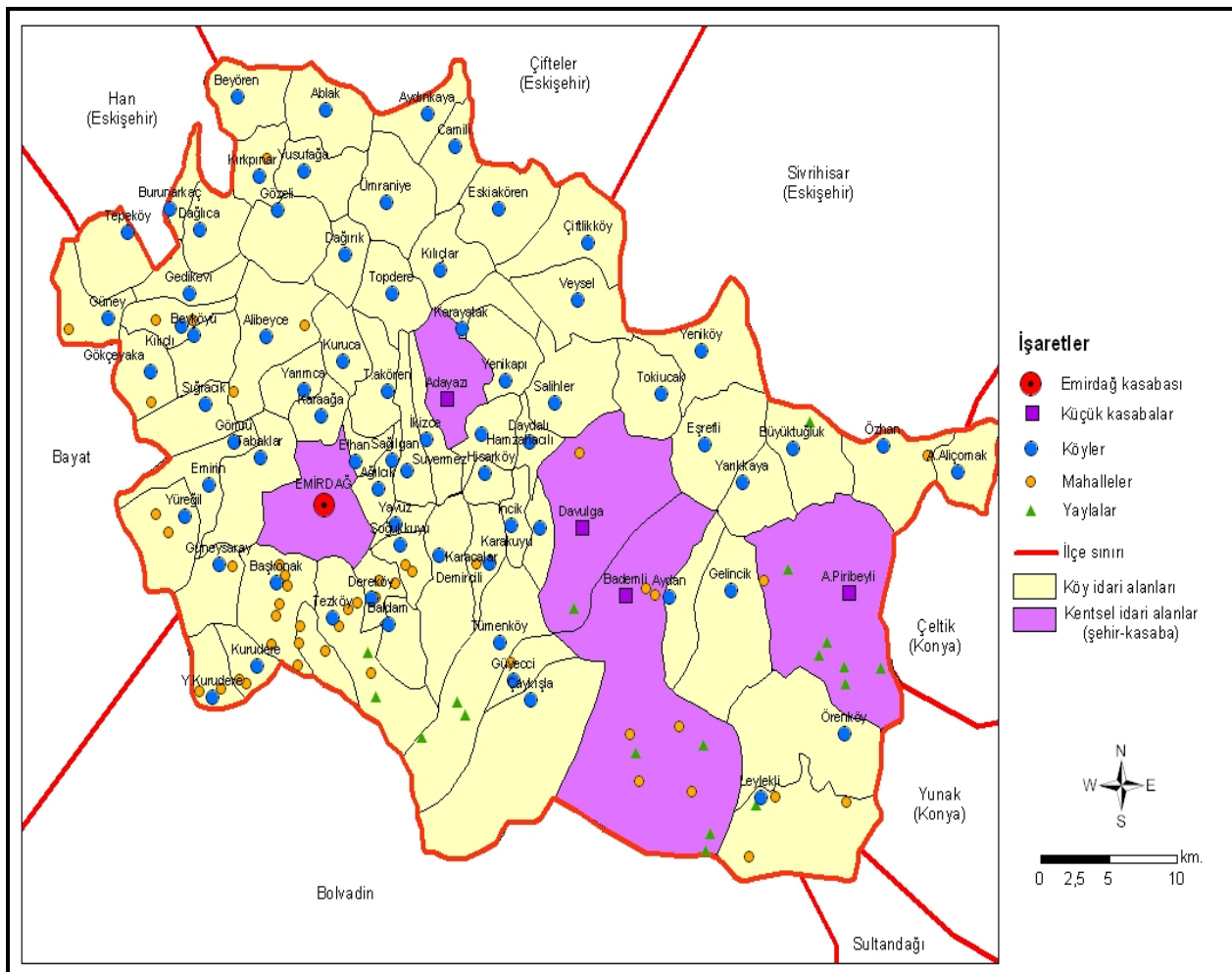
Bursa Şehrini Oluşturan Metropol Semtler (İlçe Merkezleri)	Merkez İlçe İçinde Yer Alan Kentsel İdari Alanlar	Merkez İlçe İçinde Yer Alan Köy İdari Alanları
Nilüfer	Bursa Şehri İçinde Kalan Nilüfer Semtinin (İlçe Merkezinin) Kentsel İdari Alanı & 6 Kasaba (Çalı, Hasanağa, Kayapa, Görükle, Akçalar, Gölyazı)	Nilüfer İlçesinin Köy İdari Alanları: Atlas, Dağyenice, Güngören, İnegazi, Kadriye, Korubaşı, Kuruçeşme, Maksempınarı, Tahtalı, Üçpınar, Unçukuru, Yaylacık, Tahtalı, Üçpınar, Unçukuru, Yaylacık, Ayvaköy, Badırğa, Başköy, Büyükbalklı, Çatalağıl, Çaylı, Fadıllı, Gökçe, İrfaniye, Karacaoba, Konaklı, Yolçatı. (25 Köy)
Osmangazi	Bursa Şehri İçinde Kalan Osmangazi Semtinin (İlçe Merkezinin) Kentsel İdari Alanı & 4 Kasaba (Emek, Kirazlı, Demirtaş, Ovaakça)	Osmangazi İlçesinin Köy İdari Alanları: Ahmetbey, Aksungur, Çağlıyan, Dağakçaköy, Doğancı, Gökçeören, Gündoğdu, Hüseyinalanı, Mürseller, Nilüfer, Süleymaniye, Tuzaklı, Uluçam, Yiğitalı, Avdancık, Dürdane, Karabalçık, Seçköy, Selçukgazi, Soğukpınarı, Bağlı, Büyükdelliler, Çaybaşı, Güneybayırı, Güneybudaklar, Karaislah, Küçükdelliler, Seferişıklar. (28 Köy)
Yıldırım	Bursa Şehri İçinde Kalan Yıldırım Semti	Yıldırım İlçesinin Köy İdari Alanları: Hamamlıkızık. (1 Köy)

