

25

memleket

SİYASET YÖNETİM

altı aylık
kuramsal dergi

memleket
SİYASET YÖNETİM

Mülki İdare

Büyükşehir Belediyeli İllerle Birlikte Ortaya Çıkan
Merkez İlçe ve İl Merkezi Sorunsalı
Ali ÖZÇAĞLAR, Kerime KARABACAK

Kırsal ve Kentsel Alanlardaki Teritoryal
Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar
Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU

Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri
Nuray E. KESKİN

Bël Madgaltı: Hitit İdari Yapısında Bir Askeri Vali
Esmâ REYHAN

M
S
Y

2016
25

ISSN 1306 8282

25

memleket **Siyaset Yönetim (MSY)**

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2016 • Cilt: 11 • Sayı: 25 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Koray KARASU

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., TODAİE
Süheyla Suzan GÖKALP ALICA, Doç. Dr., Gazi Üniversitesi
Can Umur ÇİNER, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Gazi Üniversitesi
Aslı YILMAZ UÇAR, Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi
Ozan ZENGİN, Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
Yrd. Doç. Dr. Hüsnüye AKILLI
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA
Prof. Dr. Şinasi AKSOY
Prof. Dr. Adalet ALADA
Yrd. Doç. Dr. Tekin AVANER
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Ahmet Alpaz DİKMEN
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT
Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ
Muzaffer İlhan ERDOST
Prof. Dr. Özer ERGENÇ
Prof. Dr. Güngör EVREN
Prof. Dr. Cevat GERAY
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR
Doç. Dr. Nuray E. KESKİN
Yrd. Doç. Dr. Esra ERGÜZELÖĞLU KİLİM
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Metin ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN
Prof. Dr. Cem SOMEL
Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL
Dr. Funda KARAPEHLİVAN ŞENEL
Doç. Dr. Menaf TURAN
Prof. Dr. Oktar TÜREL
Doç. Dr. Birkân UYSAL

* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınları

Genel Yayın Yönetmeni: Akif Argun AKDOĞAN
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal SİRKEÇİOĞLU DÖNMEZ
Yazı İşleri Müdürü: Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA
Kapak Tasarım: Kadir YILDIRIMOĞLU

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; MSY, IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indekslerinde taranmaktadır.

Baskı: Patika Ajans Mat. Rek. Org. Tic. Ltd. Şti. Adakale Sokak 4/B Kızılay/ANKARA
Sertifika No. 32796, Tel: 0312 431 22 11, Fax: 431 22 66
Baskı Tarihi: Aralık 2016

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

memleket **Siyaset Yönetim**

Cilt 11, Sayı 25, Ocak 2016

Mülki İdare

- Büyükşehir Belediyeli İllerle Birlikte Ortaya Çıkan Merkez İlçe ve İl Merkezi Sorunsalı.....1
Ali ÖZÇAĞLAR, Kerime KARABACAK
- Kırsal ve Kentsel Alanlardaki Teritoryal Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar.....31
Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU
- Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri.....61
Nuray E. KESKİN
- Bēl Madgalıtı: Hitit İdari Yapısında Bir Askeri Vali.....93
Esma REYHAN

Ocak ve Temmuz aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 11, No 25, January 2016

Provincial Government

The Issue of Central Districts and Provincial Centres Caused by Provincial
Metropolitan Municipalities.....1

Ali ÖZÇAĞLAR, Kerime KARABACAK

Sub-Districts as an Example of Territorial Stability in Rural and Urban Areas....31

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU

A Public Institution in The Reform Spiral:

Special (Local) Provincial Administrations.....61

Nuray E. KESKİN

Bēl Madgalṭu: A Military Governor in Hittite Administration.....93

Esmā REYHAN

Published biannually in January and July.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free.

Mülki idare, kapitalizmin ülke toprakları üzerinde kurumsallaştığı 18. ve 19. yy'dan itibaren modern biçimini almış, merkezileşme ve ulus devletleşme sürecinin yaşandığı bu dönemlerden günümüze kadar devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde kilit roller üstlenmiştir. Osmanlı'da da 19. yy'da yoğunlaşmaya başlayan kapitalistleşme süreci, aynı zamanda modern bürokratik yapıların oluştuğu ve idarenin mülkle bağının kurulduğu bir dönem olma özelliğine sahiptir. Devletin piyasayı, üretimi ve toplumsal ilişkileri denetim altına almaya ve çok sayıda kamu hizmetini bizzat örgütlemeye başladığı bu dönemde vilayet idaresine dair yasal düzenlemeler ve kurumsallaşma, bir yandan iktidarın/yönetimin merkezileşmesinin diğer yandan da bütünleşmiş bir pazar yapısını oluşturmanın başlıca aracı olmuştur. Bu dönemde devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, merkezin taşradaki uzantısı konumundaki yöneticilerin sadece asayişî ya da toplumsal düzeni sağlama amacını aşmış, bunların yanında üretimin ve toprağın örgütlenmesine ve nüfusun ihtiyaçlarının (toplumsal refah) karşılanmasına yönelik kamu hizmetleri üreten 'mülki idare' niteliğine bürünmüştür. Böylece 19. yy'a kadar daha çok düzeni sağlama işlevini üstlenen bir bürokratik kadroyu ifade eden ve bu yönüyle çok sınırlı bir içeriğe sahip olan idare, vilayet nizamnameleri ile başlayan süreçte bundan çok daha öte bir anlam taşımaya başlamıştır. Bu süreç, idarenin mülkle olan bağının güçlenmesi ya da 'mülkileşme' olarak nitelenebilir.*

Sermaye birikiminin sağlanmasında devletin üstlendiği rol (yeni kamu hizmeti alanları, yeni bakanlıkların ve KİT'lerin kurulması, mülki idarenin öncülüğünde ekonomik ve toplumsal kalkınma, Köy Kanunu, Belediye Kanunu ve arazi düzenlemeleri vb.) ile mülkileşme süreci, araçları, ilkeleri ve değerleri itibariyle bir ölçüde farklılaşmakla birlikte Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de devam etmiştir. Bu açıdan Tanzimat'tan 1950'lere kadar süren yaklaşık 100 yıllık dönemi idarenin mülkle olan bağının güçlü olduğu bir tarihsel dönem olarak nitelendirmek mümkündür.

1950'lerden sonra devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde tercihler açısından kritik düzeyde bazı değişimlerin olduğu görülmektedir. Liberal yaklaşımlar temelindeki ekonomik ve toplumsal politikaların ve hükümetlerin alternatif örgütlenme tercihlerinin (bölgesel düzeyde örgütlenen yatırımcı kuruluşları gibi) etkisiyle (mülki) idarenin mülkle olan bağı kopmaya başlamıştır. Bu süreç çeşitli şekillerdeki piyasalaşma uygulamalarına, devletin iş görme biçimlerindeki köklü değişikliklere, büyük ölçekli kamu yatırımlarının yerel yönetimlere kaydırılmasına ve giderek mekândan/yerden/topraktan bağımsızlaşan kalkınma ve büyüme

* Koray Karasu, "İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme" 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed.: E. Tural – S. Çapar), TODAİE, Ankara, 2015, s. 345 – 368.

politikalarına bağılı olarak 1980'lerden sonra çok daha ivme kazanmıştır. Bu süreçte mülki idare, 19. yy'dan itibaren edindiğı ve kendini var kılan “mülki” olmaya ait özelliklerin büyük bir bölümünü yitirmeye başlamıştır. Son yıllarda, bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri temelinde örgütlenen ve kamu örgütlenmesinin omurgasını oluşturan mülki idare örgütlenmesi, ekonomik araçlardan büyük oranda soyutlanmış, kalkınma ile ilgili çok sayıda işlevi merkezi yönetime ve diğ er yerel aktörlere kaptırmış durumdadır. Mülki idare sisteminin altı, yerel yönetim reformlarıyla, giderek birçok yetkinin yeniden merkezi iktidarda yoğunlaşmasıyla, mülki idarenin yürüttüğü birçok işlevin hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesiyle ve yoğun özelleştirme ve piyasalaşma uygulamalarıyla büyük oranda boşaltılmıştır. Ancak yine bu dönemde kendilerine verilen yeni çok sayıda görev ile mülki idare amirlerinin konumunun daha pekiştirildiğı de bir gerçektir. Bir çelişki gibi görünmekle birlikte aslında yaşanan bu durum benimsenen yönetim anlayışının özü, kendi mantığı açısından bir çelişki içermemektedir. Devrim öncesi Fransa'daki kral denetçileri ya da Osmanlı'daki merkezin yöneticisi beylerbeyi tarihsel örneklerinde olduğı gibi günümüzde de kapsamlı ve derinleşmiş bir mülki idare sisteminden, yapılanmasından çok, taşrada merkezi hükümetin iktidarını tesis edecek güçlü yöneticiler temelinde bir yönetim anlayışının tercih edildiğini söylemek mümkündür.

Mülkün diğ er unsurlarından soyutlanan ve giderek İçişleri Bakanlığı'nın güvenlik, asayiş, nüfus ve göç gibi işlevleri ile sınırlanan bir mülki idare anlayışı, idarenin mülkle olan bağının kurulduğı 19. yy'ın öncesindeki duruma dönüş anlamına da gelmektedir. Bu süreci, ekonomik ve toplumsal temelleriyle var olan, aynı zamanda bir toplumsal güç yapısı olan ve devletin/iktidarın örgütlenme biçimini ifade eden mülki idareden (idare-i mülkiye), iktidarın topraktaki uzantısı bürokratik kadronun (mülkiye sınıfı) varlığına dayalı bir yönetim anlayışına dönüş şeklinde tanımlamak da mümkündür. İdarenin mülkle olan bağının kopması, mülki idarenin ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkileri yönetecek araçlardan soyutlanması, topraktan bağımsızlaşan bir kamu hizmeti örgütlenmesine gidilmesi ve bir örgütlenme biçimi/sistemi olarak mülki idare yerine meslek grubu olarak mülki idare amirlerinin öne çıkması gibi gelişmelerin tümü “*mülki idarenin mülksüzleşmesi*” biçiminde kavramsallaştırılabilir.

İlgili yazında mülki idareye yönelik akademik ilgi, genellikle mülki idarenin üstlendiğı önemli roller ile doğru orantılı olarak gelişmemiştir. Devletin köklü biçimde dönüştüğü tarihsel dönemlerde, üretimin, toprağın ve toplumsal ilişkilerin örgütlenmesine, devletin yönetim aygıtları arasındaki işbölümüne ve toplumsal iktidar ilişkilerine yönelik ilgi artarken bile, mülki idare ile ilgili çalışmaların sınırlı düzeylerde kaldığı görülmektedir. Konuya idare tarihi ve kamu yönetiminin bazı alanları dışında hemen hemen hiç ilgi gösterilmemiştir. Mülki idare ile ilgili var olan incelemelerin de büyük bir bölümünün, vilayet/il idaresi kanunlarının çizdiği çerçeve ile sınırlı bir içeriğe sahip olduğı görülmektedir. Merkez-yerel ikiliğı, görev-yetki-sorumluluk paylaşımı, idari taksimat ve kademeler,

bürokratik kadronun statüsü gibi konuları içeren ve daha çok hukuk ya da örgüt bilim temelli bu tür açıklamalardan farklı olarak mülki idareyi ve bunun dönüşümünü, ekonomik ve toplumsal temelleriyle ele alan çalışmaların varlığı elbette çok gereklidir ve önemlidir.

Kapitalizm, mülk, toprak, iktidar ve yönetim konularının kesişme noktasında yer alan *mülki idareyi*, yöntem ve içerik açısından yukarıda belirtilen sınırlılıkları aşarak, yönetim, siyaset, toplumbilim, iktisat, tarih, edebiyat ve coğrafya gibi çok farklı disiplinlerin bakışıyla ele alacak yazılara ihtiyaç duyulmaktadır.

memleket SiyasetYönetim'in bu sayısının içeriğini mülki idareye ilişkin coğrafya, kamu yönetimi ve tarih alanlarında çalışan yazarlardan gelen yazılar oluşturmaktadır. Ali Özçağlar ve Kerime Karabacak, "*Büyükşehir Belediyeli İllerle Birlikte Ortaya Çıkan Merkez İlçe ve İl Merkezi Sorunsalı*" başlıklı çalışmalarında, büyükşehirlerin kuruluşuna, sınırlarının belirlenmesine ve sınırları dahilindeki yapılarla dair hükümler içeren 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesiz olmak üzere iki farklı yapıya kavuşan iller konu edilmektedir. Çalışmada, Cumhuriyet döneminin mülki idare örgütlenmesi ile ilgili temel tartışma konularından biri olan 'il merkezi' ve 'merkez ilçe'lerin durumu yasa ile getirilen değişiklikler açısından coğrafya disiplini çerçevesinde örnek incelemelerle ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır.

"*Kırsal ve Kentsel Alanlardaki Teritoryal Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar*" başlıklı yazısında Hülya Özçağlar Eroğlu, kökleri 19. yy'ın sonlarına dek uzanan ve devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde yönetsel bölünüşün en alt kademesini oluşturan bucakları ele almaktadır. Makalede kırsal ve kentsel alanlardaki teritoryal sabitlik örneği olarak işlenen bucakların üstlenmiş olduğu işlevlere ve bucak örgütlenmesinde zaman içinde gerçekleştirilen değişikliklere odaklanılmaktadır. 6360 sayılı yasa ile artık bütünüyle kaldırılan ve Türkiye yönetim tarihinde bir döneme özgü bir yapı olarak yerini alan bucak örgütlenmesi, güvenlik, nüfus, vergi ve tapu gibi teritoryal sabitliğin kilit kavramları temelinde derinlemesine bir incelemeye tabi tutulmaktadır.

"*Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri*" başlıklı yazısında Nuray E. Keskin, il özel idareleri ile ilgili Cumhuriyet dönemi boyunca farklı dönemlerde farklı kesimler tarafından dile getirilen reform önerilerine yer vermektedir. Makalede, bu reform önerilerinin 2004'te *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*'un ve 2005'te 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'nun hazırlığındaki ve aynı zamanda büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kapatılmasına yönelik karar süreçlerindeki etkileri değerlendirilmektedir. Birinci el kaynakların da kullanılarak tarihsel gelişim sürecine yer verilen çalışmada, geçmişteki reform arayışlarının adı geçen yasal düzenlemelere yön verdiği tezi ayrıntılı bir biçimde işlenmektedir.

Bu sayının Esmâ Reyhan tarafından hazırlanan “*Bēl Madgalti: Hitit İdari Yapısında Bir Askeri Vali*” başlıklı son yazısı, Anadolu’da ilk merkezi devlet kuran ‘Hitit Devleti’ndeki yönetsel yapılanmaya ve bürokratik araçlara odaklanmaktadır. Yazıda, Hitit Devleti’nin merkezi bürokratik örgütlenmesinin kurucu unsurlarından biri olarak tanımlanan ‘Kral Direktif Metinleri’, merkezden taşradaki bir ‘Askeri Vali’ye gönderilen bir örnek direktif metni üzerinden değerlendirilmektedir. Yazı, tarihçiler kadar bürokrasi alanında çalışan araştırmacılar açısından da ilginç bilgiler içermektedir.

Prof. Dr. Koray KARASU
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELİ İLLERLE BİRLİKTE ORTAYA ÇIKAN MERKEZ İLÇE VE İL MERKEZİ SORUNSALI

Ali ÖZÇAĞLAR*, Kerime KARABACAK**

Öz

Yapılan son yasal düzenlemelerle iller, büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesiz olmak üzere iki farklı yapıya kavuşmuştur. Büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde, illerin yönetsel alanını oluşturan ilçelere ait listelerde ilk sırada merkez ilçeler yer alırken; büyükşehir belediyeli 30 ilde, “merkez” unvanı taşıyan ilçelere rastlanılmamaktadır. Bu illerde 24 merkez ilçenin yönetsel alanı, il merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanıyla birlikte metropol ilçelere bölünmüşlerdir. Bu şekilde oluşturulan büyükşehir merkez ilçelerine, il merkezindeki (şehirdeki) semtlerin adları veya başka adlar verilmiştir. Buna karşılık büyükşehir belediye teşkilatı kurulan Aydın, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ ve Trabzon illerinin merkez ilçeleri, il merkezi durumundaki şehirlerin yerleşim alanlarının darlığı yüzünden alt ilçelere bölünmemiştir. Bu illerde il merkezinin bölünmesiyle oluşan yeni ilçelere merkezle ilgili olmayan adlar verilmiş olmasının il merkez ilçesinin ve il merkezinin neresi olduğu sorusunu gündeme getirmiştir.

Anahtar kelimeler: Büyükşehir belediyeli il, merkez ilçe, il merkezi, yönetsel alan, şehir alanı

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi D.T.C.F. Coğrafya Bölümü, ozcaglar@ankara.edu.tr

** Ar. Gör. Dr., Ankara Üniversitesi D.T.C.F. Coğrafya Bölümü, kkarabacak@ankara.edu.tr

Makale gönderim tarihi: 30.06.2016

Makale kabul tarihi : 10.07.2016

THE ISSUE OF CENTRAL DISTRICTS AND PROVINCIAL CENTRES CAUSED BY PROVINCIAL METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Abstract

With the recent legal regulations, provinces have been structured to consist of two: with or without metropolitan municipalities. In 51 provinces with no metropolitan municipalities, central districts have been placed at the top of the list of districts under provincial administration, whereas there have been no “central” districts in 30 provinces with metropolitan municipalities. In those provinces, the administrative division of 24 central districts have been divided into sub-districts together with the settlement area of the city considered as the centre. The central districts of such metropolitan municipalities have been named after the neighbourhoods in the centre or called differently. On the other hand, the central districts of Aydın, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ and Trabzon provinces with metropolitan municipalities have not been split into sub-districts because of narrow settlement areas of the cities considered to be provincial centres. The fact that the new districts emerged as a result of splitting the provincial centre have been assigned irrelevant names has created a new agenda: which parts are to be taken as the provincial central district and provincial centre?

Keywords: Provincial metropolitan municipality, central district, provincial centre, administrative area, urban area

Giriş

Türkiye'nin mülki idare bölümlenmesinde illerin alt bölümü durumundaki ilçeler arasında önemli bir konuma sahip olan merkez ilçeler ile il merkezi konumundaki şehirlerin¹ mekânsal ölçekte günümüzdeki durumları bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. 1984-2012 döneminde büyükşehir belediyeli hale getirilen 30 il ile diğer 51 ildeki merkez ilçelerin ve il merkezlerinin yönetsel statüleri farklılıklar göstermektedir.

¹ İl ve ilçe merkezi konumundaki yerleşmelerin tümü şehrsel özellik göstermemektedir. Günümüz koşullarında nüfusu 30.000 ve üzerinde olan belediye teşkilatlı yerleşmelerin tümü (beldeler dahil) şehir olarak kabul edilmektedir.

İçişleri Bakanlığı İller idaresi Genel Müdürlüğü'nün mülki idare bölümleriyle ilgili sayısal verileri arasında Türkiye'deki ilçe sayısı 919 olarak gösterilmektedir.² Kaymakamlık teşkilatı kurulmadan valilik makamınca yönetilen merkez ilçeler, il merkezi konumundaki şehirle birlikte çok sayıda köy yönetsel alanını; (varsa) belde statüsündeki bir veya birkaç belediye teşkilatlı yerleşmeyi kapsayan yönetsel bölümlerdir. Mekânsal ölçekte diğer ilçelerden farkları olmamasına, hatta onlardan daha gelişmiş olmalarına rağmen kaymakamlık teşkilatı bulunmadığı için 51 merkez ilçe dikkate alınmamıştır. Mekânsal ölçekte Türkiye'nin yüzölçümü içinde 76,785 km² alan kaplayan ve 8.164.113 nüfus barındıran merkez ilçelerin³, mülki idare bölümlenmesinde ilçe sayısına eklenmemiş olması, üzerinde durulması gereken bir konudur.

Yönetsel coğrafya bakımından büyükşehir belediye teşkilatının bulunmadığı iller *normal statüdeki il*; yönetim merkezlerinde valilik teşkilatının yer aldığı ilçelerin yönetsel alanları *merkez ilçe*, merkezlerinde kaymakamlık teşkilatı bulunan ilçelerin yönetsel alanları da *taşra ilçesi*⁴ olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde normal statüdeki 51 ilde, merkez ilçelerin kaymakamlık düzeyindeki işleri valilikler tarafından yürütülmektedir. Merkez ilçelerde valinin il ölçüsünde görevlerini yerine getirebilmesi ve özellikle kalkınma ve gelişme problemleri ile daha fazla meşgul olabilmesi bakımından merkez ilçenin valilik tarafından değil, diğer ilçelerde olduğu gibi kaymakamlık tarafından yönetilmesi gerektiği eskiden beri gündemde tutulmuş ancak bir türlü gerçekleştirilememiştir. Payaslıoğlu'nun da belirttiği gibi, 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde gerek duyulan il merkezlerinde bir merkez ilçe kaymakamlığı kurulması hükmü yer almasına rağmen, herhangi bir ilde böyle bir teşkilat kurulmamıştır. Daha sonra 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1964 yılında yenilenmesi sırasında merkez ilçelerde kaymakamlık kurularak ilçe statüsü kazandırılması yönündeki yasa teklifleri personel ve mali kaynak sıkıntısı yüzünden uygun görülmemiştir.⁵

Çizelge 1: Türkiye'deki ilçelerin türleri ve sayıları (2016 yılı)

İlçe Türleri	Sayısı
Normal statüdeki illerin merkez ilçeleri (İlçe sayısına katılmamaktadır)	51
Normal statüdeki illerin diğer (taşra) ilçeleri	400
Büyükşehir belediyeli illerdeki ilçeler (metropol ilçeler ve diğer ilçeler)	519
Toplam İlçe Sayısı	970

² <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim: 16.04.2016)

³ Ali, Özçağlar: *Yönetsel Coğrafya*, Ankara, 2015, s.199-200.

⁴ İl merkezi durumundaki kentsel yerleşmelerin içinde yer aldığı ilçeler merkez ilçe, merkez ilçenin dışında kalanlar ise diğer ilçeler veya taşra ilçeleri olarak tanımlanmıştır.

⁵ T. Arif, Payaslıoğlu: *Merkez İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, Ankara, 1966, s. 38-40.