7.2.2. Taşra İlçeleri

Bir ilde merkez ilçe dışındaki ilçeleri “taşra ilçeleri” olarak nitelendirmek kavramsal bakımdan netlik sağlamaktadır. Örneğin, Afyonkarahisar ili içinde yer alan *Başmakçı, Bayat, Bolvadin, Çay, Çobanlar, Dazkırı, Dinar, Emirdağ, Evciler, Hocalar, İhsaniye, İscehisar, Kızılören, Sandıklı, Sinanpaşa, Sultandağı* ve *Şuhut* ilçelerini merkez ilçeden farklı bir konumda tutmak için “taşra ilçeleri” başlığı altında toplanmaları uygun olmaktadır (Şekil 9).

Taşra ilçeleri için örnek olarak seçtiğimiz Emirdağ ilçesinin idarî bölünüş haritası incelendiğinde (Şekil 12), ilçenin idarî alanı dahilinde 6 belediye yönetim alanı (*Emirdağ, Adayazı, Gömü, Davulga, Aşağıpiribeyli ve Bademli*) ile 70 köy yönetim alanı bulunduğu görülmektedir.

İl merkezi durumunda olan şehirlerimizle ilçe merkezi konumundaki şehir ve kasabalarımızın içinde yer aldıkları idari üniteler temelde bir ilçenin idari alanı içinde yer almaktadır. Bir genelleme yapacak olursak, il merkezlerine ait kentsel idari alanlar *merkez ilçelerinin*; metropol ilçe merkezleri dışındaki diğer ilçe merkezlerine ait kentsel idari alanlar ise *taşra ilçelerinin* alt idari üniteleridirler.



Şekil 12. Afyonkarahisar ilinin taşra ilçelerinden olan Emirdağ ilçesini oluşturan köy ve kentlerin idari alanları

7.3.İller

İller, “birden fazla ilçe alanının bir araya gelmesiyle oluşan, valilikler ile bu makama bağlı diğer kadrolar tarafından yönetilen Türkiye’nin en büyük mülki idare bölgeleridir”. Yalın olarak “il” şeklindeki yazılım ve söylemin ilin yönetim merkezliğini yapan şehri değil, bir idari bölgeyi ifade ettiğinin bilinmesi gerekir.

İllere verilen adlar, ilin idari sınırları içinde kalan coğrafi sahaya verilmiş adlar olup genelde il merkezi durumundaki şehrin adı ile aynıdır. Türkiye’deki 79 ilin idari alanına verilen adlar il merkezlerinin (şehirlerin) adlarıyla aynı olduğu halde, Hatay, Kocaeli, Sakarya illerinde durum farklıdır. Bu üç ilin idari alanlarına verilen adlar ile ilin yönetim merkezi durumundaki şehirlerin adları farklıdır. Bu durumda olan *İçel* ilinin adı 2002 yılı içinde yapılan bir yasal düzenlemeyle “*Mersin ili*” olarak değiştirilmiştir.