Devletin yönetimi altındaki ülke arazisinin (mülk) yönetimi için yapılan dikey örgütlenmeye “yönetmelik kademelenme” denilmektedir. Mülki idare kademelenmesi olarak bilinen bu yapı, 5442 sayılı kanunda il-ilçe-bucak şeklinde tanımlanmıştır. Teşkilatlanma bakımından dikey biçimde oluşan bu yönetmelik kademelenme, arazi düzlemsel olarak yansıtmakta ve harita üzerinde yapılan sınırlandırmalarla yönetmelik bölünüş elde edilmektedir. Bu bölünüşe göre üst kademede yer alan illeri oluşturan ilçeler, Osmanlı döneminde 1842 yılında yönetmelik bir birim haline gelen “kazâ”⁶ adıyla sancak (liva) ve vilayetlerin içinde yer aldığı yönetmelik bölümlerdi. Osmanlı dönemi livaları (sancaklar), Cumhuriyet dönemindeki illere (vilayetlere), livaları oluşturan kazalar ise ilçelere karşılık gelmektedir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun (1924 Anayasası) 1945 yılında Türkçeleştirilmesiyle, “kazâ” sözcüğünün yerini ilçe sözcüğü almış; bu durum 5-6 yıl sürdükten sonra Demokrat Parti iktidarı döneminde (1951-1960) tekrar “kazâ” sözcüğü kullanılmıştır. 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesini takiben 1963 yılında yayınlanan “23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı” bülteninde kazanın yeniden ilçe şeklinde yazıldığı görülmektedir.⁷ İlçe sözcüğünün etimolojik kökenine bakıldığında, il sözcüğünden türetildiği ve aslının ‘ilce’ olduğu anlaşılır. İlden küçük yönetmelik birim anlamını vermesi için il sözcüğüne eklenmesi gereken küçültme (ce) ekinin Türkçe ses kuralına uyulmadan ‘çe’ olarak eklenmesi sonucunda ‘ilçe’ye dönüşmüştür.⁸

Bir zamanlar önemli işlevler üstlenmiş olan bucakların mülki idarenin alt kademesinden kaldırılmasıyla ara kademede yer alan ilçeler, tabandaki kırsal yerleşmelerle belediye teşkilatlı yerleşmelerin (şehir ve kasabaların) yönetmelik alanlarını ve diğer arazileri kapsayan yönetmelik bölümler olmuşlardır (Çizelge 3). Bu durumun oluşmasında ülke çapındaki sosyoekonomik kalkınmaya bağlı olarak ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, il ve ilçe merkezlerine olan bağlantının kolayca sağlanması, elverişli konumda bulunan köy özellikli bucak merkezlerinin fonksiyonel bakımdan gelişerek kasaba niteliği kazanması ve bu aşamaya gelen bucak yönetim alanlarının “ilçe”ye dönüştürülmesi etkili olmuştur.⁹ Bu durumla ilişkili olarak 1975’ten sonraki dönemde özellikle 1985 yılından sonra bucakların büyük kısmı ilçeye dönüştürülmüş ve ilçe sayısında önemli artışlar meydana gelmiştir (Çizelge 2).

⁶ Musa Çadırcı: *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi*, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt I, İletişim Yayınları, (İstanbul 1985), s. 213.

⁷ 23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı.

⁸ <http://www.etimolojiturkce.com/kelime/ilce> (son erişim: 23.06.2016).

⁹ Hülya, Özçağlar: *Türkiye’de Bucak Yönetimi (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)*, Ankara, 2015, s. 253.

Çizelge 2: 1935-1975-2015 yıllarında ilçelerle ilgili veriler

Yıllar	İl sayısı	İlçe sayısı (merkez ilçeler dâhil)	En az ilçesi bulunan iller ve ilçe sayısı	En fazla ilçesi bulunan iller ve ilçe sayısı	İl başına düşen ortalama ilçe sayısı	İlçe başına düşen ortalama köy sayısı	İlçe başına düşen nüfus miktarı	İlçe başına düşen alan (km ²)	İlçelerin ortalama nüfus yoğunluğu
1935	57	412	Amasya, Burdur, Çankırı 3	İstanbul, İzmir 15	7	83	39322	1851	21
1975	67	639	Kırşehir, Muş 4	Ankara 21	9	56	63241	1214	52
2015	81	970	Bayburt 3	İstanbul 39	12	45 (400 ilçeye göre)	80098	807	99

Yararlanılan Kaynaklar: Özçağlar, H., (2015) Türkiye’de Bucak Yönetimi (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2015, s. 129; TÜİK (<https://biruni.tuik.gov.tr/> - son erişim: 16.06.16); İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> - son erişim: 16.06.16).

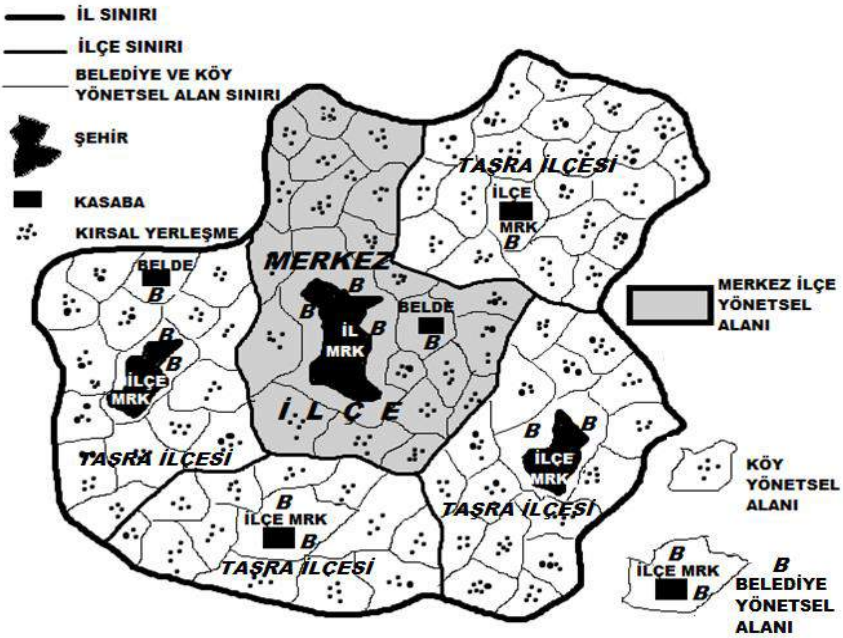
Günümüzde illeri oluşturan ilçelerin sayısına bakıldığında alt sınırının 3 (Bayburt ili), üst sınırın 39 (İstanbul ili) olduğu görülmektedir.¹⁰ 1935-2015 arasındaki 80 yıllık dönemi 40’ar yıllık periyotlar halinde ele aldığımızda, 1935-1975 döneminde ilçe sayısında % 55’lik; ilçe başına düşen nüfus miktarında ise % 60’lık bir artış meydana geldiği, ilçe sayısındaki artışın alansal küçülmeye ve köy sayısında azalmaya yol açtığı görülmektedir. Bu arada il kurulmasında ilçe sayısının merkez ilçeye birlikte en az üç ilçe olması gerektiği anlaşılmıştır.¹¹

¹⁰ Üç ilçesi (Merkez ilçe, Aydıntepe, Demirözü) bulunan Bayburt ili, Türkiye’nin en az ilçeli ilidir. 39 ilçeye sahip olan İstanbul ili büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesi bulunmayan iller arasında birinci sırada yer almaktadır.

¹¹ 1935 yılında Amasya, Burdur ve Çankırı illerinin, 2015 yılında ise sadece Bayburt ilinin üç ilçeden oluştuğu görülmektedir.

Normal Statüdeki İllerde Yönetmel Bölünüş: Merkez İlçe, İl Merkezi

Büyükşehir belediyesi bulunmayan normal statüdeki 51 ilde¹², ili oluşturan ilçelerin en başında merkez ilçe yer almaktadır. Merkez ilçelerin diğer ilçelerden (taşra ilçelerinden) farkı, valiliğin içinde yer aldığı şehrin (il merkezinin) bu ilçelerin yönetmel sınırları içinde yer almasıdır. Merkez ilçeler, sadece il merkezlerini değil, aynı zamanda bu ilçeye bağlı köyleri ve diğer belediye teşkilatlı yerleşmeleri (belde statüsündeki köyleri) de kapsamaktadır. Bu itibarla merkezlerinde valilik teşkilatının yer aldığı ilçeleri *merkez ilçe*; merkezlerinde kaymakamlık teşkilatı bulunanları da *diğer ilçeler (taşra ilçeleri)* olarak adlandırmaktayız (Şekil 1 ve 2).



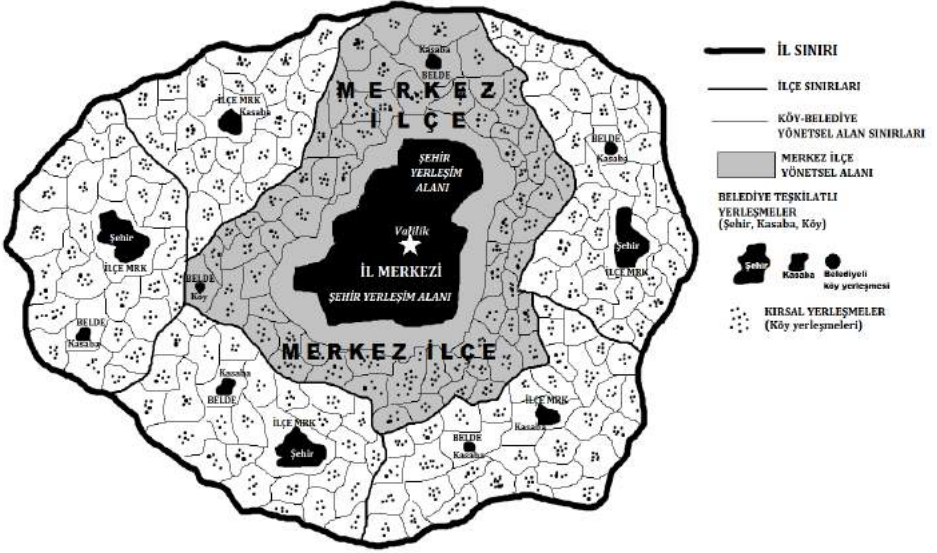
Şekil 1: Büyükşehir belediyesi bulunmayan normal statüdeki bir ilin temsili yönetmel bölünüş haritası.

¹² Büyükşehir belediyesi olmayan, normal statüdeki iller: Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Amasya, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Edirne, Elazığ, Erzincan, Giresun, Gümüşhane, Hakkâri, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Muş, Nevşehir, Niğde, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Tokat, Tunceli, Uşak, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak, Bartın, Ardahan, Iğdır, Yalova, Karabük, Kilis, Osmaniye, Düzce.

İlçelerin yönetsel sınırları içindeki arazinin yönetsel bölünüşü, mekânsal olarak köy ve belediye yönetsel alanlarına göre gerçekleşmektedir. Coğrafi ortamdaki köyler, kasabalar ve şehirler yararlandıkları arazilerle birlikte sınırlandırıldığında yereldeki yönetsel bölünüş elde edilmektedir. Köy muhtarlıkları ve belediyeler tarafından yönetilen bu alanlar yönetim merkezi olarak belirlenen bir şehir veya kasaba etrafında yan yana gelerek ilçeyi oluşturmaktadır (Şekil 1 ve 2, Çizelge 3).

Çizelge 3: Büyükşehir belediyesi bulunmayan normal statüdeki illerde yönetsel kademelenme ve yönetsel bölünüş

I. YÖNETSEL KADEME	İLLER				
II. YÖNETSEL KADEME	İLÇE	İLÇE	MERKEZ İLÇE	İLÇE	İLÇE
İLÇELERİN YÖNETSEL ALANLARINI OLUŞTURAN UNSURLAR→	<p>MERKEZ İLÇEDE: İl merkezi durumundaki şehir ile belde statüsündeki kasaba ve köy nitelikli yerleşmelerin belediye yönetsel alanları + Köylerin yönetsel alanları + Diğer araziler (dağlık alanlar, doğal sit alanları, hazine arazileri, orman, yayla vb.)</p> <p>DİĞER İLÇELERDE: İlçe merkezi durumundaki şehir ve kasabalar ile belde statüsündeki kasaba ve köy nitelikli yerleşmelerin belediye yönetsel alanları + Köylerin yönetsel alanları + Diğer araziler (dağlık alanlar, doğal sit alanları, hazine arazileri, orman, yayla vb.)</p>				



Şekil 2: Büyükşehir belediyesi bulunmayan normal statüdeki bir ilde merkez ilçe ve diğer ilçeler (taşra ilçeleri)

Merkez ilçe, il merkezi konumundaki şehirle birlikte çok sayıda köy yönetsel alanını; (varsa) belde¹³ statüsündeki bir veya birkaç kasaba ve köy nitelikli yerleşmeyi kapsayan bir yönetsel alandır (Çizelge 4). Başka bir ifadeyle merkez ilçeler, çok sayıda yerleşim alanından ve çeşitli tipte arazilerden oluşan bir coğrafi mekândır. İlin alt yönetsel bölümlerinden biri olan merkez ilçenin yönetim merkezi, valilik teşkilatının bulunduğu şehirdir. Merkez ilçenin ilçe merkezi konumunda olan bu şehirde kaymakamlık teşkilatı kurulması gerekirken kurulmamıştır. Valiliğin burada bulunması ve ilin bütününe yönetim merkezliği yapmasından dolayı merkez ilçelerin ilçe merkezi konumunda olan şehirlere “**il merkezi**” denilmektedir. Şekil 2’de il merkezi olarak gösterilen şehir, aynı zamanda merkez ilçenin ilçe merkezidir. Merkez ilçelerde ayrıca kaymakamlık teşkilatı kurulmadığı için İçişleri Bakanlığının resmi kayıtlarında ilçe sayısına dâhil edilmemektedirler.

¹³ Belediye teşkilatı bulunan şehir veya kasabaların bir kısmı mülki idare bakımından il merkezi veya ilçe merkezi görevi üstlendikleri için farklı bir konumda bulunmaktadır. Belediyesi olduğu halde il merkezi veya ilçe merkezi görevi üstlenememiş şehir ve kasabalar ile köy nitelikli belediye teşkilatlı yerleşmeler **belde** olarak tanımlanmaktadır. Arapça bir sözcük olan beldenin gerçek anlamı şehirdir. Gerçek bu iken belde sözcüğü anlamına uymayan tarzda kullanılır olmuştur. Siyasi partilerin belediye seçimleri için il merkezi ve ilçe merkezleri dışındaki belediye teşkilatlı yerleşmelerde de teşkilatlanmaları zorunluluğu söz konusu durumun oluşmasına sebep olmuştur.

Normal statüdeki 51 ilde, merkez ilçe dışındaki ilçeleri, il merkezinin uzağında yer aldıkları için *taşra ilçesi* ya da *diğer ilçeler* olarak da adlandırmaktayız. Bu ilçeleri merkez ilçelerden ayıran özellik, ilçe merkezi konumundaki şehir veya kasabada kaymakamlık teşkilatının bulunmasıdır (Çizelge 5). Bu itibarla, bir ilçenin yönetsel alanı içinde kaymakamlık teşkilatının yer aldığı belediye teşkilatlı yerleşmelere (şehir ve kasabalara) “**ilçe merkezi**” denilmektedir.

Çizelge 4: Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde merkez ilçelerin coğrafi ve yönetsel unsurları

MERKEZ İLÇENİN YÖNETSEL ALANINDAKİ COĞRAFİ UNSURLAR	MERKEZ İLÇE İÇİNDEKİ YÖNETSEL ALANLAR	MERKEZ İLÇE İÇİNDEKİ MÜLKİ İDARE VE YEREL YÖNETİM ORGANLARI
<ul style="list-style-type: none">Doğal coğrafi unsurlar ve çeşitli tipte arazilerYerleşim alanları: İl merkezi konumundaki şehir / belde statüsündeki yerleşmeler / köyler ve diğer kırsal yerleşmeler	<ul style="list-style-type: none">İl merkezi konumundaki şehrin belediye yönetsel alanıBelde belediyelerinin yönetsel alanlarıKöylerin yönetsel alanlarıÇeşitli tipte araziler / hazine arazileri	<ul style="list-style-type: none">Valilikİl Özel İdaresiİl merkezi konumundaki şehrin belediyesi, belde belediyeleri ve bu belediyelerin yönetsel sınırları içinde yer alan mahalle muhtarlıklarıKöy Muhtarlıkları

Çizelge 5: Taşra ilçelerinin yönetsel alanlarındaki coğrafi ve yönetsel unsurlar

TAŞRA İLÇELERİNİN YÖNETSEL ALANLARINDAKİ COĞRAFİ UNSURLAR	TAŞRA İLÇELERİNDEKİ YÖNETSEL ALANLAR	TAŞRA İLÇELERİNDEKİ MÜLKİ İDARE VE YEREL YÖNETİM ORGANLARI
<ul style="list-style-type: none">Doğal coğrafi unsurlar ve çeşitli tipte arazilerYerleşim alanları: İlçe merkezi konumundaki şehir veya kasaba / belde statüsündeki yerleşmeler / köyler ve diğer kırsal yerleşmeler	<ul style="list-style-type: none">İlçe merkezi konumundaki şehir veya kasabadaki belediyenin yönetsel alanıBelde belediyelerinin yönetsel alanlarıKöylerin yönetsel alanlarıÇeşitli tipte araziler / hazine arazileri	<ul style="list-style-type: none">Kaymakamlıkİlçe Özel İdare Müdürlüğüİlçe merkezi konumundaki şehrin veya kasabanın belediyesi, belde belediyeleri ve bu belediyelerin yönetsel sınırları içinde yer alan mahalle muhtarlıklarıKöy Muhtarlıkları

Büyükşehir Belediyeli İllerde Yönetmel Bölünüş: Metropol İlçe, Metropol Merkez İlçe ve İl Merkezi

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde geçen "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmü uyarınca 1984'te üç ilde (Ankara, İstanbul, İzmir); 1987'de beş ilde (Adana, Bursa, Gaziantep, Kayseri, Konya); 1993'te yedi ilde (Antalya, Erzurum, Eskişehir, Diyarbakır, Kocaeli, Mersin, Samsun); 2000'de bir ilde (Sakarya) ve son olarak 2012 yılında 14 ilde (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Trabzon, Şanlıurfa, Van) olmak üzere toplam 30 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Şekil 3). 12 Aralık 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesine sahip illerin tümünde yeni düzenlemeler yapılmıştır.



Şekil 3: Büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesiz iller.

Büyükşehir belediyeli 30 ilde mülki idare kademelenmesi, diğer illerde olduğu gibi "il-ilçe" şeklindedir. Bu illerde, il sınırları içindeki saha tümüyle büyükşehir belediyesinin yönetsel alanı haline getirildiğinden ilin alt kademesini oluşturan ilçelerde de farklı bir yönetsel yapı meydana gelmiştir. 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı yasaya göre günümüzde normal statüdeki bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması için ilin toplam nüfusunun 750.000'in üzerinde olması gerekmektedir. Bu koşulu sağlayan illerde, mevcut il merkezi belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülerek merkez ilçenin yönetsel alanı il merkeziyle birlikte alt ilçelere (metropol ilçelere) bölünmekte (Şekil 5); küçük alanlı ise bölünmeden tek ilçe olarak kalmaktadır.

1984-2000 döneminde büyükşehir belediyesi kurulan 16 ilde ve 2012 yılında büyükşehir belediyeli hale getirilen 14 ilin 8'inde (Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Van) merkez ilçeler bölünerek toplamda 130 metropol ilçe oluşturulmuştur (Çizelge 6). Buna karşılık Aydın, Mardin, Muğla, Ordu Tekirdağ ve Trabzon illerinin merkez ilçe alanlarında ve il merkezi konumundaki şehirlerin alanında bölünme olmamıştır.

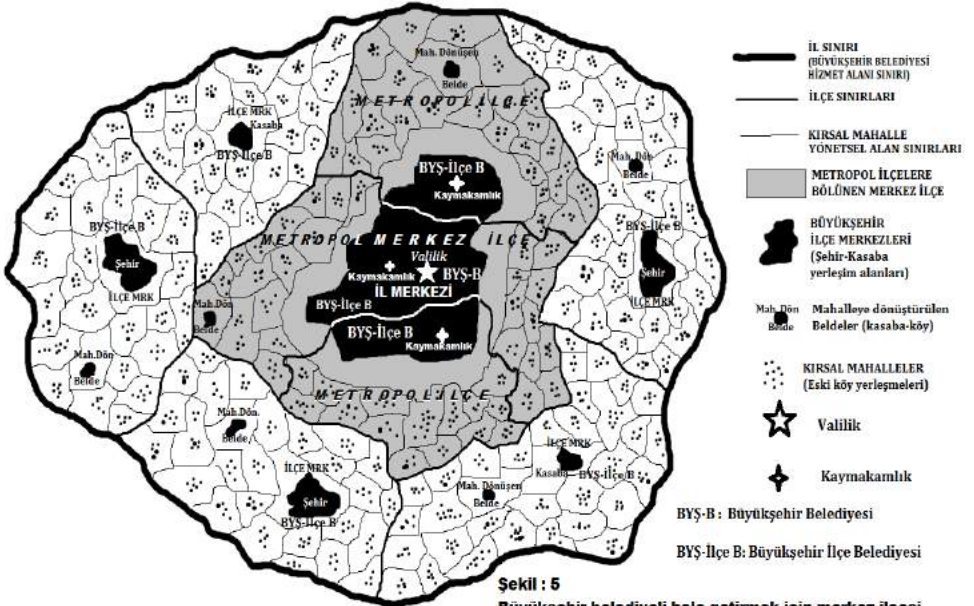
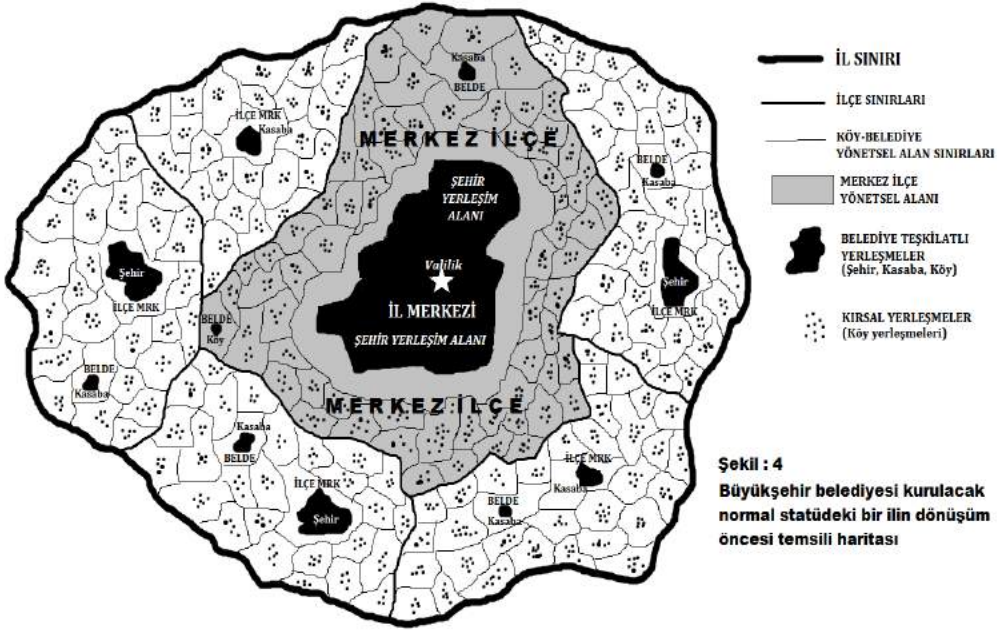
Büyükşehir belediyeli illerdeki ilçeleri, il merkezi konumundaki şehirlerin yerleşim alanlarını kapsama/kapsamama durumuna göre *büyükşehir metropol ilçeleri* ve *diğer büyükşehir ilçeleri* olmak üzere iki grup halinde ele almak mümkündür. Büyükşehir metropol ilçeleri, il merkezi konumundaki şehrin bir kısmı ile mahalleye dönüştürülen köy ve beldeleri kapsamaktadır. Bu ilçelerden valilik binasının içinde yer aldığı ilçe alanına *büyükşehir metropol merkez ilçesi*, diğerlerine ise sadece *metropol ilçe* denilmesi uygun olacaktır. Normal statüdeki illerde valiliğin bulunduğu şehre *il merkezi*, il merkezinin içinde yer aldığı ilçeye *merkez ilçe* denildiğine göre aynı durumun büyükşehir belediyeli illerde de geçerli olması gerekmektedir.

Çizelge 6: Büyükşehir belediye illerde il merkezi konumundaki şehirlerin yerleşim alanını kapsayan metropol ilçeler ile diğer ilçelerin sayıları (2016)

İLLER (BYŞ kuruluş yılı)	Büyükşehir Metropolitan ilçe sayısı	Diğer Büyükşehir İlçe sayısı	Toplam Büyükşehir İlçe sayısı
1. İstanbul (1984)	36	3	39
2. İzmir (1984)	14	16	30
3. Ankara (1984)	9	16	25
4. Kocaeli (1993)	6	6	12
5. Antalya (1993)	5	14	19
6. Bursa (1987)	5	12	17
7. Adana (1986)	4	11	15
8. Diyarbakır (1993)	4	13	17
9. Kayseri (1988)	4	12	16
10. Mersin (1993)	4	9	13
11. Sakarya (2000)	4	12	16
12. Konya (1987)	3	28	31
13. Samsun (1993)	3	14	17
14. Şanlıurfa (2012)	3	10	13
15. Balıkesir (2012)	2	18	20
16. Denizli (2012)	2	17	19
17. Erzurum (1993)	2	18	20
18. Eskişehir (1993)	2	12	14
19. Gaziantep (1987)	2	7	9
20. Hatay (2012)	2	13	15
21. K.Maraş (2012)	2	9	11
22. Malatya (2012)	2	11	13
23. Manisa (2012)	2	15	17
24. Van (2012)	2	11	13
25. Aydın (2012)	1	16	17
26. Mardin (2012)	1	9	10
27. Muğla (2012)	1	12	13
28. Ordu (2012)	1	18	19
29. Tekirdağ (2012)	1	10	11
30. Trabzon (2012)	1	17	18
TOPLAM	130	389	519

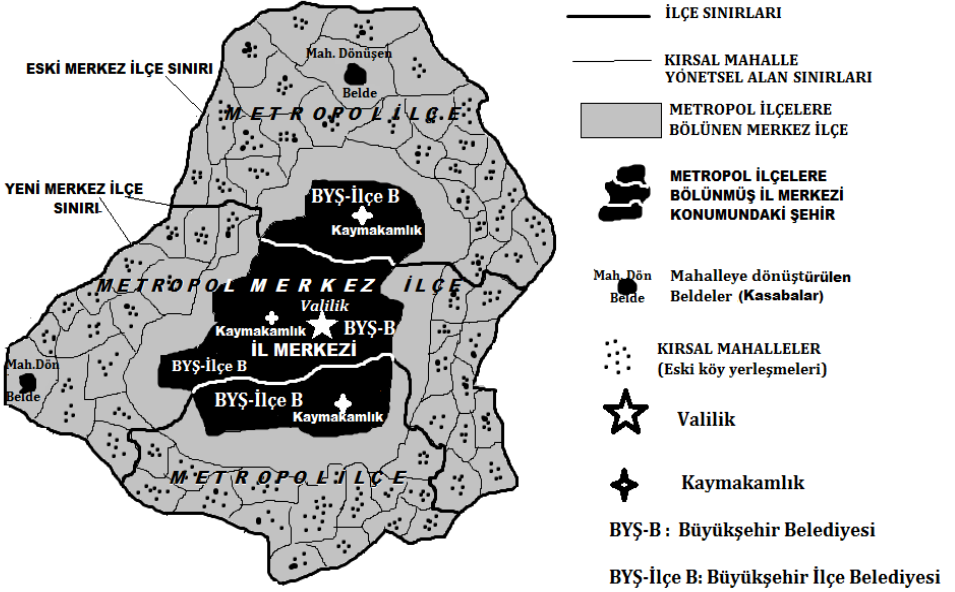
Büyükşehir belediyeli illerde merkez ilçe ve il merkezi neresidir?

Bu soruyu hazırladığımız temsili haritalar üzerinden yanıtlayacağız. İlgili haritada (Şekil 4) görüldüğü üzere, büyükşehir belediyesi kurulacak temsili ilimiz, merkez ilçesi ile birlikte altı ilçeden oluşmaktadır. İlin gri tonla belirtilen merkez ilçesi, il merkezi durumundaki şehrin alanıyla (siyah renkli alan) birlikte büyükşehir yapılanması için üç ilçeye bölünerek ilçe sayısı sekize çıkartılmıştır. Merkez ilçeye bağlı köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülerek bu ilçeler tarafından paylaşılmıştır. Bu paylaşım sonucunda valiliğin içinde yer aldığı ilçenin yönetsel alanı normal statüdeki illerde olduğu gibi merkez ilçe olarak kabul edilmiş ve *metropol merkez ilçe* şeklinde adlandırılmıştır. Metropol merkez ilçenin yönetsel alanı içinde beyaz sınır çizgisiyle bölünmüş ortadaki siyah renkli alan, il merkezi olarak bilinen şehrin bölünme sonucu ortada kalan kesimidir. Valilik binası burada bulunduğu için şehrin bu bölümünün yönetsel bakımdan *il merkezi* olarak adlandırılması gerekmektedir (Şekil 4 ve 5, Çizelge 7).



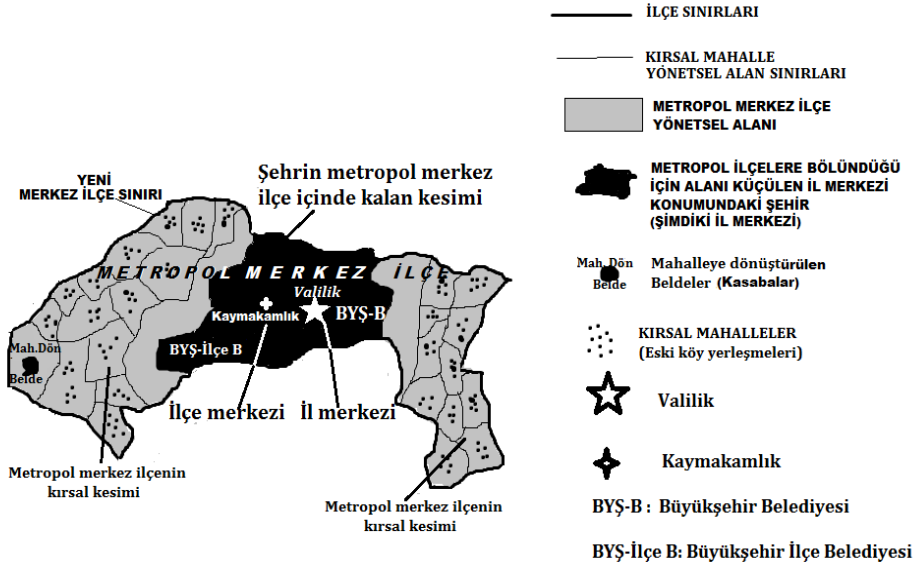
Çizelge 7: Büyükşehir belediyeli illerde valilik binasının bulunduğu metropol merkez ilçeler ve mahalleler (2016)

Büyükşehir beledi-yeli iller	Valilik binasının bulun-duğu metropol merkez ilçe ve bulunduğu ma-halle	Metropol merkez ilçe içinde kaymakamlığın bulunduğu mahalle
1. İstanbul	Fatih - Hoca Paşa Mah.	İskenderpaşa Mah.
2. Ankara	Altındağ – Ziraat Mah.	Hacı Bayram Mah.
3. İzmir	Konak - Konak Mah.	Konak Mah.
4. Bursa	Osmangazi - Hatun Mah.	Yahşibey Mah.
5. Antalya	Muratpaşa - Elmalı Mah.	Sinan Mah.
6. Adana	Seyhan - Döşeme Mah.	Türkocağı Mah.
7. Konya	Meram - Şükran Mah.	Abdulaziz Mah
8. Gaziantep	Şehitkâmil - İncilipınar Mah.	İncilipınar Mah.
9. Şanlıurfa	Haliliye - Paşabağı Mah.	Paşabağı Mah.
10. Mersin	Yenişehir - Akkent Mah.	Barbaros Mah.
11. Kocaeli	İzmit - Körfez Mah.	Yenişehir Mah.
12. Diyarbakır	Yenişehir - Yenişehir Mah.	Yenişehir Mah.
13. Hatay	Antakya - Kışla Saray Mah.	Cumhuriyet Mah.
14. Manisa	Şehzadeler - Anafartalar Mah.	Nişancıpaşa Mah.
15. Kayseri	Kocasinan - Serçeönü Mah.	Zümrüt Mah.
16. Samsun	İlkadım - Kale Mah.	Hançerli Mah.
17. Balıkesir	Karesi - Eski Kuyumcular Mah	Eski Kuyumcular Mah.
18. Kahramanmaraş	Dulkadiroğulları - İsmetpaşa Mah.	İsmetpaşa Mah.
19. Van	İpekyolu - Şerefiye Mah.	Şerefiye Mah.
20. Denizli	Pamukkale - 15 Mayıs Mah.	15 Mayıs Mah.
21. Sakarya	Adapazarı - Mithatpaşa Mah.	Karaosman Mah.
22. Eskişehir	Oduzpazarı - Arifiye Mah.	Arifiye Mah.
23. Erzurum	Yahutiye – Muratpaşa Mah.	KazımKarabekir Paşa Mah.
24. Malatya	Battalgazi - İstiklal Mah.	Alacakapı Mah.
25. Aydın	Efeler – Köprülü-Veysipaşa Mah.	Efeler Mah.
26. Mardin	Artuklu- Gül Mah.	Gül Mah.
27. Muğla	Menteşe – Emirbeyazıt Mah.	Emirbeyazıt Mah.
28. Ordu	Altınordu – Saray Mah.	Saray Mah.
29. Tekirdağ	Süleymanpaşa – Eskiçami-Orta-cami Mah.	Ertuğrul Mah.
30. Trabzon	Ortahisar – Gülbaharhatun Mah.	Kemerkaya Mah.



Şekil 6: Normal statüdeki bir ilin büyükşehir belediyeyle hale getirilmesi için bölünen merkez ilçe alanında oluşturulan metropol ilçeler, metropol merkez ilçe ve il merkezi

Şekil 6 ve 7’de görüldüğü gibi, metropol merkez ilçenin yönetsel alanını kırsal mahalleler (eski köy ve beldeler) ile şehrin bir bölümü oluşturmaktadır. Şehrin bu ilçeye sınırlanan kesiminde valilik ve kaymakamlık teşkilatları bulunduğu için hem *il merkezi* hem de *ilçe merkezi* olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. Başka bir söylemle, şekilde siyah renkle gösterilen alan, ilçe merkezi olarak büyükşehir metropol merkez ilçesinin; il merkezi olarak da tüm ilin yönetim merkezidir (büyükşehir il merkezidir).



Şekil 7: Büyükşehir belediyeli bir ilin metropol merkez ilçesi ve il merkezi (metropol merkez ilçenin ilçe merkezi)

Büyükşehir metropol merkez ilçesinin ilçe merkezi, diğer ilçelerde olduğu gibi kaymakamlığın bulunduğu kentsel alandır (Çizelge 8 ve 9). Burası ilçenin kırsal kesimi dışında kalan; valiliğin, kaymakamlığın, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesinin bulunduğu yerdir. Yani, il merkezi konumundaki şehrin ilçe bölünmesi nedeniyle küçülmüş bir bölümdür. Kaymakamlık ve valilik burada bulunduğu için bu küçülmüş şehir alanı hem ilçe merkezi, hem de il merkezidir (Çizelge 8 ve 9).

Çizelge 8: Büyükşehir belediye illerde mekânsal unsurlar, yönetsel bölünüş ve kapsamı

İL İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İL İÇİNDEKİ MÜLKİ İDARE BÖLÜNÜŞÜ VE KAPSAMI	MÜLKİ İDARE ORGANLARI VE BULUNDUKLARI YERLER
İlin mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	<ul style="list-style-type: none">• İl merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanıyla birlikte merkez ilçenin kırsal kesiminin bölünmesiyle oluşturulan metropol ilçelerinin yönetsel alanları• Metropol ilçelerin dışında kalan diğer ilçelerin yönetsel alanları	<ul style="list-style-type: none">• Valilik: Metropol merkez ilçe konumundaki semtte bulunur• Kaymakamlık: İl merkezi konumundaki şehrin semtlerini oluşturan Büyükşehir metropol ilçe merkezlerinde ve diğer büyükşehir ilçe merkezlerinde (şehir veya kasabalarda) bulunur

Çizelge 9: Büyükşehir belediye illerdeki ilçelerde mekânsal unsurlar, yönetsel bölünüş ve kapsamı

İLÇE İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İLÇE İÇİNDEKİ YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ VE KAPSAMI	İLÇE İÇİNDEKİ MÜLKİ ve YEREL YÖNETİM ORGANLARI
İlçe mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	<ul style="list-style-type: none">• Büyükşehir İlçe Belediyesinin yönetsel alanı (ilçe bütünü)• Büyükşehir İlçe Merkezlerinin yerleşim alanı içinde kalan kentsel mahallelerin yönetsel alanları• Kırsal mahallelerin yönetsel alanları (eski köyler ve beldeler)• Hazine arazileri	<p><u>Mülki İdare</u></p> <p>Kaymakamlık: Metropol ilçe merkezlerinde ve diğer büyükşehir ilçe merkezlerinde</p> <p><u>Yerel Yönetim</u></p> <p>a.Büyükşehir ilçe belediyesi: İlçe merkezlerinde</p> <p>b.Mahalle muhtarlıkları: İlçe merkezi durumundaki şehir ve kasabaların yerleşim alanı içinde kalan kentsel mahallelerde ve kırsal mahallelerde (eski köyler ve beldeler)</p>

Bu durumu Ankara iline uyarlayarak ele alacak olursak, Ankara'nın yerleşim alanını kapsayan dokuz metropol ilçe (Altındağ, Çankaya, Yenimahalle, Etimesgut, Sincan, Keçiören, Mamak, Gölbaşı, Pursaklar) arasında valilik binasının bulunduğu **Altındağ ilçesi** Ankara ilinin metropol merkez ilçesi durumundadır. Çizelge 9'da görüldüğü üzere, Altındağ ilçesinin toplam 38 mahallesi bulunmaktadır. Bu mahallelerin 33'ü şehrin içinde, 5'i kırsal kesimde yer almaktadır. Günümüzde, Ankara şehrinin yerleşim alanını 120 km uzunluğundaki çevre yolu sınırlamaktadır (Şekil 8). Ankara çevre yolu, Sincan, Pursaklar ve Gölbaşı ilçelerinin şehir kesimlerini dışarıda bırakmaktadır. Altındağ ilçesinin Ankara şehrini oluşturan kesimiyle Gıcık, Tatlar, Peçenek, Kavaklı, Aydıncık mahallelerinin bulunduğu kırsal alan çevre yolu tarafından adeta ayrılmaktadır (Şekil 8 ve 9).

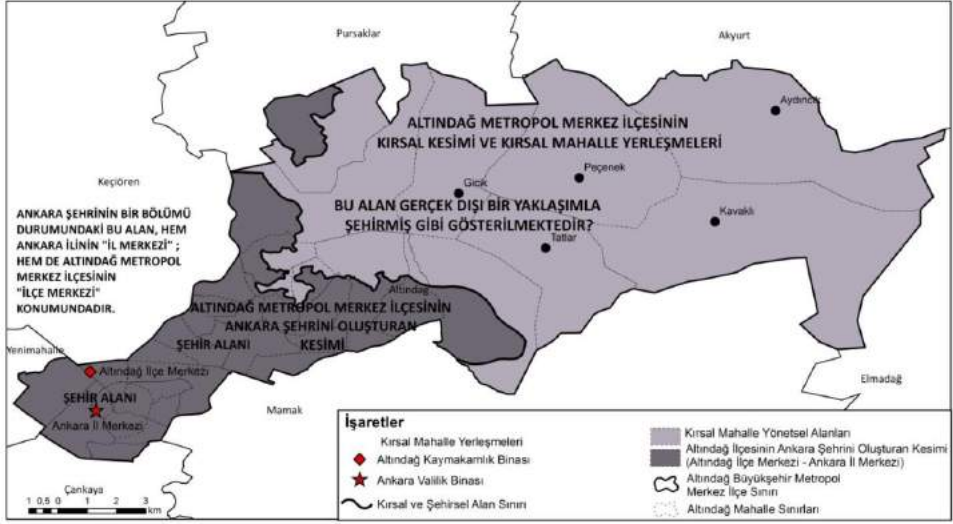


Şekil 8: Sincan, Pursaklar ve Gölbaşı dışında Ankara şehrini genel olarak sınırlayan çevre yolu.



Şekil 9: Ankara şehrini oluşturan metropol ilçeler ve Ankara ilinin merkez ilçesi konumundaki Altındağ ilçesi. (Altındağ ilçesinin çevre yolu içinde kalan şehir kesimi Ankara ilinin “il merkezi” ve Altındağ ilçesinin “ilçe merkezi” konumundadır.)

Altındağ ilçesinin Ankara şehri içinde kalan bölümünde hem Ankara Valiliği, hem de Altındağ İlçe Kaymakamlığı bulunmaktadır. Şehrin Altındağ ilçesi sınırları içinde kalan bu kesimi valilik nedeniyle “Ankara il merkezi”, kaymakamlık nedeniyle de “Altındağ metropol merkez ilçesinin ilçe merkezidir” (Şekil 10).



Şekil 10: Ankara ilinin merkez ilçesi konumundaki Altındağ ilçesi.

Merkez İlçesi Metropol İlçelere Bölünmemiş Büyükşehir Belediyeli İllerde Merkez İlçe ve İl Merkezi Neresidir?

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı yasayla büyükşehir belediyeli hale getirilen 14 ilin 8'inde (Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Van), eski merkez ilçe alanı il merkeziyle birlikte alt ilçelere bölünmüştür. Diğer 6 ilde (Aydın, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon) ise il merkezi durumundaki şehirlerin yerleşim alanları, yeni ilçe oluşumuna yer verecek büyüklükte olmadığı için merkez ilçeler bölünmemiştir. Metropol ilçe bölünmesi olmadığı için bu illerin merkez ilçelerinde mekânsal ölçekte bir değişiklik olmamıştır. Ancak yönetsel bakımdan şu düzenlemeler yapılmıştır:

- Var olan il merkezi belediyesi "büyükşehir belediyesine" dönüştürülmüş, yapılan bu düzenlemeyle eskiden sadece il merkezi konumundaki şehre hizmet veren belediye, büyükşehir belediyesi olarak ilin yönetsel alanının tümüne hizmet verir hale getirilmiştir.
- Çizelge 10'de görüldüğü gibi, merkez ilçelere merkezle ilgili olmayan yeni adlar verilmiştir. Merkez ilçe alanına verilen adın sadece merkez ilçenin yönetsel alanına ait olması gerekirken il merkezi konumundaki şehrin adının da değiştirildiği gibi bir algı yaratılmıştır.
- Yeni ad verilen bu tip bir merkez ilçede, normal statüdeki illerdekinden farklı olarak valiliğin bulunduğu il merkezi konumundaki şehirde kaymakamlık teşkilatı ile büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur. Dolayısıyla bu

durumdaki şehre kaymakamlık nedeniyle “ilçe merkezi”, valilik nedeniyle de “il merkezi” denilmektedir. Başka bir söylemle ilçe merkezi ile il merkezi aynı şehirdir.