<u>İl idari alanının adı</u>	<u>İl merkezi durumundaki şehrin adı</u>
<i>Hatay</i>	Antakya
<i>Kocaeli</i>	İzmit
<i>Sakarya</i>	Adapazarı

Meteorolojik hava raporlarının sunumunda il merkezleri için elde edilen sonuçların bütün ilin idari alanını kapsıyormuşçasına “..... illerimizde” şeklinde yayınlanması doğru bir yaklaşım değildir. Örneğin Ankara ilinin il merkezi olan Ankara şehri için yapılan bir değerlendirmenin “Ankara ili” olarak sunulması yanlıştır. Çünkü, Ankara ili hem Orta Anadolu’nun Yukarı Sakarya Bölgesinde, hem de Batı Karadeniz Bölgesinde yer tutan geniş bir idari alana sahiptir. İlin kuzey kesiminde yer alan Nallıhan, Çamlıdere, Kızılcahamam ve Beypazarı ilçelerinin idari alanlarının bütünü veya az bir kısmı Batı Karadeniz bölgesinde kalmaktadır. Böyle geniş bir yayılıma sahip ilde hava koşulları her yerde aynı olmamaktadır. Antakya şehrinde meydana gelen bir olayın Hatay’da meydana gelen bir olay şeklinde takdimi de hatalıdır. “Hatay”, idari alan olarak ilin tümünü (*Merkez ilçe, Altınözü, Belen, Dört Yol, Erzin, Hassa, İskenderun, Kırıkhan, Kumlu, Reyhanlı, Samandağ, Yayladağı ilçelerini*) ifade ettiği halde, Antakya, ilin yönetim merkezi olan Antakya şehrini belirtmektedir.

8.Sonuç

- Yerel yönetim organları tarafından yönetilen mekânlar mülki idare bölümlerinin temelini oluşturdukları halde, ülke yönetimine esas olan idari bölünüş sistematığı yasalarda eksik olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu sorunun giderilmesi için konuya idarî teşkilatlanmadan çok, idari coğrafya açısından mekânsal boyutta yaklaşmak yerinde olacaktır.

- Ülkemizin kalkınması için yapılan planlamaların hepsi mekânsal olarak mülki idare bölünüşü içinde yer alan illere göre yapılmaktadır. 22 Eylül 2002 tarihli 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile “*Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi-NUTS*” (*NUTS=Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) adıyla yürürlüğe koyulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında da mülki idare bölgelerine (illere) bağımlı kalınmıştır. Avrupa Birliğine üye ülkelerde uygulanan bölge sistemine uyum sağlamaya çalışan Türkiye’nin temelde çözmesi gereken pek çok sorun ve yapacağı işler bulunmaktadır. İlgili kurumları ve kişileri bilgilendirmek amacıyla şu önerilerde bulunmaktayız:

- Öncelikli olarak 18/3/1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 10/6/1949 tarih ve 5442 sayılı İller İdaresi Kanununda yeni düzenlemelere gidilerek güncelleme yapılmalıdır. 1924 ve 1949 yılında çıkartılmış kanun metinlerindeki şekliyle köy, kasaba, şehir, il, ilçe, merkez ilçe, bucak vb. tanımları yapmanın bilimsel yönden hiçbir haklı geçerliliği kalmamıştır. İlk ve orta öğretimde okutulan ders kitaplarından ve üniversitelerin kamu yöneticisi, siyasetçi, hukukçu

yetiştiren bölümlerinde okutulan ders kitaplarından yanlış tanımların mutlaka çıkartılması ve bunların yerine güncel tanımların konulması gerekmektedir.