Çizelge 10: Metropol ilçelere bölünmeyen, ancak adı değiştirilen merkez ilçeler

Metropol ilçe bölünmesi yapılmadan adı değiştirilen merkez ilçeler	Yeni Adı
Aydın İli Merkez İlçesi	Efeler
Mardin İli Merkez İlçesi	Artuklu
Muğla İli Merkez İlçesi	Menteşe
Ordu İli Merkez İlçesi	Altınordu
Tekirdağ İli Merkez İlçesi	Süleymanpaşa
Trabzon İli Merkez İlçesi	Ortahisar

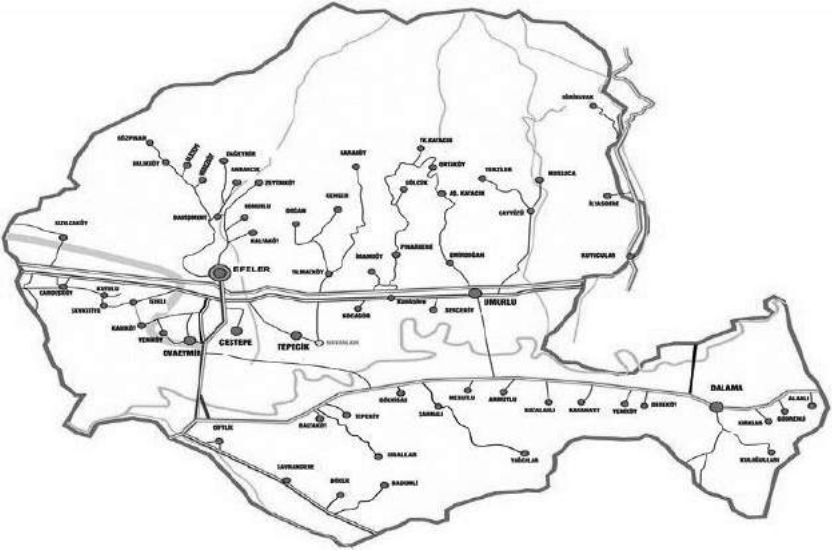
Merkez ilçesi metropol ilçelere bölünmemiş büyükşehir belediye illere örnek olarak Aydın ili ele alınmıştır (Şekil 11). Merkez ilçesiyle birlikte 17 ilçeden oluşan Aydın ili büyükşehir belediye hale getirilirken merkez ilçesi mekânsal olarak küçük olduğundan metropol ilçelere bölünmemiştir. Merkez ilçenin adı “Efeler” olarak değiştirilerek merkez ilçe adı ortadan kaldırılmıştır.¹⁴ Aslında “Efeler” adı sadece eski merkez ilçenin yönetsel alanına verilen addır. Yani il merkezi konumundaki Aydın şehri ile merkez ilçeye bağlı mahalleye dönüştürülen köy ve beldeleri kapsayan yönetsel alanın adıdır. Aydın şehri il merkezi olarak yerini ve adını korumaktadır. Ancak bu konudaki bilgisizlik nedeniyle Aydın şehrinin adının da “Efeler” olarak değiştiği gibi yanlış bir algı yaratılmıştır. Aydın ilinin merkez ilçesine hizmet vermesi için kurulan Efeler Belediyesi tarafından hazırlanan haritada Aydın şehrinin bulunduğu yere Efeler yazılması bunun apaçık kanıtıdır (Şekil 12).

¹⁴ 5442 sayılı kanunda merkez ilçelerden söz edilmemekle birlikte, devlet organlarının idari bölünüşle ilgili yayınlarında ilçe adları arasında merkez ilçelerin “Merkez” adıyla yer aldıkları görülmektedir.

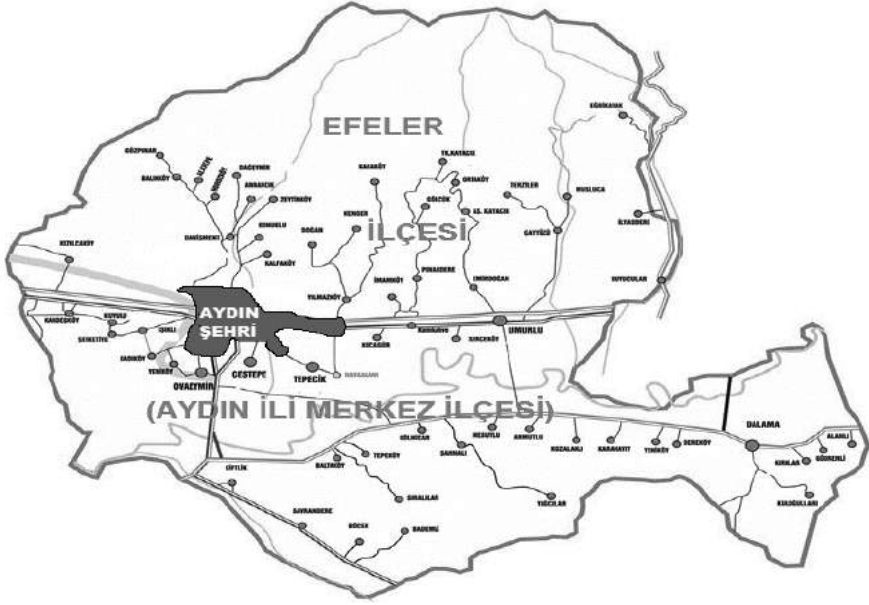


Şekil 11. Büyükşehir belediyeli hale getirilmeden önce Aydın ilinin merkez ilçesi ve diğer ilçeleri.

Kaynak: http://cografyaharita.com/haritalarim/41_aydin_ili_haritasi.png (Erişim tarihi: 30.06.2016)



Şekil 12. Adı Efeler olarak değiştirilen eski Aydın ili merkez ilçesi (Aydın şehrinin adı Efeler olarak yazılmıştır. Oysa daha önce belirtildiği gibi bu ifade yanlıştır. Efeler yazısının ilçenin yönetsel alanı içine; Aydın adının ise EFELER olarak gösterilen yere yani Aydın şehrinin bulunduğu yere yazılması gerekmektedir.) Kaynak: <http://www.efeler.bel.tr/tr/sayfa/efeler> (Erişim: 30.06.2016).



Şekil 13: Merkez ilçesi metropol ilçelere bölünmemiş olan Aydın ilinin yönetsel bölünüş haritası. (Eski Aydın ilinin Merkez ilçesi, şimdiki Efeler ilçesidir. Aydın şehri, hem Aydın ilinin il merkezi; hem de Efeler ilçesinin ilçe merkezidir.)

Büyükşehir Belediyeli İllerde Metropol İlçelerin Şehir ve Kırsal Nüfusu Nasıl Tespit Edilmektedir?

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), büyükşehir belediyeli illerdeki tüm ilçelerin nüfuslarını şehir nüfusu gibi gösterse de, gerçek durum böyle değildir. Bazı istisnalar dışında¹⁵ büyükşehir belediyeli illerin içinde yer alan ilçelerin pek çoğunun kırsal alanı bulunmaktadır. Bunu başkent konumundaki Ankara şehrinin içinde yer aldığı Ankara ilinin metropol merkez ilçesi olan Altındağ ilçesinde de görmek mümkündür. Altındağ ilçesinin Ankara şehri içinde kalan kesiminde 33, şehir dışında ise 5 mahalle bulunmaktadır (Çizelge 11). Şehrin dışında kalan Aydıncık, Gıcık, Kavaklı, Peçenek, Tatlar mahalleleri aslında birer köy özellikli kır-

¹⁵ Örneğin, İstanbul ilinde Çatalca, Silivri ve Şile dışındaki 36 ilçenin yönetsel alanı bütünüyle İstanbul şehrinin içinde kalmakta ve şehri oluşturmaktadırlar. Bu ilçelerin kırsal alanı neredeyse yok gibidir. İstanbul şehir alanı dışında kalan Çatalca, Silivri ve Şile ilçelerinin hem şehir alanları, hem de kırsal alanları mevcuttur. Bu ilçelerin şehir alanları aynı zamanda ilçe merkezleridir. Çatalca, Silivri ve Şile ilçeleri İstanbul il sınırları içinde kalmakla birlikte İstanbul şehri oluşturmayan büyükşehir ilçeleridir.

sal yerleşmelerdir. Böyle olmasına rağmen bu yerleşmelerin nüfusları Altındağ'ın dolayısıyla Ankara'nın şehir nüfusuna dâhil edilmektedir. Altındağ ilçesinin Ankara şehri içinde kalan kesiminin nüfusu 361.416 iken, kırsal nüfus miktarıyla (2271) birlikte 363.687 kişi gösterilmektedir. Gerçek şehir nüfusunu yansıtmayan bu rakamlarla Ankara şehrinin nüfusu 4.672.000 gösterilmektedir. Ankara şehrinin gerçek nüfusunun tespiti için diğer 8 ilçenin (Keçiören, Mamak, Çankaya, Gölbaşı, Etimesgut, Sincan, Yenimahalle, Pirsaklar) nüfuslarının Altındağ ilçesinde uygulanan yöntemle hesaplanması gerekmektedir.

Çizelge 11: Ankara ili Altındağ metropol merkez ilçesinin yönetsel alanı içinde kalan mahalleleri

ALTINDAĞ METROPOL MERKEZ İLÇESİNİN MAHALLELERİ	Konumu	2015 Nüfusu
Aktaş Mah.	Ankara şehrinin içinde	7975
Ali Ersoy Mah.	Ankara şehrinin içinde	7451
Altınpark Mah.	Ankara şehrinin içinde	11410
Anafartalar Mah.	Ankara şehrinin içinde	3475
Atıfbey Mah.	Ankara şehrinin içinde	5103
Aydınlıkevler Mah.	Ankara şehrinin içinde	20422
Bağlarıçi Mah.	Ankara şehrinin içinde	2135
Baraj Mah.	Ankara şehrinin içinde	3748
Başpınar Mah.	Ankara şehrinin içinde	11567
Battalgazi Mah. (Alemdağ)	Ankara şehrinin içinde	20282
Beşikkaya Mah.	Ankara şehrinin içinde	29222
Çamlık Mah.	Ankara şehrinin içinde	13182
Doğantepe Mah.	Ankara şehrinin içinde	10554
Doğu Mah.	Ankara şehrinin içinde	5422
Feridun Çelik Mah.	Ankara şehrinin içinde	6394
Gülpınar Mah.	Ankara şehrinin içinde	13825
Gültepe Mah.	Ankara şehrinin içinde	9093
Güneşevler Mah.	Ankara şehrinin içinde	14499
Hacettepe Mah.(Gündoğdu)	Ankara şehrinin içinde	3517
Hacı Bayram Mahallesi. (ANKARA VALİLİĞİ)	Ankara şehrinin içinde	2443
Kale Mah.	Ankara şehrinin içinde	6543
Karacaören Mah.	Ankara şehrinin içinde	9529
Karapürçek Mah.	Ankara şehrinin içinde	68386
Önder Mah.	Ankara şehrinin içinde	4589
Örnek Mah.	Ankara şehrinin içinde	14101
Plevne Mah.	Ankara şehrinin içinde	9949

Sakarya Mah.	Ankara şehrinin içinde	5085
Solfasol Mah.	Ankara şehrinin içinde	1612
Ulubey Mah.	Ankara şehrinin içinde	9002
Yıldırım Beyazıt Mah.	Ankara şehrinin içinde	1687
Yıldıztepe Mah.	Ankara şehrinin içinde	8602
Ziraat Mahallesi (ALTINDAĞ İLÇE KAYMAKAMLIĞI)	Ankara şehrinin içinde	9144
Zübeyde Hanım Mah.	Ankara şehrinin içinde	11468
ALTINDAĞ İLÇESİNİN ANKARA ŞEHİRİ İÇİNDE KALAN KESİMİNİN NÜFUSU		361416
Aydıncık Mah.	Şehrin dışında kırsal	140
Gıcık Mah.	Şehrin dışında kırsal	238
Kavaklı Mah.	Şehrin dışında kırsal	1112
Peçenek Mah.	Şehrin dışında kırsal	592
Tatlar Mah.	Şehrin dışında kırsal	189
ALTINDAĞ İLÇESİNİN ANKARA ŞEHİRİ DIŞINDA KALAN KIRSAL NÜFUSU		2271
ALTINDAĞ İLÇESİ NÜFUSU		363.687

TÜİK, 30 büyükşehir belediyeli ilin nüfusunu yerleşme birimi bazında şehir, kasaba, köy ayrımı yapmaksızın bütün halinde şehir nüfusu gibi göstermektedir. Büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilin yerleşme bazında nüfus verilerine erişilirken, 30 büyükşehir belediyeli ilde sadece mahalle ve ilçe bazında nüfus verileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeli illerin pek çoğunda, metropol ilçelerin yönetsel alanlarının tamamı il merkezi durumundaki şehrin yerleşim alanını oluşturmadığından, öncelikle bu ilçelerde şehri oluşturan mahallelerin (şehir içi mahallelerin) tespit edilmesi gerekmektedir. Bir metropol ilçenin yönetsel alanının tümü şehrin içinde kalıyorsa ilçe nüfusunun tamamı, kalmıyorsa sadece şehrin içinde kalan kentsel mahallelerin nüfusları şehir nüfusunun tespiti için hesaplama dahil edilmelidir. Büyükşehir belediyeli illerdeki ilçelerin mahalle nüfusları alfabetik sıralamaya göre verildiğinden şehrin gerçek mahalleleri ile köyden mahalleye dönüşen kırsal mahalleler birbirine karıştırılmıştır. Öncelikle bu verilerden şehri oluşturan mahallelerin tespit edilmesi ve nüfuslarının bulunarak yeni çizelgeler düzenlenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediyeli illerde merkezdeki metropoliten ilçelerin dışında kalan ilçeleri “Diğer Büyükşehir İlçeleri” olarak adlandırmış bulunmaktayız (Çizelge 12). Bu ilçeler, ilçe merkezi durumundaki bir şehrin veya kasabanın içinde kalan mahalleler ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerin ve beldelerin yönetsel alanlarından meydana gelmektedir. TÜİK tarafından ya-

yınlanan ADNKS (adrese dayalı nüfus kayıt sistemi) verilerinde sadece ilçe toplam nüfusuna erişilirken, ilçe merkezlerinin (şehir veya kasaba) nüfuslarını bulmak mümkün değildir. İlçe düzeyindeki nüfus veri tabanı yerleşme bazlı olmadığından, yayınlanan mahalle nüfusları yerleşmelere göre gruplanmamıştır. Bu tip ilçelerde, ilçe merkezi durumundaki kasaba veya şehrin içinde kalan mahalleleri, şehrin dışında kalan kırsal mahallelerden ayrı tutulmasını önermekteyiz.

Çizelge 12: Büyükşehir belediye teşkilatı kurulan illerde ilçe tipleri ve nitelikleri

İLÇE TİPLERİ	NİTELİKLERİ
BÜYÜKŞEHİR METROPOL MERKEZ İLÇESİ	<ul style="list-style-type: none">• İl merkezi konumundaki şehir ile köy ve beldeleri kapsayan eski merkez ilçe alanının il merkezi konumundaki şehirle birlikte bölünmesi sonucunda valiliğin içinde yer aldığı ilçedir. Bazıları tamamen şehir alanından oluşmaktadır.• Bu ilçeler, normal statüdeki illerde olduğu gibi merkez ilçe unvanıyla adlandırılmamaktadır. İlçeye bir semtin adı veya değişik bir ad verilebilmektedir.• Normal statüdeki illerin merkez ilçelerinde kaymakamlık teşkilatı bulunmazken bu ilçelerde kaymakamlık teşkilatı (merkez ilçe kaymakamlığı) kurulmuştur.• Bu ilçelerde eski il merkezi belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülerek ilin mülki idare sınırları içinde kalan yönetsel alanının tümü bu belediyenin hizmet alanı haline getirilmiştir.• Büyükşehir metropol merkez ilçesinin ilçe merkezi, diğer ilçelerde olduğu gibi kaymakamlığın bulunduğu şehir alanıdır. Burası ilçenin kırsal kesimi dışında kalan; valiliğin, kaymakamlığın, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesinin bulunduğu yerdir. Yani, eski il merkezinin (şehrin) ilçe bölünmesi nedeniyle küçülmüş bir bölümdür. Kaymakamlık ve valilik burada bulunduğu için söz konusu küçülmüş şehir alanı hem ilçe merkezi, hem de il merkezidir. Başka bir söylemle ilçe merkezi olarak büyükşehir metropol merkez ilçesinin; il merkezi olarak da tüm ilin yönetim merkezidir (büyükşehir il merkezidir).• Büyükşehir belediye teşkilatı kurulan Aydın, Mardin, Muğla, Ordu, Trabzon, Trabzon illerinin merkez ilçeleri, il merkezi durumundaki şehirlerin yerleşim alanlarının darlığı yüzünden alt ilçelere bölünmemiştir. Bu illerde merkez ilçelere yeni adlar verilerek merkez ilçe unvanı ortadan kaldırılmıştır. Merkez ilçeye il merkezi konumundaki şehrin adı verilmeyip başka bir ad verilmiştir. Bu uygulama ile il merkezi olan şehrin eskiden beri bilinen adının değiştirilmiş olacağı algısı yaratılmıştır.
BÜYÜKŞEHİR METROPOL İLÇELERİ	<ul style="list-style-type: none">• İl merkezi konumundaki şehrin içinde yer aldığı eski merkez ilçe yönetsel alanının şehirle birlikte bölünmesi sonucu valiliğin içinde yer almadığı ilçe veya ilçelerdir.• Bu tip ilçelerde kaymakamlık teşkilatı ile büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur.
DİĞER BÜYÜKŞEHİR İLÇELERİ	<p>Büyükşehir belediyeli illerde merkezdeki metropoliten ilçelerin dışında kalan ilçelerdir. Bu ilçeler, ilçe merkezi durumundaki bir şehri veya kasabayı oluşturan “<i>kentsel mahalleler</i>” ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerin ve beldelerin yönetsel alanlarından yani <i>kırsal mahallelerden</i> meydana gelmektedir.</p>

Sonuç

Normal statüdeki 51 ilde merkez ilçe ve il merkezinin neresi olduğu açık bir şekilde bellidir. Bu illerdeki merkez ilçeler, içinde valiliğin bulunduğu il merkezi konumundaki şehirle birlikte çok sayıda köy yönetsel alanını; varsa belde statüsündeki bir veya birkaç yerleşmeyi (kasaba, köy) kapsayan bir yönetsel alandır. Bu ilçelerde kaymakamlık teşkilatının bulunmaması dikkati çeken en önemli husustur. İl merkezleri, valiliğin bulunduğu şehir nitelikli yerleşmelerdir. İl merkezi belediyeleri merkez ilçe yönetsel alanının tümüne hizmet vermeyip, hizmet alanları şehrin yerleşim alanıyla sınırlıdır.

Büyükşehir belediyeli illerde merkez ilçe kavramı ortadan kaldırılmaya çalışılsa da yönetsel bölünüş içinde “*metropol merkez ilçe*” olarak tekrar karşımıza çıkmaktadır. Büyükşehir belediyeli 24 ilde, eski merkez ilçelerin yönetsel alanları il merkezi konumundaki şehirlerin yerleşim alanlarıyla birlikte bölümlenerek metropol ilçeler oluşturulmuştur. Bunlar arasında valiliğin bulunduğu ilçe, metropol merkez ilçedir. Aydın, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ ve Trabzon illerinde yer darlığı nedeniyle merkez ilçelerde bölümlenme yapılmayıp il merkezi konumundaki şehirlerin bütünlüğü korunmuştur. Ancak bu altı ilde merkez ilçelere il merkezinin adını taşımayan değişik adlar verilerek çok önemli bir sorun yaratılmıştır. Söz konusu sorun, ilçeyle birlikte il merkezinin de adının değiştirilmiş olduğu algısının yaratılmasıdır. Aslında verilen yeni adlar sadece büyükşehir merkez ilçelerinin yönetsel alanlarına aittir ve il merkezi durumundaki şehirlerin adları bilinen şekliyle devam etmektedir.

Kaynakça

23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı. İl, İlçe, Bucak ve Köyler itibariyle nüfus, Devlet İstatistik Enstitüsü, Yay.No:444, Ankara, 1963.

Çadircı, Musa, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”, *Tanzimattan Cumhuriyete Ansiklopedisi*, Cilt I, İletişim Yayınları, (1985) s. 210-230.

Özçağlar, Ali, *Yönetmel Coğrafya*, Nika Yayınevi, Ankara, 2015.

Özçağlar, Hülya, *Türkiye’de Bucak Yönetimi (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

Payaslıoğlu, T. Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE, DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 06/12/2012 / 28489, Tertip: 5, Cilt: 53, s.1-85.

<http://www.etimolojiturkce.com/kelime/ilce> (son erişim:23.06.2016).

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>

(Erişim: 16.04.2016).

KIRSAL VE KENTSEL ALANLARDAKİ TERİTORYAL SABİTLİK ÖRNEĞİ OLARAK BUCAKLAR

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU*

Öz

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

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

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

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

Makale gönderim tarihi: 21.06.2016

Makale kabul tarihi : 30.07.2016

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

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

Abstract

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

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

Giriş

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

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

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

Teritoryal Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar: Kırsal ve Kentsel Alan Yönetimi

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

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

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

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

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

² a.k., s. 361.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Keleş, a.g.k., s. 85-86.

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

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

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

¹⁵ a.k., s. 13.

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

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

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

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

¹⁸ Keleş, a.g.k., s. 75.

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

²⁰ Özçağlar, *İdari...*, s. 137-138.

²¹ a.k., s. 61-62.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ Güler, *a.g.k.*, s. 190.

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

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

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

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

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

³⁰ *a.k.*, s. XLI-XLVI.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yönetim Merkezi Köy, Kasaba ve Şehir Niteliği Taşıyan Bucaklar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

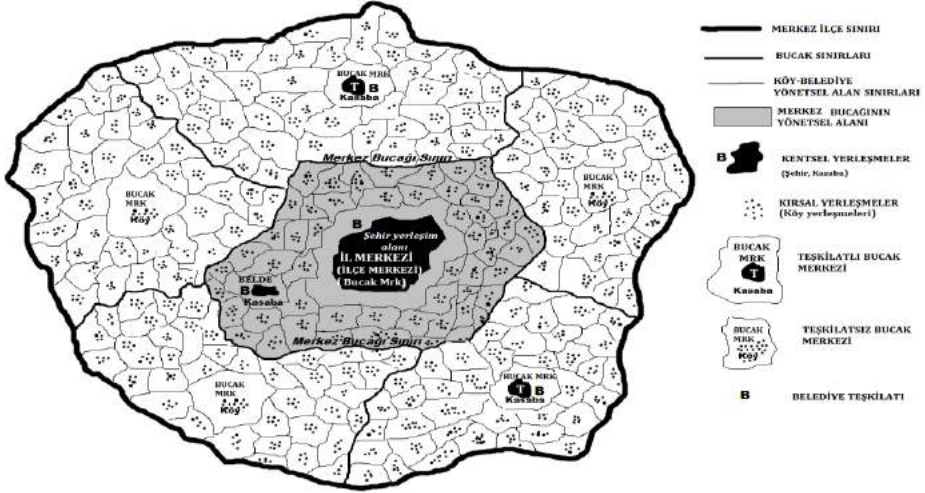
⁴² Özçağlar, *İdari...*, s. 167.

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

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

Yönetim merkezleri köy nitelikli olan bucaklarda, nüfuslarının yetersizliği ve gelişmemiş olmaları nedeniyle belediye bulunmamaktadır. Nüfusları 2000’ in altına indiği için belediyeleri kaldırılmış/kaldırılacak yerleşmeler de yönetim merkezi köy nitelikli olan bucak haline gelmektedirler.⁴⁵

Şekil 1: Altı bucaktan oluşan bir merkez ilçenin temsili yönetsel bölünüş haritası



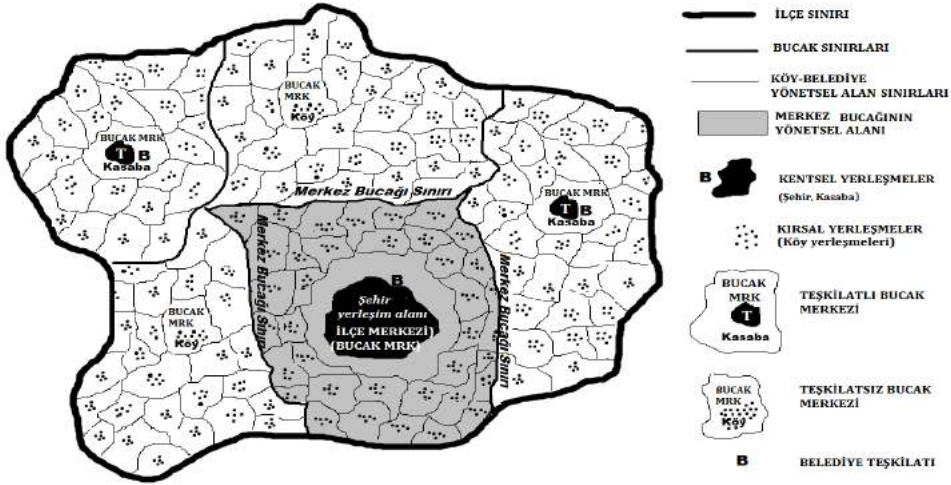
Kaynak: A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Araş. Gör. Dr. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki temsili harita ele alındığında bucak merkezinin şehir tipi bir yerleşme özelliğine sahip olduğu ve buranın aynı zamanda hem ilçe hem de il merkezi olduğu görülmektedir. Ayrıca şehir tipi yerleşme özelliğinden dolayı burada belediye teşkilatı da yer almaktadır. Bu nedenle burada bucak teşkilatlanmasından söz etmek mümkün değildir. Çünkü merkez bucakların yönetsel alanları, bucak yönetimi ile değil, il merkezlerindeki valilik veya ilçe merkezlerindeki kaymakamlıklarla yönetilmektedir. Merkez bucagının yönetsel alanı ile taşra bucaklarının yönetsel alanları sınırlarla birbirinden ayrılmış durumdadır. Merkez bucagın yönetsel alanı içerisinde belediye ile yönetilen kentsel yerleşme tiplerinden kasabaların ve köy yönetimiyle yönetilen kırsal yerleşmelerin de yer aldığı görülmektedir. Taşra bucaklarında ise kırsal yerleşmeler (köy yerleşmeleri) ile kasaba nitelikli kentsel yerleşmeler dikkati çekmektedir. Taşra bucaklarının bucak merkezleri kırsal ve kentsel nitelikli yerleşmeler olabilmekte; kasaba nitelikli

⁴⁵ 2012 yılı verilerine göre bu tip bucakların Türkiye’deki sayısı 463’tür. TÜİK ADNKS, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, (2012 Şehir, belde ve köy nüfusları), (11.12.2012). Bu tip bucakların bölgesel dağılımını incelediğimizde, ilk üç sırada Doğu Anadolu, Marmara, Karadeniz bölgelerinin yer aldığı görülmektedir.

olanları teşkilatlı, köy nitelikli olanları ise teşkilatsız olarak nitelendirilmektedir.⁴⁶

Şekil 2: İlçe merkezi şehir nitelikli olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki bir ilçenin temsili yönetsel bölünüş haritası

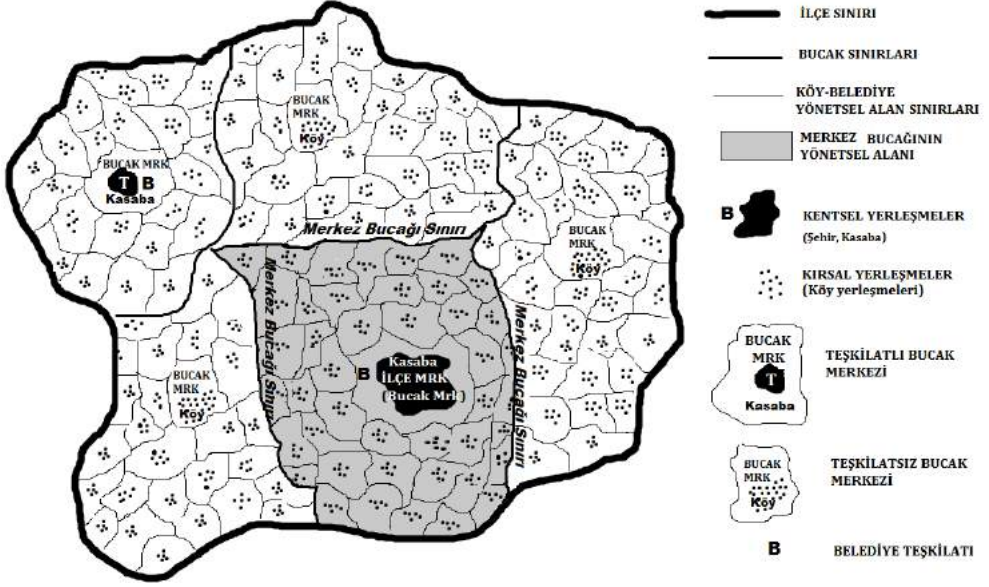


Kaynak: A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Araş. Gör. Dr. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 2’de temsili olarak çizilen ilçe Şekil 1’deki gibi merkez ilçe değil taşra ilçesidir. İlçe merkezi şehir nitelikli olan beş bucaktan oluşan normal statüdeki (taşra ilçesi) ele alındığında (Şekil 2), ilçe merkezinde/bucak merkezinde şehir tipi bir yerleşmenin mevcut olduğu görülmektedir. Köy ve belediyelerin yönetsel alan sınırları bucak sınırları ile çevrelemektedir. Ek olarak merkez bucağın yönetsel alanı içerisinde köy yönetimiyle yönetilen kırsal yerleşmeler de yer almaktadır. Taşra bucaklarında ise bucak merkezleri sadece köy ve kasaba niteliklidir. Kasaba nitelikli olanlar teşkilatlı bucaklardır.

⁴⁶ Bucaklar örgütlenme biçimi olarak tam teşkilatlı ve basit bucak (teşkilatsız) ikiye ayrılmaktadır. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi çalışmanın bir örgütlenme biçimi olarak bucaklar başlığı altında incelenmektedir.

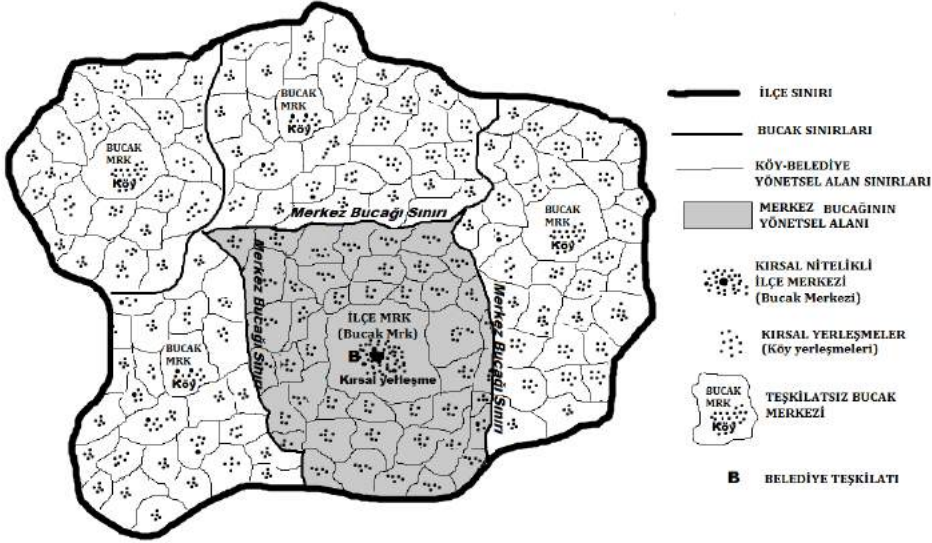
Şekil 3: İlçe merkezi kasaba nitelikli olan ve beş bucaktan oluşan normal statüdeki bir ilçenin temsili yönetsel bölünüş haritası



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

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

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



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

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

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

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

- *Merkezileşme yolunda tam teşkilatlı bucaklar kurulmuştur.*

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

⁴⁷ Keskin, a.g.k. s. 328-333.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵³ Keskin, *a.g.k.*, s. 327.

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Görel, *a.g.k.*, s. 431.

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

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

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

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

⁵⁸ Eldem, *a.g.k.*, s. 65.

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

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

- *Bucak müdürünün görevlerinden biri de nüfus işleridir.*

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

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

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

⁶⁰ a.k., s.193.

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁴ Keskin, a.g.k., s. 554.

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

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

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

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

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

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

Sonuç

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

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

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

Kaynakça

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

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

REFORM SARMALINDA BİR KURUM: İL ÖZEL İDARELERİ

Nuray E. KESKİN*

Öz

Bu yazı, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Kanun'a kadar cumhuriyet dönemi boyunca il özel idareleriyle ilgili olarak farklı tarihlerde gündeme gelen reform öneri ve girişimlerini değerlendirmektedir. Bu değerlendirmeyi de 2005 Modeli'ne taban oluşturan-yön veren görüş, çevre, dinamikleri göstermesi ve bu modele karşı önerilerin dikkat çektikleri sorun alanlarını belirlemeye yardımcı olması amacına bağlı olarak yapmaya çalışmaktadır. Geçmişteki reform arayışlarının özel idarelerin kapatılmasına yönelik güncel karar sürecine de yön verdiği görülmektedir.

Anahtar kelimeler: İllerin yönetimi, il özel idaresi, yerel yönetim, bütünşehir, reform.

A PUBLIC INSTITUTION IN THE REFORM SPIRAL: SPECIAL (LOCAL) PROVINCIAL ADMINISTRATIONS

Abstract

This article aims to analyse the reform proposals about special (local) provincial administrations during the Republican period in Turkey. The historical analysis tries to present different aspects, dynamics, policy actors, and opposite views that determine the Special (Local) Provincial Administration Act (No: 5302) adopted in 2005. Historical reforms seem to be effective on the current decision process of the closing of 30 local provincial administration in 2012.

Keywords: Provincial administration, special provincial administration, local administration, unified government, reform.

* Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF. nekeskin@omu.edu.tr

Makale gönderim tarihi: 18.06.2016
Makale kabul tarihi : 01.08.2016

Giriş

Cumhuriyet tarihi boyunca, hakkındaki görüşlerin “yok etmek” ile “temel kurum haline dönüştürmek” gibi birbirine tümüyle karşıt uçlarda toplandığı tek bir kurumdan söz edilebilir: İl özel idareleri. Bu zıt görüşlerin iki farklı yasaya konu olarak uygulamaya geçişi ise 2005-2012 yılları arasındaki kısa dönemde gerçekleşmiştir. İllerin yönetiminde ağırlığı il özel idarelerine kaydıran 2005 düzenlemesini, yaklaşık yedi yıl sonra otuz ilde özel idareleri kapatan bir başka düzenleme izlemiştir. Bu köklü değişikliğin ardından, uygulama sonuçlarına bağlı olarak, birkaç yıl içinde diğer illerde de özel idarelerin kapatılacağı dile getirilmiştir. Ancak, Aralık 2015’ten bu yana medyada büyükşehirlerin yeniden yapılandırılacağı ve kapatılan il özel idarelerinin yeniden açılacağı yönünde İçişleri Bakanı’nın ya da iktidar partisi yetkililerinin açıklamalarına dayanan haberler yer almaktadır.¹

Bir yerel yönetim türü olan il özel idaresi, belediye ve köy gibi bir yerleşme yönetimi değil, birden fazla yerleşmeyi ve yerleşme olmamış boş toprakları içine alan bir alan yönetimidir. Belirlenen alan, Osmanlıca deyişle “eyalet/vilayet”, Türkçe deyişle “il” alanıdır. Vilayet-il alanı Osmanlı döneminde daha geniş bir coğrafi ölçüğe denk düşerken, bu alan milli mücadele döneminde daraltılmıştır. Diğer yerel yönetim türleri olan belediyeler ve köylerle karşılaştırıldığında il özel idareleri geniş halk kitleleri tarafından bilinen-tanınan bir birim olamamıştır. Kökeni Tanzimat Reformları’na dayanan il özel idarelerinin kurucu yasası, yaklaşık yüz yıllık bir geçmişe sahiptir.² 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati*, kimi değişiklikler yapılmışsa da uzun bir yürürlük ömrüne sahip olmuş, yaklaşık on yıl önce, 2005 yılında yürürlükten kalkmıştır. 1913 tarihli kararın dört anayasal dönemi aşarak, doksaniki yıl uygulamada kalması dikkat çekicidir. 1921’den itibaren yaklaşık otuz kez değişikliğe uğrayan yasada en kapsamlı değişiklik 1987 yılında yapılmış, bu tarihte yasa 3360 sayısı ile *İl Özel İdaresi Kanunu* adını almıştır. 1980’li yıllara dek il özel idareleri yüzden fazla yasaya ve bunların ek ve değişikliklerine de konu olmuştur.³ Bu uygulamalarda il özel idarelerine kendi yasasıyla verilen görevler kaldırılmamakla birlikte, aynı görevler çıkarılan değişik yasalarla başka kuruluşlara da verilmiş, sonuçta görev ve yetkilerde çok sayıda geçişme ve üst üste binmeler ortaya çıkmıştır. Daralan görev alanı ve küçülen harcama kapasitesi nedeniyle il özel idarelerinin işlevsizleştiği, yönetim sisteminden tümüyle çıkarılması gerektiği önerileri ortaya atılmış ve bu görüş bir hayli yaygınlık da kazanmıştır. Ne var ki sonuç tam tersine olmuştur. 2005 yılında 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu* çıkarılmış, böylece 92

¹ <http://t24.com.tr/haber/icisleri-bakani-acikladi-buyuksehir-yasasi-yeniden-yapilandiriliyor,322137>, 28 Aralık 2015; <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/12/28/ozyonetime-yasal-nester>, 28 Aralık 2015.

² İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati iki bölümden oluşmaktadır. İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel Yönetimi) başlıklı birinci kısım 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile ilga edilmiştir. İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) başlıklı ikinci kısım yürürlükte kalmıştır.

³ Ziya Çöker, *İl Özel İdaresi, Ansiklopedik Açıklamalı Özel İdare Kanunları*, Ankara 1971, s. IX.

yaşındaki sistem sıfırlanmıştır. İllerin yönetiminde ağırlık il özel idarelerine kaymıştır.⁴

Kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biri olan bu yasa, il özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tümüyle değiştirmiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş olan il özel idaresi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem “idari ve mali özerklik” ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır. Valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları (il genel meclisi-encümen-valilik) arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması değiştirilmiştir. “Devletin ve hükümetin temsilcisi” statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Yeni yasayla devletin hemen tüm görevleri (dolayısıyla cari-yatırım-transfer harcamaları) il yerel yönetimlerine kaydırılırken, merkezle ilişkiyi sağlayan idari vesayet bağı da koparılmıştır. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır. Örneğin Kanununun 15. maddesine göre il genel meclisinin aldığı kararların tam metni, en geç beş işgünü içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesiyle birlikte il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kanun valiye hukuka aykırı bulduğu meclis kararını tekrar görüşülmek üzere iade etme yetkisini tanımıştır. Buna karşın “valinin meclis kararını sadece hukuka aykırılık yönünden denetleyebilecek olması ve geri gönderilen kararın nitelikli çoğunlukla değil, salt çoğunlukla meclis tarafından aynen kabul edilmesi halinde kararın kesinleşmiş sayılacağına kabul edilmiş olması, bu alandaki vesayet denetiminin oldukça hafifletildiğini göstermektedir.”⁵ Yasa vali tarafından il genel meclisine geri gönderilen meclis kararlarına ilişkin olarak ayrıca düzenleme yapmış ve “yeniden görüşülmesini istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali,

⁴ Anayasa'nın 126. maddesinde ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, *illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır* hükmüyle il genel yönetimine verilmiştir. İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan taşra kuruluşlarının, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır; hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; başlıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmektedir, *illerin genel yönetimini* gerçekleştirmektedir. Devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. İl yerel yönetimleri Anayasa'nın 127. maddesi gereğince, “il... halkının *mahalli müşterek* ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” seçimle oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. Anayasada illeri “yetki genişliği” esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan örgütsel mekanizma, adli ve askeri yönetim dışında valinin emri altındadır. Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde vali bir yandan merkez teşkilatının bir organı, merkezin yürütme memuru ve devletin temsilcisi olarak il genel yönetiminin başı, diğer yandan il tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak, il yerel yönetiminin başıdır.

⁵ Mehmet Boztepe, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl 6, Sayı 10, 2014, s. 94-110.

meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya gidebilir.” hükmünü öngörmüştü.

Bununla birlikte birkaç sene sonra, valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimi yetkisini kısıtlayan ve Kanununun 15. maddesinin ikinci fıkrası ile düzenlenen meclisin ısrar yetkisine ilişkin düzenlemesi Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmesi üzerine yürürlükten kalkmıştır.⁶ Yüksek Mahkeme bu kararı verirken “ısrar yetkisine ilişkin düzenlemenin valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkânı tanıdığı; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisinin, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltıldığı ve etkisizleştirildiği tespitini yapmıştır.”⁷ Anayasa Mahkemesi’ne göre “... Böyle bir düzenleme, il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararını ikinci plana atarak yönetimi siyasallaştırmaya ve siyasal çıkarları ön plana almaya yönelmesi halinde, bunu engelleyecek kamu yararını koruyacak bir mekanizmanın ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bunun ise kamu yararının gerçekleşmesini engelleyici bir durum olduğu ortadadır. Yasama erki ise bir hukuk devletinde kamu yararını engelleyici ve ortadan kaldırıcı bir düzenleme yapmak için kullanılamaz.” İptal kararı 29 Aralık 2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olmakla, il genel meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan eski İl Özel İdare Kanunu’nda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir: “Böylece vali tarafından onaylanmayan il genel meclisi kararları hiçbir şekilde yürürlüğe giremeyecektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi Kararının yürürlüğe girdiği tarihten bu yana yasa koyucu tarafından konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapılmamış ve il genel meclisi kararları üzerinde valilere mutlak bir vesayet imtiyazı tanınarak re’sen onama veya onamama yetkisi oluşmuştur.”⁸

Bu uygulama 30 ildeki özel idareler için yalnızca birkaç yıl devam etmiştir. İl bütünü büyükşehir modelini yerel yönetim sisteminin başat unsuru haline getiren 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun’la 30 ilde özel idareler kapatılmıştır.

İl özel idarelerinin yeni baştan düzenlenmesine yönelik yasa arayışları neredeyse her zaman gündemde olmuş, pek çok taslak metin ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim sistemini değiştirme çabası, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren ikişer yıllık aralarla ortaya yasa taslakları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır. Akademik-bilimsel olarak ele alınışına baktığımızda ise özel idarelerin yerel

⁶ Anayasa Mahkemesi’nin 18.01.2007 tarih ve 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar sayılı kararı. RG: 29.12.2007, 26741.

⁷ Mehmet Boztepe, a.g.k., s. 102-103.

⁸ Aynı kaynak, s. 103.

yönetim yazınının gölgede kalmış konularından biri olduğu söylenebilir.⁹ Kurumun mali yapısı, görevleri, karar ve yürütme organları, personel sistemi, il genel meclisi seçimleri sınırlı sayıda incelemeye konu olmuştur. Buna karşın pek çok makalede il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesine ya da kaldırılmasına yönelik öneriler dile getirilmiştir.

Bu yazı, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Kanun'a kadar il özel idareleriyle ilgili reform öneri ve girişimlerini değerlendirmektedir. Bu değerlendirmeyi de 2005 Modeli'ne taban oluşturan-yön veren görüş, çevre, dinamikleri göstermesi ve bu modele karşı önerilerin dikkat çektikleri sorun alanlarını belirlemeye yardımcı olması amacıyla bağlı olarak yapmaya çalışmaktadır. Geçmişteki reform arayışlarının özel idarelerin kapatılmasına yönelik karar sürecine de yön verdiği görülmektedir. Bununla birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun uygulanması ve özel idarelerin kapatılmasına yönelik karar sürecinin analizi bu yazının kapsamı dışındadır.