- Ülkemizin mülki idare bölünüşünde ilçelerin alt bölümlerini oluşturan bucakların, idari sistemimiz içinde aktif oldukları dönemlerde, bucak merkezlerindeki bucak müdürlükleri kendilerine bağlı olan köylerin devletle olan işlerini büyük ölçüde yerinde çözerek köylünün her fırsatta kaymakamlıklara veya valiliklere akın etmesini önlemekteydi. Bucakların mülki idare alanları içindeki işlevlerinin sona erdirilmesi, köy sayısı fazla olan ilçeleri sıkıntıya sokmuş, taşra ilçelerinde kaymakamlıkların, merkez ilçelerde ise valiliklerin iş yükü artmıştır. Bucaklara merkezlik eden yerleşmeler kendilerine bağlı köylere hizmet veren güçlü yerleşmeler haline getirilmiş olsalardı, Ordu ili Mesudiye ilçesindeki Çavdar ve Yöresi köylerinde uygulamaya geçirilen “köykent” veya “merkez köy” gibi projelere hiç gerek kalmayacaktı. Osmanlı Devletinin idari sistemi içinde kazaların (ilçelerin) alt bölümünü oluşturan nahiyelere (bucaklara) Cumhuriyet döneminde de 50 yıldan fazla bir süre büyük önem verilmiştir. Her nedense 1970’li yıllardan başlayarak emekliye ayrılan bucak müdürlerinin yerine yeni atamalar yapılmayıp, bucak müdürlüğü çatısı altındaki kadrolar tasfiye edilerek bucakların idari fonksiyonları sona erdirilmiştir. Hukuki olarak var olan, ancak işlevsel olarak ortadan kalkmış bucak sisteminin idari coğrafya araştırmalarına bağlı yasal düzenlemelere gidilerek işlevsel hale getirilmeleri zorunluluk arz etmektedir.

- Türkiye’de planlamayla ilgili arazi varlığının tespiti de mülki idare alanlarına göre yapılmaktadır. Günümüz idari bölünüş sistemi içinde illeri oluşturan *merkez ilçelerin, taşra ilçelerinin ve bunların tabanında yer alan, köy ve kent idari alanlarının* sınırları net olarak tespit edilip, kayıt altına alınmadığı sürece ülkemizin arazi varlığı ve arazi bölünüşüyle ilgili kesin rakamlara ulaşılamayacaktır.

- 1980-1981 yıllarında “Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı” tarafından belediye teşkilatlı kentsel idari alanlar dışında kalan *köy idari alanlarının* sınırları *Köy Envanter Etüdü* adıyla bilinen çalışmalar kapsamında 1/25000 ölçekli topografya haritalarından yararlanılarak aydınlar kağıda çizilmişti. Orijinal nüshaları şimdi lağvedilmiş olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün APK Dairesi arşivinde saklanan köy sınırlarının (*pek çoğu kaybolmuştur*) doğruluk derecesi tartışmalıdır. Bu sınırları harita üzerine çizenlerin pek çoğunun bu konuda köklü bir eğitim almamış, köyü tanımayan arazi deneyimsiz kişiler olması yüzünden düzeltilmesi mümkün olmayan yanlışlıklar yapılmıştır. Daha sonra DİE tarafından değerlendirmeye alınan bu sınırlar harita üzerine aktarılmışsa da ilçe bazında birleştirilmediğinden ülke bütününe kapsayan çalışmalarda kullanılamamıştır.

- 25 yıl önce başlatılıp hüsrarla sonlanan bu işin yeniden ele alınması için başta Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, DPT’nin ve diğer ilgili devlet kuruluşlarının acilen koordineli bir çalışma başlatmaları gerekmektedir.

- Lağvedilmiş olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Etüt ve Proje Dairesi Başkanlığınca illere göre hazırlanan ve yayınlanan Arazi Varlığı raporlarında ilçelere göre arazi bölünüşü *tarım alanları (kuru,sulu,nadaslı,nadassız,bağ, bahçe), çayır, mera, orman, funda, yerleşim alanı, diğer kullanımlar(hava alanı vs.), su yüzeyleri* şeklinde verilmektedir. Bu verilerin eksik ve yanlış olduğunu bilmekteyiz. Örneğin Tokat ili Zile ilçesinin yüzölçümü DİE verilerine göre 156065 hektar iken, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne göre 151068 hektardır (Tokat Arazi Varlığı,1997:41). Aradaki 4997 hektarlık farkın nedeni belli değildir. Ülkemizdeki devlet kuruluşları arasında koordineli çalışma yapılmadığı için bu türlü hatalara sıkça rastlanılmaktadır.

- Bu gibi çelişkilerin yok edilmesi için, devlet yönetimindeki ülke arazisi, analizini yapmaya çalıştığımız idari bölünüş sistematigi kapsamında çok iyi tanımlanmalı, devlet ve özel sektöre ait kuruluşların koordineli çalışmaları sonucunda elde edilen veriler süzgeçten geçirildikten sonra tek bir veri bankasında toplanarak doğruluğu tartışılmayacak bir biçimde yayınlanmalıdır.