'Frak Altında Şalvar'

İl yerel yönetimlerine ilişkin yasa taslaklarının geçmişi milli mücadele dönemine kadar gitmektedir. 14 Aralık 1920 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) görüşmelerinde, Maliye Vekili Ferid Bey, İdarei Hususiye Kanunu'nun Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanmakta olduğunu ve onbeş gün içinde genel kurul gündemine getirileceğini söylemiştir.¹⁰ 1921 Anayasası'nın görüşmelerinde Dahiliye Encümeni üyesi Vehbi Bey, öncelikle köy yönetiminin düzenlenmesinden başlanarak, idarenin aşağıdan yukarıya kurulacağını dile getirmiştir. Vehbi Bey'e göre, "nasıl toprak üzerine kargir bina durdurulmazsa, bu devleti tesis etmeye uğraşanlar da temeli ihmal ettikleri içindir ki ne kadar muazzam bir bina kurmaya çalışmışlarsa mutlaka yıkılmıştır... İstanbul'da teşkilat, büyük vilayet merkezlerinde teşkilat hep devlet teşkilatıdır, halk ve millet teşkilatı yoktur. Bu durumun sonucu olarak da köylü ne ürüne, ne araziye, ne de hayvana sahiptir."¹¹ 1921 yılının başında TBMM gündemine il yerel yönetimlerine yönelik bir tasarı gelmiştir.¹² *İdarei Hususiyeler Hakkındaki Kanunun Tadiline Dair (Vilayat Şuraları Kanunu) Kanun Layihası* adıyla gelen tasarı mecliste görüşülmemiş, 1923 yılının Şubat ayına kadar komisyonlarda kalmıştır. Tasarı ile ilgili son değerlendirme,

⁹ Şeref Gözübüyük'ün 1967 yılında yayımlanan *Türkiye'de Mahalli İdareler* başlıklı kitabı ile Halil Nada-roğlu'nun 1978 yılında yayımlanan *Mahalli İdareler* başlıklı kitabı il özel idarelerini ayrı bölümler halinde ele alan iki istisna eserdir. Sonraki yıllarda kitapların yeni baskıları yapılmıştır.

¹⁰ TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.114, 14.12.1920, s. 374; İdare-i Husuiye-i Vilayat Kanunu Tasarısı, BCA:30.18.1.1/2.25.5/72-1, 26.12.1920.

¹¹ TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.114, 14.12.1920, s. 358-376.

¹² TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.127, 1.1.1921, s. 102; Cilt 20, İ. 56, 17.6.1922, s. 447-448; Cilt 27, İ.191, 12.2.1923, s. 282.

Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna ve amaçlarına göre yeniden düzenlenmek üzere Dahiliye Vekaleti'ne iade edildiği şeklindedir.

1921 tarihli tasarının gerekçesinde, 1913 kanununun yetki genişliği ilkesi esas alınarak Fransa örneğinden hareketle hazırlandığı söylenmiştir.¹³ Bu sistemde, işlerin önemli kısmı vali tarafından yerine getirilmekte, özel idarelerin merkezin sıkı denetimi altında olduğu belirtilmektedir. İleri kendi kişisel ilkelere göre yöneten valilerin değişmesiyle birlikte, yönetim tarzı ve uygulamaların da değiştiği, bu nedenle taşrada bir gelişme sağlanamadığı ileri sürülmektedir. Vilayete bırakılan hizmetler konusunda ademi merkezîyet ilkesinin kabul edildiği tasarıda, il özel idarelerine verilen geniş yetkilere karşılık valinin yetkileri önemli oranda kısıtlanmaktadır. 1913 yasında valiye bırakılan görevler, tasarıda *şurayı vilayet reisi* olarak tanımlanan genel meclis başkanına verilmektedir. Vilayet reisi, genel meclis içinden seçilmektedir. Genel meclisin gündemi, 1913 yasında vali tarafından belirlenirken, tasarıda bu görev de meclis başkanına bırakılmıştır. Vilayetin görevleri, 1913 yasında sıralananlarla aynıdır. Tasarının en önemli yeniliklerinden biri vilayet genel meclisleri için tek dereceli seçim usulünün getirilmesi ve vergi şartının kaldırılmasıdır. Vilayet meclislerini genel yetkili kılarak, merkezden atanan valiyi genel gözetici konumuna indiren tasarı yasalaşmıştır.

16 Aralık 1923 tarihinde TBMM'ye gelen *Köy Kanunu Tasarısı*'nın gerekçesinde Cumhuriyetin devlet örgütlenmesinin 1913 tarihli geçici yasaya dayandığı belirtilmiştir.¹⁴ Yönetimi düzeltmek ve iyileştirmek için Anayasa, İllerin Genel Yönetimi, İllerin Yerel Yönetimi ve Belediye yasalarının sırayla yenileneceği söylenmiştir. Yasaların yeniden düzenlenmesinde basitten karmaşığa doğru gidileceği, bu nedenle öncelikle köyden başlandığı dile getirilmiştir.

1929 tarihli İl İdaresi Kanunu'nun TBMM görüşmelerinde İzmir mebusu Enver Bey, valilerin mevcut yetkileri karşısında yasanın getirdiği geniş yetkinin takdir edilmesi gerektiğini, ancak 1913 tarihli yasanın il yerel yönetimlerini düzenleyen ikinci bölümünün yürürlükte kaldığını belirtmiştir. Ankara mebusu Talat Bey ise bu durumu "Frak altında şalvar" sözüyle betimlemiştir. Görüşmelerde Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, yerel yönetimleri düzenlemek üzere hazırlanan tasarılarından belediyelere ilişkin olanın meclise sunulduğunu, hazırlıkları sona eren özel idareler yasının da meclise sunulmak üzere olduğunu söylemiştir.¹⁵ Belediye Kanunu, 3 Nisan 1930 tarihinde kabul edilmiş, ancak il yerel yönetimlerini

¹³ İdareî Hususiyeyi Vilayat Kanunu Layihası, gerekçe metni ile birlikte, Cenk Reyhan tarafından Latin harflerine çevrilmiştir. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *Doksan Yıllık Büyük Kavga: 1839-1929*, Yayınlanmamış Çalışma, Ankara 2004, s. 125-136.

¹⁴ TBMM ZC, Devre 2, Cilt 6, İ.108, 21.2.1924, s. 211.

¹⁵ 1929 yılında Vilayet İdareleri Kanunu Tasarısı hakkında TBMM Karma Komisyonu tarafından hazırlanan raporda da Vilayet Hususi İdareleri için de bir kanun tasarısı hazırlandığı ve meclise sunulmak üzere bulunduğu belirtilmektedir.

düzenleyen bir tasarı gündeme gelmemiştir.¹⁶ Dahiliye Vekaleti tarafından hazırlanan 1928 tarihli bir tasarıda, illerin genel ve yerel yönetimi birlikte düzenlenmiştir: *Vilayetlerin Umumi ve Hususi İdareleri Kanunu Layihası*.¹⁷ İllerin genel yönetimine ilişkin bölümün, bu tasarıdan neden ve nasıl ayrıldığı, il yerel yönetimlerini düzenleyen bölümünse neden bir daha meclis gündemine gelmediğine ilişkin bir açıklamaya rastlanmamıştır. İl özel idarelerine ilişkin yasa arayışları 30’lu yıllarda da devam edecek, 1947 ve 1964 yıllarında toplanan İdareciler Kongreleri kapsamında da birer tasarı hazırlanacaktır.

23 Aralık 1931 tarihli Akşam Gazetesi’nin haberine göre *Hususi İdare Layihası* TBMM’ye verilmiştir. Bu tasarıya göre illere çeşitli yetkiler ve görevler verilecek, hükümetin denetim hakkı genişletilecek, işler merkezileşmekten kurtulacaktır. 1933 yılında hazırlanan Dahiliye Vekaleti Raporu’nda, il özel idarelerinin daha etkin bir hale gelmelerini sağlamak üzere yeniden düzenlenen *Vilayetler Hususi İdareleri Yasası*’nın BMM’ye sunulduğu ve komisyonlarda görüşülmekte olduğu belirtilmektedir.¹⁸ 3 Nisan 1934 tarihli Cumhuriyet Gazetesi’nin haberine göre de CHF tarafından il özel idarelerinin durumunu incelemek üzere bir komisyon kurulmuştur. 11 Ocak 1938 tarihinde Başbakan Celal Bayar tarafından umumi müfettişliklere gönderilen bir yazı ile “özel idarelerin alması lazım gelen şekil hakkındaki görüşlerini” bir raporla bildirmeleri istenmiştir.¹⁹ Aynı yazı Dahiliye, Sağlık ve İçtimai Muavenet, Ziraat vekaletleri ile CHP’ye de gönderilmiştir. BCA belgelerinde istenen raporların gönderildiğine ilişkin ilgili kurumlardan gelen telgraflar bulunmaktadır. Örneğin 22 Ocak 1938’de Trakya Umumi Müfettişliği, 21 Ocak 1938’de Üçüncü Umumi Müfettişlik istenen raporların postayla iletildiğini bildiren birer telgraf göndermişlerdir. Özel idarelere getirilecek yeni düzenlemeye ilişkin olarak Parti Meclis Grubu’nca da bir komisyon oluşturulduğu anlaşılmaktadır.

¹⁶ 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.4.1930, 1471.

¹⁷ *Vilayetlerin Umumi ve Hususi İdareleri Kanunu Layihası*, TC Dahiliye Vekaleti İdarei Umumiye Müdüriyeti Umumiyyesi, Ankara 1928.

¹⁸ “Vilayet Hususi İdareleri”, BCA: 30.10/64.432.16.

¹⁹ Özel idarelerin alması lazım gelen şekil hakkında, Umumi Müfettişliklerden, Cumhuriyet Halk Partisinden, İçişleri, Nafia, Eğitim, Sağlık ve Ziraat Bakanlıklarından rapor hazırlanması talebi. BCA:30.10/67.446.3, 8.2.1938.

İki İdareciler Kongresi

20 Ocak 1947 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresi kapsamında da bir *Özel İdareler Kanun Tasarısı* hazırlanmıştır. Ademi merkezîyet ve görev ayrılığı ilkesini uygulamak amacıyla hazırlanan tasarıda devlet ve il özel idaresi hizmetleri birbirinden ayrılmış, özel idarelere bırakılan hizmetler birer birer sayılmıştır.²⁰ Tasarıya göre il genel meclisi başkanlığı vali yerine, seçilmiş bir kişi tarafından yürütülecek, il meclisi karar organı olacaktır. Meclis tarafından seçilecek bir komisyon ise il özel idaresinin yürütme organı olarak görev yapacaktır. Tasarıda arazi, bina ve yol vergileri devlete devredilmiş, buna karşılık hemen bütün devlet vergilerinden özel idarelere belirli bir pay ayrılması yoluna gidilmiştir. Tasarı TBMM'ye sunulmuş, ancak kadük olmuştur. 3 Haziran 1956 tarihinde ise TBMM Dahiliye Komisyonu'na Hayri Orhun tarafından, vilayet hususi idarelerinin mevcut durumu ve yapılması gereken ıslahat hakkında bir rapor sunulmuştur.

1964 yılında toplanan İkinci İdareciler Kongresi'nde, il özel idarelerinin de kalkınma hamlesine katılmalarına karar verilmiştir. Kongre kapsamında İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun çalışmaları sonucunda alınan kararlar büyük ölçüde il özel idarelerine *idari ve mali özerklik* verme konusunda yoğunlaşmaktadır.²¹ Komisyonunda, ilin ortak ve yerel hizmetlerinin özel idarelere devredilmesi, idari vesayet sınırlarının daraltılması, il özel idarelerine daha geniş idari ve yerel özerklik verilmesi kararlaştırılmıştır. Komisyon, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile bağ ve ilişkileri bakımından kendilerine devredilmiş alanlarda gerçek bir özerklik anlayışından yararlanmalarının temel ilke olmasını önermiştir.

1967 yılında İçişleri Bakanlığınca yeni bir *İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı* hazırlanmıştır. Tasarının özerklik anlayışı üç madde ile özetlenmiştir: 1) İdari vesayet, kanunun öngördüğü hal, şekil ve ölçüler çerçevesinde kullanılacak; 2) Merkezi yönetimin, özel idarelerin karar, işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu konusundaki denetimi öğretici, eğitici ve yol gösterici nitelik taşıyacak, 3) İl özel idaresi organlarının kararlarından pek çoğu, onaya gerek kalmadan yürürlüğe girecek, ancak valiler bunların kanunlara ve il yararına aykırı olduğu kanaatine varırlarsa, idari yargı mercilerine başvurup, iptalini isteyeceklerdir.

²⁰ Hürriyet, 1 Mayıs 1948, "Özel İdareler Kanun Tasarısı", s. 3. Gazetede yer alan habere göre; "Bilindiği üzere İdare Umumiyei Vilayat Kanunu'nun özel idarelere ait hükümleri, bugün dahi yürürlüktedir. Fakat 35 sene önce yapılmış olan bu kanun bugünkü ihtiyaçlara cevap vermedikten başka, diğer birtakım hukuki kanunlarla birçok taddillere uğramış bulunmaktadır."

²¹ *İkinci İdareciler Kongresi*, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1966, s. 1-7. Kongre, mülki idare amirlerine "planlı kalkınma" mekanizmasında bir yer bulma arayışı olarak değerlendirilmektedir. Cahit Tutum, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu", *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara 1976, s. 157.

Tasarı, “ilin sosyo-ekonomik gelişmesine ve kalkınmasına imkân vermek üzere, il özel idarelerine hareket serbestliği tanımak” amacı taşımaktadır. Buna göre, il özel idarelerine bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, milli eğitim, tarım, ekonomi ve idare alanlarında görevler verilmiştir. Tasarıda il yerel yönetimlerinin organları, 2000’li yılların tasarılarında da görüleceği gibi, il genel meclisi – il daimi encümeni – vali sırasıyla verilmiştir. Tasarıda, il özel idaresinin temsil ve yürütme organının, Fransa’da olduğu gibi, genel meclis içinden seçilen bir başkana bırakılmasının arzu edildiği belirtilmiştir. Ancak, gelecekte ikili bir yönetim sistemine yol açarak, işlerin aksamasına neden olacak böyle bir uygulamaya şimdilik fiilen imkân görülemediği ve valinin il genel meclisi başkanı olarak bırakıldığı söylenmiştir.²²

Tasarının gerekçesinde “özel idarelerin hikmeti vücudu kalmamıştır” kanısının yaygın bir cereyan olduğu açıkça belirtilmiştir. Özel idarelerin kaldırılması görüşünde olanlar şu gerekçeleri öne sürmektedir: Özel idarelerin görevlerinin pek çoğu merkezi idareye geçmiştir; özel idareler, merkezden aldıkları yardımları sarfeden birer emanet komisyonu durumundadırlar; özel idareler kendi gelirleriyle cari giderlerini bile karşılayamayacak hale gelmişlerdir; planlı kalkınma birkaç ili kapsayan bölgelerle daha büyük bir başarı ile gerçekleştirilebilir; toplum kalkınması ilçe ölçüsünde teşkilatlanmayı gerektirir, ileride ilçeye tüzel kişilik verilecekse bugünden il özel idaresini kuvvetlendirmek doğru olmaz; bölge planlı iller üstü, toplum kalkınması da ilçede teşkilatlanmayı gerektiriyorsa, arada bir de il özel idaresinin bulunması işleri fazla karıştırır ve koordinasyonu güçleştirir.²³

Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma başlığıyla 1966 yılında TODAİE ve DPT ortak yayını olarak basılan çalışmada özel idareler alanında son kırk yıl içinde dikkate değer bir gelişme olmadığı belirtilmekte ve bu durum özel idarelerin önemini yitirmiş olmasına bağlanmaktadır.²⁴ Araştırmada, il özel idarelerinin eğitim, sağlık, bayındırlık ve tarım alanlarındaki görevlerinin kırk yıl içinde birer ikişer merkeze geçmiş olmasıyla özel idare yapısının tartışmalı hale geldiği belirtilmektedir. Araştırma sonunda üç öneri getirilmiştir: İl özel idarelerinin varlık nedenlerinin yeniden gözden geçirilmesi; il genel meclislerinin kaymakam, belediye başkanları ve her bucaktan seçilecek bir muhtardan teşekkül etmesi; daimi encümenin kaldırılması ve yerine

²² *İkinci İdareciler Kongresi*, s. 43. Bir değerlendirmeye göre, “çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte yerel yönetimlerin özerk bir statüye kavuşma ihtiyacı da ortaya çıkmıştır. Ancak Bonapartist alışkanlıklarından soyutlanamayan güçlü merkezden yönetim ve kadir-i mutlak bürokrasi yanlısı, otorite tutkunu Tanzimat mirasçıları, özel takdirleriyle bu özerklik talebini sınırlandırmaktadır.” Mustafa Gönül, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25/3, Eylül 1992, s. 62.

²³ Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966, s. 147.

²⁴ Fehmi Yavuz, *agk*, s. 3, 11.

valiye bağlı bir özel idare sekreterliği kurulması. Araştırmacılara göre, özel idareye uygun düşen en uygun görev koordinasyondur. Bu araştırmada il özel idarelerinin anayasal bir kurum olduğu için korunabileceği, ancak gerçek yerel yönetimlerin belediye ve köylerden ibaret olduğu vurgulanmaktadır.²⁵

İçişleri Bakanlığı hizmet ve örgütünü yeniden düzenlemek amacı ile başlatılan İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi Çalışmaları (İÇ-DÜZEN) kapsamında, 1972 yılında yeni bir yasa taslağı hazırlanmıştır. Taslak, il özel idaresine yeni görevler vermekte, bu kuruluşa özgü yürütücü hizmet birimleri kurmakta, gelirlerde ise önemli bir değişiklik öngörmemektedir. Taslak, TBMM'ye sevk edilmemiştir.

5302'ye Doğru

İl özel idarelerinin yeni baştan düzenlenmesine yönelik yasa arayışları, 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. 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde yerellik ilkesinin esas alınmasına yönelik hazırlıklar hız kazanmıştır. Bu tarihten sonra yerel yönetim reformu, yalnızca yerel yönetim düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de yeniden tanımlayarak ilerlemiştir; ikişer yıllık aralarla ortaya yasa taslakları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır.²⁶ 1997 yılında TÜSİAD tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma* başlıklı raporda devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin valilik-kaymakamlık kurumundan yerel yönetimlere kaydırılacağı ve bunun bir devrim olacağı müjdelenmiştir: “Bugün taşrada illere ve ilçelere bağlı merkezi idare birimleri, bu tasarı (*Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı*) yasalastığı taktirde il meclislerine ve ilçe meclislerine bağlanacak ve onların alt birimleri haline gelecektir. Bu bir devrimdir.”²⁷

1998 yılından sonra merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümünü yeniden düzenleyen çeşitli taslak ya da tasarılar gündeme

²⁵ Aynı kaynak, s. 159.

²⁶ Birgül A. Güler, “Devlette Reform”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 32.

²⁷ *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997, s. 5, 15. TÜSİAD'ın devlet örgütlenmesine yönelik raporları, 1990'lı yılların başında yayımlanmaya başlamış, bu raporlarda sunulan öneriler, 2000'li yıllarda yasalastmıştır. *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler* (1992); *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler* (1995); *Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı* (1997) [Tasarı, Selçuk Yalçındağ, Ziya Çoker, Fethi Aytaç ve M. Çelet tarafından hazırlanmıştır.]

gelmiştir.²⁸ Tasarıların ortak özelliği, taşrada il yerel yönetimlerini genel yetkili kılan bir modele dayanmalarıdır:

1998 - Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun tasarısı (Genel Kurul'da görüşülemeyerek düşmüş yasalasamamıştır)

2000 – Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esasları ile mahalli idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun hükmünde kararname (taslak olarak kalmış, hukuksal varlık kazanamamıştır)

2002 – Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı (taslak metin, görüş almak üzere çeşitli meslek odalarına gönderilmiştir)

2003 – Belediye, büyükşehir, il özel idaresi ve gelirler ile ilgili yasa taslakları (önsözde yapılan açıklamalar temel alınarak kamuoyunda “Halil Ürün Taslakları” olarak adlandırılmıştır.

2003 – Ürün Taslakları'ndan farklı olan yerel yönetim tasarıları (belediye, büyükşehir, il özel idaresi) 2004 ve 2005 yıllarında yasalasamıştır.

İl özel idarelerini konu alan en köklü değişiklik, kamuoyuna resmen 3 Kasım 2003 tarihinde açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Taslağı'yla gündeme gelmiştir. İlk taslağın ortaya çıktığı Nisan ayından Kasım başına kadar genel olarak aynı mantığı taşıyan, ama küçük farklılıklar içeren tam dört nüsha çeşitli şekillerde kamuoyuna taşınmıştı. Bir basın toplantısı ile açıklanan ve dokuz geçici 60 maddeden oluşan taslak beşinci nüshaydı. KYTK Taslağı, 29 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulmuştur.²⁹ KYTK Tasarısı ile taşra genel yönetimi beş bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştı: Adalet, Milli Savunma, Maliye, Çalışma ve İçişleri. Tasarıya göre diğer bakanlıkların taşra örgütleri kaldırılacak ve il özel idarelerine devredilecekti. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatı görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilecekti. Gelen eleştiriler üzerine Milli Eğitim Bakanlığı'nın taşra örgütünü

²⁸ 1998, 2000, 2002 ve 2003 tarihli yasa tasarıları hakkında kapsamlı bir değerlendirme yapılmıştır: Birgül A. Güler, “İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, Cilt XXIX, Sayı 246, 2005, s. 92-97.

²⁹ Birgül A. Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 75-127.

kaldıran ve bütün eğitim kurumlarının kaynak, taşınır-taşınmaz mallar ve personeliyle birlikte il özel idarelerine devredilmesini öngören düzenleme tasarıdan çıkarılmıştır. Tasarı, 15 Temmuz 2004 tarihinde kanunlaşmıştır. Cumhurbaşkanı, meclis görüşmeleri sürecinde adı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* olarak değiştirilen 60 maddeli Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nu 22 maddesi bakımından TBMM'ye yeniden görüşülmek üzere iade etmiştir. İlerleyen süreçte yasa kadük olmuştur.

KYTK Tasarısı ile gerçekte taşra genel yönetimi iki buçuk bakanlıkla sınırlı bırakılacaktı: Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, geleneksel olarak valilik sistemi dışındadır. Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmesine ilişkin hüküm, kanun metninden çıkarılmış olmasına rağmen, eğitim sistemi içinde yerleşme uygulamaları hızla devam etmiştir. Maliye Bakanlığı'nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile bölge düzeyine çekilmiştir. Böylece il genel yönetimi emrinde Çalışma, İçişleri ve gelirlerden değil, harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı bırakılmış durumdaydı. Çalışma Bakanlığı'nın tüm illerde örgütü yoktur, il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür, gelir boyutu çekilen Maliye Bakanlığı'nın il örgütü de erimiş bulunmaktadır. Bu durumda geriye valilik sistemini oluşturan ana çekirdek, İçişleri Bakanlığı kalıyordu. Amaç, valilik kurumunu İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü olarak asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizmaya dönüştürmekti. Böylece İçişleri Bakanlığı, bir anlamda İç Güvenlik Bakanlığı'na dönüşmekteydi. KYTK'da yürürlükten kaldırılan İl İdaresi Kanunu ise yasa kadük olunca uygulamada kalmaya devam etmiştir.