• İlçelerin idari sınırları içinde kalan sahanın, *tarım alanları (ekili-dikili alanlar; kuru sulu tarım alanları), otlak(mera-çayır), orman alanı (fundalık, koruluk), yerleşim alanı, maden alanı, sanayi alanı, sahil (kumsal), bataklık, göl, akarsu yatağı,yollara ayrılan alanlar, kayalıklar, yararlanılamayan alanlar vb.* şeklinde ayrıntılı olarak arazi bölünüşünün tespiti mümkündür. Bu şekilde bir arazi bölünüşünün ortaya çıkarılması için doğrudan köy ve kentlerin idari alanlarına inilmesi ve bu alanlarda sınırlandırma, arazi bölünüşü ve arazi kullanım tespiti çalışmalarının yapılması gerekir. Bu yöntemle yapılan bir çalışma ile temeldeki çekirdek idari alanların (mozaiklerin) içi doldurulmuş olacaktır. Elde edilen verilerin *coğrafi bilgi sistemleri (CBS)* kapsamında *köy ve kent bilgi sistemlerine, ilçe ve il bilgi sistemlerine* dönüştürülmesi mümkündür. Bu işi yapacak kişiler ise belirtilen konularda eğitim almış, donanımlı şekilde yetişmiş coğrafyacılarıdır.

• “*Zararın neresinden dönülürse kârdır.*” sözünün haklılığına inanarak yönetimde coğrafyadan mutlaka yararlanmak gerekmektedir. Özellikle, mekâna ve insana bağlı yönetim organizasyonu içinde olan veya bu konularda çalışma yapan, öğrenim gören herkesin coğrafyayı özellikle idarî coğrafyayı yakından tanınması zorunludur.

• Bu bağlamda üniversitelerin özellikle kamu yönetimi ve iktisat, bölümlerinin ders programlarında idarî coğrafya, iktisadi coğrafya, Türkiye Coğrafyası derslerine yer verilmelidir. İçişleri Bakanlığımız tarafından kaymakam adayları için düzenlenen *kaymakamlık kurslarında* mülki amir olarak görev yapacak yöneticilerimizin yönetecekleri mekânları tanımaları bakımından mutlaka idarî coğrafya okumaları sağlanmalıdır.

Notlar

¹- Coğrafi Bilimler

a) Doğal Coğrafya (=Fiziki Coğrafya) : Paleocoğrafya, Petrocoğrafya (Kayaçlar coğrafyası), Jeomorfoloji, Klimatoloji, Hidrocoğrafya (Sular coğrafyası), Fitocoğrafya (Bitki coğrafyası), Zoocoğrafya (Hayvanlar coğrafyası), Pedocoğrafya (Toprak coğrafyası), Doğal Afetler Coğrafyası.

b) Sosyo-ekonomik Coğrafya (=Beşeri Coğrafya) : Yerleşme coğrafyası (*Şehir- Kasaba coğrafyası, Kırsal Yerleşmeler coğrafyası*), Nüfus coğrafyası, **İdarî coğrafya**, Siyasi coğrafya (*Jeopolitik, Askeri coğrafya, Seçim coğrafyası*), Sağlık coğrafyası, Eğitim coğrafyası, Sosyal coğrafya, Kültür coğrafyası (*Diller coğrafyası, İnanç coğrafyası, Folklorik coğrafya*), Hammadde coğrafyası (*Tarım, Hayvancılık, Ormancılık, Madencilik, Avcılık, Toplayıcılık*), Sanayi coğrafyası (*Evsel sanayi, Atölye sanayi, Fabrika tipi modern sanayi, Organize sanayi*), Hizmetler coğrafyası (*Sağlık, Eğitim, Ulaştırma, İletişim, Pazarlama, Ticaret, Rehberlik, Danışmanlık, Güvenlik, Barınma, Eğlence, Rekreasyon*), Turizm coğrafyası.

c) Bölgesel Coğrafya

c) Tarihi Coğrafya

d) Planlama Coğrafyası

e) Coğrafi İnfomatik

(Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Özçağlar,2003: 29-217)

²- Emekliye ayrılan bucak müdürlerinin yerine atama yapılmayarak bucak müdürlüklerinin işlevlerinin sona erdirilmesinin hangi yıldan itibaren başlatıldığı konusunda İçişleri Bakanlığı'ndan kesin bir bilgi alınamamıştır. Bu nedenle bilinenlerden hareket edilerek tahminen 1970'li yıllar şeklinde bir ifade kullanılmıştır.

³ 09.07.2004 tarih ve 5215 sayılı yeni Belediye Kanununun 4. maddesi *nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceğini*, 11 madde ve geçici 5. maddede ise, “*2000 yılı genel nüfus sayımına göre nüfusu 2000' in altına düşen belediyelerin Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürüleceği*” hükmünü getirmektedir. *Nüfusu 2000'in altına düşen yerleşmeler 31.12.2005 tarihine kadar eğer 5 km.den yakın mesafedeki komşu köylerle birleşerek 5000 ve üzerinde nüfus elde ederlerse bu hüküm uygulanmayacaktır.* Ülkemizde bu durumdan etkilenen nüfusu 2000'in altına inmiş 340 yerleşme bulunmaktadır. Aslında bunlara 2000-5000 nüfus grubundaki 1492 belediye örgütlü köy yerleşmesinin de eklenmesi gerekmektedir. Yeni yasada bir yerleşmede belediye kurulması için 5000 ve üzerinde nüfus koşulu arandığına göre, 5000'den az nüfuslu yerlerin kasabalaşmamış köyler olarak ele alınması gerekir. Bu nedenle - 2000 ile 2000-5000 nüfus grubundaki toplam 1832 belde statüsündeki yerleşmenin “*belediye örgütlü oldukları halde kasabalaşmamış yerleşmeler*” kategorisinde değerlendirilmeleri ve bunlara ait idarî alanların da köy idarî alanlarına dahil edilmeleri yerinde olacaktır.

Teşekkür

İl, ilçe, merkez ilçe, il merkezi, ilçe merkezi, köy idari alanı, kent idari alanı tanımlarında ve mülki idare alanlarının analizinde Rüya Bayar'ın hazırlamış olduğu Bursa ili idari bölünüş haritası ile Mersin-Anamur ilçesi idari bölünüş haritası; yüksek lisans öğrencisi Soner Alcı tarafından hazırlanan Afyonkarahisar ili ile Afyonkarahisar Merkez İlçesi ve Emirdağ ilçesi idari bölünüş haritaları örnek olarak seçilmiştir. Oluşturdukları bu malzeme ile makaleyi zenginleştiren ve daha anlaşılır hale gelmesini sağlayan Rüya Bayar'a ve Soner Alcı'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Referanslar

- Ankara Büyükşehir Belediyesi/ Hizmet Birimleri/ İmar (son ziyaret:25 Mayıs 2005 /17.40)
<http://www.ankara-bel.gov.tr/birim.asp?kategori=013&birimkategori=010&altbirim=010>
- Bayar, R. (2002) *Anamur İlçesinde Araziden Yararlanma* (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, (1995), *Mücvir Alanlar ve Fiziksel Planlama*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yay. No:1969, Ankara.
- DİE, (2000), *Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri* (iller), Ankara.
- DİE, <http://www.die.gov.tr/> (son ziyaret 31.05.2005)
- Gözübüyük, A.Ş.; Erdem, M.B. (1992) *Türkiye'nin İdari Yapısı*. AÖF.Yay. No: 25, Eskişehir.
- Günday,M. (2003), *İdare Hukuku*. Güncelleştirilmiş 8.baskı, 406-414, Ankara.
- İç İşleri Bakanlığı, <http://www.icisleri.gov.tr/>(son ziyaret 31.05.2005)
- İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>(son ziyaret 31.05.2005)
- Köy Hiz.Gn.Md.,*Tokat Arazi Varlığı* , İl Rapor No.60, 1997, Ankara.
- Odyakmaz,Z.-Kaymak, Ü.-Aleskerli,A. (2004), *Anayasa Hukuku İdare Hukuku İdari Yargı*. Savaş Yayınevi, Ankara.
- Özçağlar, A. (1996) “Türkiye'nin İdari Coğrafyası Bakımından Köy, Bucak, İlçe, İl ve Belde Kavramları Üzerine Düşünceler”, *D.T.C.F. Coğrafya Araştırmaları Dergisi*,12, 7-24.
- Özçağlar, A. (2003) *Coğrafyaya Giriş-Sistemik, Kavramlar, Yöntemler*, Ankara.
- Tortop,N.-İspir, E.G.- Aykaç,B. (1999) *Yönetim Bilimi*.(3.Baskı), Ankara.