KYTK'nın maddeleri daha sonraki yıllarda ayrı yasalara konu olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilerleyen devlet reformu kapsamında, 7 Kasım 2003 tarihinde *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı* adıyla gündeme gelen metin, 3 Mart 2004'te TBMM'ye sunulmuş, 23 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5197 Sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere parlamentoya iade edilmiştir. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'te tekrar görüşülmüş, komisyon veto edilen maddelerin birkaçında kısmi değişiklikler yapmış; diğer maddeleri aynen kabul etmiştir. Metin çok az değişiklikle TBMM'de yeniden görüşülmüş ve 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilerek, bu kez 5302 sayıyla yasalaştırılmış ve 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yasanın kabul edilmesinden yaklaşık bir ay önce, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kapatılarak, bu kurum tarafından 19 bölge müdürlüğü eliyle yürütülen hizmetler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul

ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır.³⁰ KHGM'nin kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınıruları, hizmet binaları da (İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerine) 79 il özel idaresine devredilmiştir. Yürüttükleri hizmetler havza bazında uygulamaları içeren, yani birden fazla ili ilgilendiren bölge müdürlükleri, yapısı gereği mekânı ulusal bakışla gören Ankara merkezinin uzantısıdır. KHGM kapatılarak, yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu aynı zamanda yaklaşık beş bin personelle çalışan il özel idarelerine, elli bine yakın personelin de devri anlamına gelmektedir.

Seksenbeş yıl süren arayış, 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu* ile son bulmuştur diyebiliriz. Kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen köklü düzenlemelerden biri olan bu yasa, il özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tümüyle değiştirmiştir. KYTK'da benimsenen sisteme koşut biçimde 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin, “yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan bir idare” olma durumuna son vermiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş olan il özel idaresi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem “idari ve mali özerklik” ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır. Valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları (il genel meclisi-encümen-valilik) arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması değiştirilmiştir. “Devletin ve hükümetin temsilcisi” statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Yeni yasayla devletin hemen tüm görevleri (dolayısıyla cari-yatırım-transfer harcamaları) il yerel yönetimlerine kaydırılırken, merkezle ilişkiyi sağlayan idari vesayet bağı da koparılmıştır. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır.

Özel İdarelerin Kapatılması

5302 sayılı Kanun yedi yıl uygulandıktan sonra büyükşehirlerin yeniden düzenlenmesi kapsamında özel idarelerin kapatılması gündeme gelmiştir. *13 ilde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* 8 Ekim 2012 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiş ve 12 Kasım 2012 günü TBMM'de kabul edilmiştir.³¹ 15 Mart 2013 tarihinde yapılan değişiklikle Ordu ili de yasa kapsamına alındı. Yasanın bir bölümü Resmi Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girdi. Tamamı ise 30 Mart 2014 mahalli idare seçimlerinin ardından uygulamaya geçti. Kanun, 14 ile daha büyükşehir statüsü verirken, 28 ili 2004 yılından itibaren İstanbul ve

³⁰ 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.1.2005, 25710.

³¹ RG: 6 Aralık 2012, 28489.

Kocaeli illerinde uygulanmakta olan bütünşehir³² modeli kapsamına almıştır. Bu illerde büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiş ve büyükşehirlerde il özel idareleri kapatılmıştır.

Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu* ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacak ve yerine getirilecektir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhata, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur. Kanun, 30 ilde büyük bir tasfiye, devir, tahsis, paylaşırma ve personel nakli işlemlerini beraberinde getirmiştir.³³

İl Özel İdaresinin İşlevi Nedir?

İl özel idaresine ait görevlerin fiilen merkezi idare tarafından yürütülmesi il özel idaresi hukuki kişiliğini görünmez kılmıştır. Kamuoyunda il özel idaresiyle merkezi idarenin tek bir kuruluş biçiminde görülmesinin nedeni de budur. Buna rağmen il özel idareleri varlığını korumuştur. İl özel idarelerinin bu kadar uzun süre varlığını sürdürmesi, birkaç anayasa dönemini, birkaç olağanüstü dönemi (1921, 1960, 1980) dahi aşarak, bugüne kadar gelmesi nasıl açıklanabilir? Bu kuruluşların bir işlevi var mıdır? Yıldızhan Yayla, il özel idarelerinin gerçek işlevinin siyasi bir işlev olduğunu belirtmektedir.³⁴

İl özel idaresinin asıl vurucu niteliği, tarihten gelen misyonu, belli bir halk kitlesinin temsilcisi olup, o halkla birlikte hareket edebilmesidir... idari vesayet, yani merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetiminin karşılığı olmak üzere, merkezin bürokratlarının, yöneticilerinin ve diğer teşkilatın yöneticilerinin, memurlarının faaliyetleri üzerinde bu defa da mahalli

³² Büyükşehir belediye ölçeğinin il sınırı ile örtüşmesine Türkçe’de çoğunlukla “bütünşehir” bazen de “ilbütünü” denmektedir. İngilizce’de bu kavramlara karşılık gelen terimler “unicity” ve “unified government” terimleridir. “Amalgamation”, “consolidation”, “unification”, “annexation” ya da “consolidated city-county”, “merger” ise bütünşehir teriminin bütünleştirme diyebileceğimiz sürece ilişkin anlamlarına karşılık gelen yakın terimlerdir. Türkçe’de bütünşehir terimi büyükşehir terimi gibi aslında türetilmiş bir terimdir. Hüseyin Özgür, “Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014), *Annan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 2014, s. 30-53.

³³ Makale sonuna eklenen belge Samsun Valiliği’nin Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu’nun kapatılan yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarını göstermektedir.

³⁴ Yıldızhan Yayla *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul 1982, s. 69-71.

halkın denetimini sağlamak yani bir çeşit halk vesayetini de sağlamasıdır... şöyle bir hafızalarınızı yoklarsanız, o idari vesayetin birçok yerde tersine döndüğünü görüyorsunuz. Yani mahalli halk kendi siyasi kuruluşları aracılığıyla oradaki memurları da denetlemişlerdir. Valilerin, kaymakamların veya İçişleri Bakanlığı yetkililerinin çeşitli şekillerde mahalli idareler üzerinde denetimi olmuştur. Ama zaman gelmiş o mahalli idareler de o yöneticileri denetlemişlerdir.

Yayla'ya göre "il özel idarelerini teknik-hizmetsele boyutuyla değil, siyasi işleviyle değerlendirmek gerekir; il özel idarelerinin yaşamasına yol açan asıl niteliği de budur. Yoksa, uzun zaman ne lüzumu var bu idarelere dendiği halde, neden kimsenin kaldırmaya cesaret edemediği sorusunun cevabı bulunamaz. İl özel idaresinin gücü, siyasi misyonundan gelmektedir."

Meclis ve encümenleriyle özel idarelerin, görev ve harcama kapasitelerindeki değişmelerin ötesinde, sosyo-ekonomik bölüşüme değen yetki alanı itibarıyla etkilerini Cumhuriyet tarihi boyunca korudukları söylenebilir. Doğrudan harcamaya yol açmayan kimi konularda, örneğin bir köyde pazar kurulması ya da bir köyün belediye olup olamayacağı gibi konularda görüş bildirme ve karar alma yetkisi, gerçekte yerleşmeler arası sosyo-ekonomik bölüşüm ilişkilerine yön verme tekelinin kullanılması anlamına gelir.

İl özel idaresinin eğitim alanındaki görevleri (ki bu görevlerin önemli bölümü Cumhuriyet'in ilk çeyreğinde Milli Eğitim Bakanlığı'na kaydırılmıştır) söz konusu siyasi işlevi açıklayan bir örnektir. 1913 tarihli Vilayetler 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.³⁵ 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, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren ilköğretim sistemine yönelik her girişim ağa, bey ve şeyhlerden oluşan yerel egemenlerin direnişiyle karşılaşmıştır. Bu dönemde iki kez (1920 ve 1925) Eğitim Bakanlığı yapan Hamdullah Suphi'nin yerel meclislerin işleyişine ilişkin sözleri bu gerçeği tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır.³⁶

³⁵ Işıl Çakan, "Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl 1, Sayı 2, 2002, s. 85-127.

³⁶ Hamdullah Suphi, *Dağyolu*, Birinci Kitap, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı'ndan, Yeni Matbaa, İstanbul 1929, s. 85-88.

...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 gaffeti 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 çalışabilsinler. 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."*

Yüz elli yılı aşan bir tarihsel süreci anlayabilmek ve doğru yorumlayabilmek için, il özel idarelerini taşra yönetimi bütünlüğü içinde değerlendirmek gerektiği açıktır. Öte yandan bir dizi nizamname, kararname ya da kanun maddesi olarak karşımıza çıkan hukuksal-mevzuata ilişkin bilginin, gerçekliğin ekonomi-politik bilgisiyle bütünleştirilerek yorumlanması gerekir. İl özel idaresinin tarihini böyle bir yaklaşım çerçevesinde ele alarak değerlendirmeye ihtiyacımız vardır.

Kaynakça

- Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 tarih ve 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar sayılı kararı. RG: 29.12.2007, 26741.
- Boztepe, Mehmet, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl 6, Sayı 10, 2014, s. 94-110.
- Çakan, Işıl, "Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl 1, Sayı 2, 2002, s. 85-127.
- Çoker, Ziya, *İl Özel İdaresi, Ansiklopedik Açıklamalı Özel İdare Kanunları*, Ankara 1971.
- Gönül, Mustafa, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, 1992, s. 52-70.
- Güler, Birgül Ayman, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Cilt XXIX, Sayı 246, 2005, s. 89-121.
- Güler, Birgül A., "Devlette Reform", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 31-74.
- Güler, Birgül A., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 75-127.
- Hamdullah Suphi, *Dağyolu*, Birinci Kitap, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı'ndan, Yeni Matbaa, İstanbul 1929.
- İç – Düzen Genel Rapor, Kitap 3: İl Özel İdareleri, İçişleri ve Hizmet Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1971.
- Keskin, Nuray, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara 2009.
- Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Üçüncü Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul 1986.
- Önen, Nizam; Cenk Reyhan, *Doksan Yıllık Büyük Kavga: 1839-1929*, Yayımlanmamış Çalışma, Ankara 2004.
- Özgür, Hüseyin, "Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)", *Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 2014, s. 30-53.
- TBMM ZC, Cilt 3, İ. 67, 18.9.1336/1920, s. 179-181.

Tutum, Cahit, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara 1976, s. 146-159.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul 1982.

Yavuz, Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 24.4.1929; RG: 5.5.1929, 1184.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 10.6.1949; RG: 18.6.1949, 7236.

13 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 3360 sayılı Kanun, KT: 16.5.1987; RG: 26.5.1987, 19471.

13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.1.2005, 25710.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 6.12.2012, 28489.

<http://t24.com.tr/haber/icisleri-bakani-acikladi-buyuksehir-yasasi-yeniden-yapilan-diriliyor,322137>, 28 Aralık 2015.

<http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/12/28/ozyonetime-yasal-nester>, 28 Aralık 2015.

Ek

Samsun Valiliği Devir-Tasfiye Ve Paylaştırma Komisyonunun Çalışmaları

<http://www.milliyet.com.tr/devir-tasfiye-ve-paylastirma-komisyonu-samsun-yerelhaber-172985/>

Valisi Hüseyin Aksoy, kapatılan yerel yönetimlerle ilgili “Devir-Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu”nun çalışmalarını açıkladı.

Samsun Valisi Hüseyin Aksoy, 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla İl Özel İdaresi, 23 belde belediyesi, 937 köy, 3 katı atık birliği ve 19 adet içme suyu birliği ile 17 adet Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin tüzel kişiliği sona eren ve bunlara ait her türlü taşınır, taşınmaz, hak alacak ve borçlar ile personel ve taşıtlarının, ‘Samsun Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu’na ilgisine göre çeşitli kurumlara devredilmesi ile ilgili bir basın açıklaması yaptı. Vali Aksoy açıklamasında, “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gereğince 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla ilimizdeki İl Özel İdaresi, 23 belde belediyesi, 937 köy, 3 katı atık birliği ve 19 adet içme suyu birliği ile 17 adet Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin tüzel kişiliği sona ermiş ve bunlara ait her türlü taşınır, taşınmaz, hak alacak ve borçlar ile personel ve taşıtlarının, ‘Samsun Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu’na ilgisine göre çeşitli kurumlara devredilmiştir. Ayrıca, büyükşehir sınırları dışında kalan ve bu kanunla büyükşehir sınırına dahil edilen ilçe belediyelerince yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin görevler ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi veya SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir” dedi.

Vali Aksoy şu bilgileri verdi:

“İl Özel İdaresi'nce komisyona toplam 683 gayrimenkul bildirilmiştir. Bunlardan; 57 adedi Büyükşehir Belediyesi, 55 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü, 362 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Milli eğitim Bakanlığı'na, 102 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi İçişleri Bakanlığı'na, 82 adedi ilçe belediyelerine, 13 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Sağlık Bakanlığı'na, 11 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi diğer bakanlıklara, 1 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Diyanet İşleri Başkanlığı'na devredilmesi sonuçlandırılmıştır.

Personel Dağılımı

İl Özel İdaresi tarafından komisyonumuza 218 memur, 295 işçi olmak üzere toplam 513 personel bildirilmiştir. Memur personelin; 156'sı Büyükşehir Belediyesi'ne, 55'i SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 5'i ilçe belediyesine, 2'si Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na, işçi personelin 268'i Büyükşehir Belediyesi'ne, 19'u SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 8'i ilçe belediyesine devredilmiştir.

Nakit-Borç-Alacak Dağılımı

Samsun İl Özel İdaresi'nden 71 milyon 564 bin 420,61 TL alacak bildirilmiştir. Bu alacaklardan; 57 milyon 248 bin 165,60 TL Büyükşehir Belediyesi'ne, 79 bin 14,00 TL SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 14 milyon 237 bin 241,01 TL Hazine'ye devredilmiştir.

İl Özel İdaresi'nin çeşitli bankalarda bulunan toplam 16 milyon 394 bin 078,89 TL nakit parası da Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir. Yine İl Özel İdaresi tarafından yürütülen proje ve işlere ait toplam 2 milyon 683 bin 463,77 TL ödenek de Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir.

İl Özel İdaresi tarafından komisyonumuza toplam 7 milyon 147 bin 442,91 TL borç bildirilmiş olup, bu borcun; 1 milyon 755 bin 939,47 TL'si Büyükşehir Belediyesi'ne, 3 milyon 267 bin 745,21 TL'si SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 2 milyon 123 bin 758,23 TL'si ise Hazine'ye devredilmiştir.

Taşıt Dağılımı

İl Özel İdaresi'nden komisyonumuza toplam 342 adet taşıt (iş makinesi+binek otomobil) bildirilmiş olup, bu taşıtlar da ilgisine göre; 174 adedi Büyükşehir Belediyesi'ne, 86 adedi Samsun Valiliği ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, 81 adedi ilçe belediyelerine, 1 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Belde Belediyeleri

Tüzel kişiliği sona eren 23 belde belediyesinden komisyonumuza toplam 804 adet gayrimenkul bildirilmiş olup, bu gayrimenkullerden; 164 adedi Büyükşehir Belediyesi'ne, 426 adedi ilçe belediyelerine, 134 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 56 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Diyanet İşleri Başkanlığı'na, 15 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Milli Eğitim Bakanlığı'na, 6 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi diğer bakanlıklara, 3 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir.

23 adet belde belediyesinden toplam 4 milyon 781 bin 445,06 TL alacak bildirilmiştir. Bu alacaklardan; 1 milyon 459 bin 416,39 TL'si SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 3 milyon 322 bin 28,67 TL'si ilçe belediyelerine devredilmiştir.

Yine belde belediyelerinden toplam 58 milyon 867 bin 653,27 TL borç bildirilmiştir. Bu borçlardan; 1 milyon 655 bin 629,61 TL'si Büyükşehir Belediyesi'ne, 34 milyon 985 bin 695,19 TL'si SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, 22 milyon 226 bin 327,88 TL'si ilçe belediyelerine devredilmiştir.

Köyler

İlimiz dahilindeki köyler tarafından komisyonumuza toplam 12 bin 774 adet gayrimenkul bildirilmiş olup, bu gayrimenkullerden; 2 bin 952 adedi Büyükşehir Belediyesi'ne, 4 bin 278 adedi ilçe belediyelerine, 2 bin 556 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü'ne, bin 941 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Diyanet İşleri Başkanlığı'na, bin 11 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Milli Eğitim Bakanlığı'na, 29

adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Sağlık Bakanlığı'na, 7 adedi mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi diğer bakanlıklara yapılmıştır.

İlçe Belediyeleri

İlçe belediyelerince yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin toplam 151 adet taşınmaz bildirilmiştir. Bu taşınmazlardan; 104 adedi Büyükşehir Belediyesi'ne, 47 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

İlçe belediyelerince yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetleri ile ilgili toplam 12 milyon 184 bin 441,84 TL alacak bildirilmiştir. Bunlardan; 356 bin 525,99 TL Büyükşehir Belediyesi'ne, 11 milyon 827 bin 915,85 TL SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

İlçe belediyelerince yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetleri ile ilgili toplam 251 milyon 225 bin 249,73 TL borç bildirilmiştir. Bunlardan; 10 milyon 214 bin 215,99 TL Büyükşehir Belediyesi'ne, 241 milyon 11 bin 33,74 TL SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Hizmet Birlikleri

İçme suyu ve katı atık birliklerinden toplam 129 adet taşınmaz bildirilmiştir. Bu taşınmazlardan; 1 adedi Büyükşehir Belediyesi'ne 128 adedi SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

İçme suyu ve katı atık birliklerinden toplam 1 milyon 578 bin 777,25 TL alacak bildirilmiştir. Bu alacaklardan; 577 bin 981,34 TL Büyükşehir Belediyesi'ne, 1 milyon 795,91 TL SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Yine içme suyu ve katı atık birliklerinden toplam 593 bin 262,18 TL borç bildirilmiştir. Bu borçlardan; 159 bin 53,17 TL Büyükşehir Belediyesi'ne, 434 bin 209,01 TL SASKİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Toplamda 14 Bin 541 Adet Taşınmaz Devredildi

Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne 3 bin 151, SASKİ Genel Müdürlüğü'ne 3 bin 47, ilçe belediyelerine 4 bin 786, mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Diyanet İşleri Başkanlığı'na bin 998, mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Milli Eğitim Bakanlığı'na bin 388, mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi İçişleri Bakanlığı'na 102 mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi Sağlık Bakanlığı'na 45, mülkiyeti Hazine'ye ve tahsisi diğer bakanlıklara 24 olmak üzere toplam 14 bin 541 adet taşınmaz devredilmiştir.

Büyükşehir'e 58 Milyon Alacak Ve 19 Milyon Nakit Para

Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne 58 milyon 182 bin 672,93 TL, SASKİ Genel Müdürlüğü'ne 14 milyon 367 bin 142,15 TL, Hazine'ye 14 milyon 237 bin 241,01 TL, ilçe belediyelerine 3 milyon 322 bin 28,67 TL alacak devredilmiştir.

Ayrıca Samsun İl Özel İdaresi'nden çeşitli bankalarda bulunan 16 milyon 394 bin 78,89 TL ile proje ve işlere ait 2 milyon 683 bin 463,77 TL olmak üzere toplam 19 milyon 77 bin 542,66 TL nakit para da Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir.

Saski'ye 279.6 Milyon Lira Borç

Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne 13 milyon 784 bin 838,24 TL, SASKİ Genel Müdürlüğü'ne 279 milyon 698 bin 683,15 TL, Hazine'ye 2 milyon 123 bin 758,23 TL, ilçe belediyelerine 22 milyon 226 bin 327,88 TL borç devredilmiştir.

Vali Yardımcısı Osman Nuri Çobanoğlu başkanlığında; Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İl Özel İdaresi, İl Defterdarlığı, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü ile İl Mahalli İdareler Müdürlüğü tarafından üyeleri oluşturulan komisyonumuz, Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden bildirilecek norm kadro ve ihtiyaç fazlası personelin tespiti ile diğer hususlardaki çalışmalarına devam etmektedir.”

BĒL MADGALTI: **HİTİT İDARİ YAPISINDA BİR ASKERİ VALİ**

Esmā REYHAN*

Öz

Anadolu'da ilk merkezi devlet kuran "Hitit Devleti"nde kral, idari mekanizmanın en üstünde yer alır. Aynı zamanda, devletin başkomutanı, başyargıcı ve başrahibi olan Hitit kralı, sahip olduğu bu yetkileri kullanma hakkını taşra bürokratlarına verir. Fakat kral, son kararı verme yetkisini kendinde saklı tutar. Merkezden taşraya gönderilen "Kral Direktif Metinleri", Hitit Devleti'nin merkezi bürokratik araçlarının kurucu unsurlarındandır. İncelememizde, bu metinlerden, örnek olarak seçtiğimiz, merkezden/kraldan taşradaki bir "Askeri Vali"ye gönderilen direktif metnini analiz edeceğiz.

Anahtar Kelimeler: Hitit Devleti, Askeri Vali/*bēl madgalti*, Kral Direktif Metinleri, Hititlerde Merkez-Taşra, Hattuša.

BĒL MADGALTI:

A MILITARY GOVERNOR IN HITTITE ADMINISTRATION

Abstract

The king of "Hittite State", which established the first central state in Anatolia, is at the top of the administrative mechanism. At the same time, the king of Hittite, who is the chief commander of the state, the chief judge and the head priest, gives his local bureaucrats the right to use these authorities. But the king keeps his authority to make the final decision. The "Royal Instructions Texts" sent from the center to the countryside are the founding elements of the central bureaucratic means of the Hittite State. In our review, we will analyze the instructions texts, which we have chosen as an example, from the center/king to military governor.

Keywords: Hittite State, The Military Governor/*bēl madgalti*, Royal Instructions Texts, Center-Countryside in the Hittites, Hattuša.

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Öğretim Üyesi. esmareyhan@gazi.edu.tr

Makale gönderim tarihi: 20.06.2016
Makale kabul tarihi : 23.11.2016

Giriş

M.Ö. II. bin yılda, Hint-Avrupalı boylar halinde Anadolu'ya gelen Hititler, siyasi ve idari yapının başı olarak Saray'da (=ēkallum) oturan bir kral ve kraliçe tarafından yönetilen şehir devletleri ile karşılaştılar. Bu dönemde, Anadolu genelinde henüz bir merkezi otorite kurulamamıştı. Kuşşara kralı Anitta'ya ait bir belgeden; Anitta'nın, Anadolu'daki şehir devletlerine karşı yaptığı askeri seferlerini ve Kuşşara'nın yerine artık başkent olarak kabul ettiği Neša'da yaptığı imar faaliyetlerini öğrenmek mümkündür.¹ Metinde, “Hangi ülke başkaldırdı ise onların hepsini yendim” ifadesi Kuşşara sülalesinin Orta Anadolu'daki krallıkları tek bir güç altında toplama, merkezileşme çabasını göstermektedir.

Kültepe'de bulunan bir tablet üzerinde “Kral Pithana ve Merdiven Büyüğü/*rabi simmiltim* (=yüksek bir görevli)² Anitta”; Alişar'da bulunan bir tablette ise “Büyük Kral Anitta” ifadeleri bulunmaktadır.

Bu ifadelerde görüldüğü üzere, Anitta'nın, babası Pithana zamanında yüksek düzeyde bir görevli olması ve daha sonra yerel krallıkları tek tek ele geçirerek “Büyük Kral (*rubāum rābum*)” unvanını alması, Anadolu'da yeni bir birliğin kurulmakta olduğunun göstergesidir. Bu birlik, Anadolu'da uzun ömürlü bir merkezi devlet olarak varlığını sürdüren “Hitit Devleti” olacaktı ve bu devlet Eski Yakın Doğu devletlerinin çoğunda olduğu gibi hükümdarın idari mekanizmanın en üst düzeyinde bulunduğu bir merkezi otorite ile yönetilecekti.

Hitit Devleti'nde, sınırların genişlemesi ile içkin olarak, Eski Krallık döneminde aile üyeleri ile yönetilen taşra, İmparatorluğa geçişle beraber merkeze bağlı taşra bürokrasisi ile yönetilmeye başlanmıştır. Başrahip, başyargıç, başkomutan vasıflarına da sahip olan Hitit kralının bu yetkilerine, merkezi kontrolün sağlanması için, taşradaki görevlilerin de sahip olması gerekliydi. Ama bu durumun kral adına bazı sakıncaları vardı. Örneğin, bu görevliler keyfi gelir elde edebilir, arazi bağışlayabilir, tapınaklara tahsis edilen malları kendileri için alabilir, Hitit Devleti'nin düşmanı pozisyonundaki devletlerle işbirliği yapabilirlerdi. Buna göre, taşrayı merkezi idarenin kontrolünde tutabilecek bir idari yapı kurmak ve geliştirmek krallığın başlıca soruydu.

Merkezden taşraya gönderilen “Direktif Metinleri (=Enstrüksiyon)”, Hitit Devleti'nin merkezi bürokratik araçlarının kurucu unsurlarındandır. Bu metinlerde, taşra görevlilerinin yetkileri ve görev sınırları en ince ayrıntılarına kadar belirtilmiştir. İncelememizde, bu metinlerden örnek olarak seçilen, merkezden/kraldan taşradaki bir askeri vali/*bēl madgalti*'ye gönderilen bir direktif metnini analiz edeceğiz.

¹Neu, *Der Anitta-Text*, Studien zu den Boğazköy-Texten 18, Wiesbaden, 1974, s. 5-26.

²*simmiltu(m)* “merdiven”; *rabi simmiltu(m)* “Anadolu'da yüksek dereceli bir görevli.” Bkz. Black-George-Postgate, *A concise Dictionary of Akkadian*, Harrassowitz Verlag - Wiesbaden, 1999, s. 323.

Hitit Kral Direktifleri

Hitit direktif metinleri, idari yapı içerisinde bir görevli ya da görevli grubuna hitaben yazılmış yükümlülükleri içeren belge grubudur. Bu türdeki belgeler Hititçe işliul “bağ, yükümlülük, emir, talimat”³ kelimesi ile ifade edilmektedir.

Direktif metinleri içerdikleri konulara göre şöyle sınıflandırılırlar;

- Askeri Direktifler; (*bēl madgalti* (=askeri vali) direktifleri, DUGUD (=rütbe sahibi) direktifleri, askeri direktifler);
- İdari Direktifler (*bēl madgalti* (=askeri vali) direktifleri, *HAZANNU* (=şehir sorumlusu) direktifleri, tapınak görevlilerine direktifler);
- Hukuki Direktifler (*bēl madgalti* (=askeri vali) direktifleri, askeri direktifler);
- Dini Direktifler (saray görevlilerine direktifler, tapınak görevlilerine direktifler).

Ayrıca;

- Seremoniyle (*MEŞEDI* (=saray muhafızları) direktifleri, saray görevlilerine direktifler);
- Kültle (*bēl madgalti* (=askeri vali) direktifleri, tapınak görevlilerine direktifler)
- Belli bir meslek grubuyla (SAG (=yüksek dereceli görevliler) direktifleri, *MEŞEDI* (=saray muhafızları) direktifleri, tapınak görevlilerine direktifler)

İlgili direktifleri de bu sınıflandırmaya dahil etmek mümkündür.⁴ Görüldüğü gibi bir direktif metni sadece bir gruba dahil değildir. Birkaç kategoride değerlendirmek mümkündür.

Bu direktifleri alan görevlilerin krala bağlılıkları tanrı yemini altındadır. Yemin, kralın yaptırımlarının garantisini temin için bir kuraldır. Yemini bozmaları halinde tanrıların gazabına uğrayacaklarını bildikleri için direktif alan görevliler, kralın, uymaları ve uygulamaları için kendilerine emrettiği kuralları içeren bu “Direktifler”i harfiyen uygulayacaklardır. Kral, bu direktiflerle birlikte aslında yetkisini de görevlilere vermiş olmaktadır. Bu durum aynı zamanda merkezden ve kendisinden uzak olan ve yetkiyle donatılan bu kişilerin kralın merkezi otoritesine karşı muhtemel bir tehdit oluşturması anlamı da taşımaktadır. Direktif verilen görevliye, “*halledemediğiniz bir mesele olursa kralı bekleyin o halleder*” şeklinde yapılan uyarı, kralın merkezi otoriteyi kendi elinde tutma çabasıdır.

³ Friedrich, *Hethitisches Wörterbuch*, Heidelberg, 1952, s. 86.

⁴ Schuler, *Hethitische Dienstanweisungen für höhere Hof- und Staatsbeamte*, Ein Beitrag zum antiken Recht Kleinasiens, Archiv für Orientforschung 10, Graz, 1957, s. 1-7; Süel, “Hitit Kaynaklarında Direktif (=Enst-rüksiyon) Metinleri”, *Erdem Cilt:6/1 Sayı:6*, Ankara, 1992, s. 265-271.

***Bēl Madgaltu* “Sınır Bölgeleri Muhafızı”⁵**

Goetze, *madgaltu* “gözetleme kulesi, sınır karakolu” kelimesinin Akatça *dagālu(m)* "bakmak" fiilinden oluştuğunu ve bu sebeple *bēl madgalti* kelimesinin “sınır koruma komutanı” olarak ifade edilmesinin uygun olacağını belirtmiştir.⁶ Alp, Goetze'nin *bēl madgalti* için verdiği anlamı eksik bulmakta, onun sadece askeri tarafını yansıttığını, oysa onun sivil vazifelerinin bulunduğunu ekledikten sonra *bēl madgalti*'yi “askeri vali” olarak yorumlamakta ve onun tehlike mıntıkasında bulunan bir vilayetin askeri ve sivil idaresinin başı ve orada kralın doğrudan mümessili olduğunu da belirtmektedir.⁷ Forrer⁸, *bēl madgalti*'yi "gözetleme yeri beyi”, Daddi⁹, “sınır bölgesinin beyleri” şeklinde ifade etmekte; Schuler, “sınır muhafız beyi, sınır koruma komutanı” olarak kabul etmektedir.¹⁰ İmparati, *bēl madgalti*'nin hiyerarşi içinde EN KUR^{TI} (=ülkenin beyi)'den daha aşağı bir görevde bulunduğunu savunur. Yönetim içerikli bir grup metinde *bēl madgalti*'den önce daima EN KUR^{TI}'nin bulunduğunu, bu iki görevliyi MAŞKIM.URU^{KI} (=şehir müfettişi)'nin takip ettiğini ve onların hiyerarşik sırasının da aynı şekilde olduğunu belirtir.¹¹

⁵ Friedrich, a.g.e., s.271; Neu- Ruster, *Hethitischen Zeichenlexion*, Wiesbaden, 1982, s. 111.

⁶ Goetze, *Madduwattas*, Mitteilungen der vorderasiatisch - aegyptischen Gesellschaft., 32/1, Leipzig, 1928, s. 109.

⁷ Alp, “Hitit Devletinin İç Bünyesi”, *IV. Türk Tarih Kongresi Bildirileri*, Ankara, 1952, s.42-43; Alp, “Hitit Kralı IV. (?) Tuthaliya'nın Askeri Ferman”, *Bulleten* XI/43, Ankara, 1947, s. 399.

⁸ Forrer, “Apollon Vulconus und die Kyklopen in den Boghazköi-Texten”, *Revue Hittite et Asienne* I, Paris, 1930, s.153 n.32.

⁹ Daddi, *Mestieri, Professioni e Dignita Ittita*, Roma, 1982, s. 455-457.

¹⁰ Schuler, *Hethitische Dienstanweisungen für höhere Hof- und Staatsbeamte*, Ein Beitrag zum antiken Recht Kleinasiens, Archiv für Orientforschung 10, Graz, 1957, s. 36 vd.

¹¹ İmparati, “Una concessione di terre da parte di Tuthaliia IV”, *Revue Hittite et Asienne* 32, Paris, 1974, s. 57.

Bēl Madgalıtı Direktifleri¹²

§ 1 satırlar okunmuyor.

§ 2 Yolların güvenliği için yollar açık tutulsun, gözcüler yollarda düşmanın izini takip etsin.

“Sonra gözcüler (LÚ.MEŠNÍ.ZU) yolları açık tutsunlar ve düşmanın izini gözetlesinler, sonra “askeri vali”, nöbetçi birlikler ve gözcüler (LÚ.MEŠNÍ.ZU) her iki günde bir ... yollar temiz tutulmuş olduğundan gözcüler, düşmanın izini görür görmez, derhal haber getirsinler.”

§ 3 Şehirlerin güvenliği için, gözcüler yolları tutsun.

“Şehirleri içerden kilitlesinler ve hasat işçileri, sığır(lar), koyun(lar), at(lar) (ve) eşek(ler) aşağı bırakılmasınlar ve korunsunlar. İlk sıradaki nöbetçiler ve düşmanın yolları askeri vali (tarafından?) sayılsın ve kaydedilsin sonra her üç gözcü bir yolu tutsunlar, bu sırada üç rütbe sahibi (LÚDUGUD) yola koysunlar.”

§ 4 Askeri vali, rütbe sahipleri konusunda majesteye sorumluluklarını yerine getirsin.

“Nöbetçi birlikler onları sayсын ve kaydedilmiş olsun ve iki bölgenin, üç bölgenin ve dört bölgenin rütbe sahiplerini (LÚDUGUD), o yerinde tanıсын. Eğer düşman herhangi bir yeri (şiddetle) vurursa, yaya birlikler üç gün boyunca düşmanın izini sürsünler (takip etsin). Onlar yolları iki gün tutsunlar, ama düşmanı öldürmesinler. Askeri vali, iki bölgenin, üç bölgenin ya da dört bölgenin rütbe sahibini (LÚDUGUD) tutsun ve majestenin huzuruna göndersin.”

§ 5 Askeri vali, suçlu beyleri majestenin huzuruna çıkarsın.

“Eğer majeste yakında ise askeri vali majestenin huzuruna çıksın ve suçlu beyleri getirsin.”

§ 6 Askeri valinin yönetim bölgesindeki şehirlerin korunması konusunda nöbetçiler dikkatli olsun.

“Yönetim bölgesinde bulunan tahkimli şehirler ve ... onlar tekrar kontrol edilsinler, ilk sıradaki nöbetçiler ise düşmanın çabucak ulaştığı şehirlerine askeri vali ...-dığı zaman ve ... o korusun ve o içerde.”

¹² Metnin tercümesi için bakınız, Schuler, a.g.e., s. 41-65.

§ 7-8-9 Şehirdeki mimari unsurların ölçüleri tespit edilmiş olsun.

“Genişlik onun için 6 arşın (gipeššar)¹³ olsun, sonra o bir yağmur oluşu (URUDU¹⁴heyawallit)¹⁴ ve evin bir parçası (GIŠ¹⁵mariyawanna)¹⁵ ile çevrilmiş olsun. Evin bir parçasının önünde (GIŠ¹⁵mariyawanna) ise 6 arşın (gipeššar) olsun, ama o dışarıya doğru 5 karış (šekan)¹⁶ çıkıntısı olsun.”

§ 8

“... sen inşa et ve ...almış olsunlar, bundan başka, yukarıda ... arşın/gipeššar olsunlar, o şehrin inşası bitinceye kadar, kanal altta 6 arşın (gipeššar) olsun bundan başka o 4 arşın (gipeššar) olsun ... ama sudan yukarı getirtmesin ...yukarısı taş ile ...-sınlar.”

§ 9

“Sonra kapılar, nöbet mahalleri (?), merdiven başları (?), ... şehirler, kapılar (ve) sürgüler [ol]sun ve hiçbir şey mahvolma(sın bir duvar) (?) inşa etmek için ... sonra o düzeltilmiş olsun ve çatı su geçirir olmasın.”

§ 10 Şehrin içinin ve dışının güvenliği konusunda dikkat edilsin.

“Senin inşa ettiğin şehir(ler) ... Madenci ... bir ... inşa etsin. Müstahkem mevkide, içeride ve dışarıdaki kapı ve dışarıda aynı şekilde taştan ... Sonra hiç kimse müstahkem mevkide ... ve içeride ateş yakmasın. Surlardan içeri bir at, katır ve eşek (sürülerinin) sahiplerinin harabelere ... (yerleşmesine/girmesine) izin vermesinler.”

§ 11 Müstahkem mevkiler dikkatle korunsun, şehirdeki su kanallarının temizliğine itina gösterilsin.

“Bir yabancı ve bir yerli ... hiç kimse içeriye odun? ve bir meşale almasın, müstahkem mevkiiyi hiç kimse ev olarak tutmasın, müstahkem mevkide hiç kimse ateş yakmasın, at ve eşek hiç kimsenin emrine verilmesin, daha sonra şehirde su kanalları kirletilmesin, her yıl onları temizlesinler.”

§ 12 Müstahkem mevkide yakılacak odunlar için belirlenmiş ölçülere uyulsun, ahşaptan bolca malzeme yapılsın.

Askeri vali, müstahkem mevkide ateş yakmada odunları şöyle hazırlasın: bir odun destesi 12 parmak (kalulupa)¹⁷ olsun, uzunluk 1 arşın (gipeššar) ve 4 karış (šekan) olsun ... odun destesi 3 parmak (kalulupa) olsun, ama

¹³ gipeššar/kipeššar = KÜŠ “arşın”, Ünal, *Hititçe Çok Dilli El Sözlüğü* (Vol. I A-M, Vol. II N-Z), Hamburg, 2007, s. 345-346.

¹⁴ (URUDU/GIŠ) heyawalla-/heyawala-/heyawalli- =ŞEN, PIŠÂN “yağmur oluşu, su yolu”, Ünal, a.g.e., s. 210.

¹⁵ (GIŠ) mariyawanna- “evin bir parçası”, Ünal, a.g.e., s. 430.

¹⁶ šekan- = SIG.Ü “arşın, karış”, Ünal, a.g.e., s. 627.

¹⁷ (UZU) kalulupa- = SU.SI “parmak, parmak genişliğinde veya uzunluğunda bir ölçü birimi”, Ünal, a.g.e., s. 303.

uzunluk (bir arşın) olsun ve taht ağacı çok olsun ... mobilyalar ve her şey çok olsun.

§ 13 Krallığa ait eskimiş her türlü mekanın bakımı yapılsın, eskimiş sıvalar kazınsın ve tekrar sıvansın.

“O mühürlenmiş olsun. Onu her yıl tekrar gözden geçirsın ve tekrar muhafazası (?) ile birlikte koysın. Kral evleri, sığır ahırları, depo evleri, yıkanma evleri: her ne eski ise ve onları kazıyıp çıkarsınlar ve onlar ikinci kez taze kil ile tekrar sıvansın ve ikinci kez tekrar onarılsın.”

§ 14 Şehirdeki diğer yapılara ve bağ-bahçeye iyi bakılsın.

“Ufalanmış, parçalanmış sıva duvardan aşağı indirilsin (uzaklaştırılsın), temel taşları gözüksün ve sonra harman yeri, samanlık, tapınakta bir bölüm (ve) ormanın yıkanma evi, sebze bahçeleri ve üzüm bağları iyi inşa edilmiş olsunlar.”

§ 15 Su kanalları işlek olsun, küçük göl kuşlarının durumları ile ilgilenilsin.

“Yıkanma evinin, saki evinin, kapı yapısının su kanalları dönsün (işlek kalsın) ve onları kontrol etsinler (gözetlesinler), her ne lağım suyuyla kirlenmiş ise onları süpürsünler (temizlesinler). Senin yönetim bölgedeki küçük göl kuşları iyi durumda olsunlar.”

§ 16-17 Askeri vali, tapınaklardaki rahip ve rahibelerin sayısına, tapınakların bakımına dikkat etsin.

“Askeri valinin tekrar gittiği şehirde o yaşlıları, rahipleri, merhemli rahipleri, rahibeleri saysın ve o, onlara şöyle söylesin: Bu şehirde bulunan tapınak fırtına tanrısının ya da diğer tanrıların her hangi bir tapınağı şimdi ihmal edilmiştir ve o bakımsız kalmıştır (mahvolmuştur).”

§ 17

“O tekrar saymadığı rahipleri, rahibeleri ve merhemli rahipleri şimdi tekrar sayılsın ve onu tekrar eski haline getirsin. Eskiden nasıl inşa edilmişse, onlar tekrar aynı şekilde inşa edilsinler.”

§18 Tanrılara, özellikle de fırtına tanrısına çok hürmet edilsin, tanrıların evi olan tapınaklara ve tanrılara ait kült malzemelerine özen gösterilsin. Askeri valiye şehir müfettişi de yardım etsin.

“Sonra tanrılara hürmet gösterilsin. Fırtına tanrısına (özellikle) çok hürmet gösterilsin. Eğer herhangi bir tapınak su geçirebilirse (sızıntı varsa) onu, askeri vali ve şehir müfettişi (LÜMAŞKIM.URU) tekrar iyi bir hale getirsinler. Ya da (eğer) fırtına tanrısına herhangi bir riton ya da diğer bir tanrıya (ait) bir kült aleti mahvolduysa onu rahip, merhemli rahip ve rahibe tekrar yapsınlar.”

§ 19 Askeri vali, tanrılara ait malzemelerin listesini yapsın ve listeyi majesteye göndersin. Tanrıların bayramının kutlanması konusunda ihmal olmasın, rahip ya da rahibe eksikse merkezden derhal tedarik edilsin.

“Sonra askeri vali tanrının kült aletini kaydetsin ve onu (listeyi) majestenin huzuruna göndersin. Ayrıca tanrılar (doğru) zamanda kutlansınlar. Bir tanrı için hangi zaman (belirlenmişse) o zamanda onu kutlasınlar. Ama bir tanrının rahibi, rahibesi (veya) merhemli rahibi yoksa acele birisi tayin edilsin.”

§ 20 Taş stele (huwaşi taşı)¹⁸ sunulacak kurbanlar ihmal edilmesin.

“Veya eski bir huwaşi taşı (taş stel) ... ama o kontrol edilmemiştir, şimdi onu kontrol edin ve onu ayağa kaldırsınlar, sonra ona eskiden (yapıldığı) gibi kurban versinler (sunsunlar).”

§ 21 Şehirdeki kaynaklar, nehirler, dağlar için düzenli olarak kurban sunulsun.

“Tekrar şehirdeki kaynaklar (konusuna gelince): bir kaynak için bir kurban tayin edilmiş, ona sunsunlar ve düzenli olarak ziyaret etsinler. Kurbanı olmayan kaynağı ziyaret etsinler, onlar içeride kutlanmamış olmasınlar. Dağlara, nehirlere herhangi bir kurban olmuş (yapılmış, tahsis edilmiş) ise ve ona düzenli olarak kurban sunsunlar.”

§ 22 Görev yaptıkları bölgede eskiden beri hangi hukuk kuralları uygulanıyorsa yine uygulansın (yani eskiden herhangi bir suçla karşı ölüm cezası veriliyorsa yine verilsin, sürgüne gönderiliyorsa yine gönderilsin).¹⁹ Askeri vali, davaları, şehir müfettişi ve yaşlılar mahkemesi birlikte sonuçlandırın.

“Sonra, askeri vali, şehir komiseri (LÚMAŞKIM.URU) ve yaşlılar mahkemesi iyi bir şekilde (itinalı) karar versinler ve sonuçlandırınlar. Eskiden beri ülke içinde çirkin/yanlış (davranışlara karşı nasıl) belge düzenlenmişse: Bir şehirde öldürülüyorlarsa, onlar (aynı şekilde) öldürülsünler. Bir şehirde sürgün (cezası) veriliyorsa onlar (aynı şekilde) sürülsünler. Sonra şehir arkasından temizlensin (arındırılsın). Sonra (biri) görevlendirilsin ve hiç kimse (sürülen kişiyi) geri bırakmasın. Her kim onu geri bırakırsa cezalandırılsın.”

¹⁸ Darga, *Hitit Mimarlığı/I Yapı Sanatı Arkeolojik ve Filolojik Veriler*, İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Yayınları No. 3221, İstanbul, 1985, s. 71’de Huwaşi- taşı (Sumerce N^{A4}ZI.KIN) “Tanrıların açık havada, yüksek yerlerdeki dikilitaş şeklindeki mekanları” olarak açıklamakta ve bunların kült işlevlerinde büyük bir yer tuttuğunu belirtmektedir.

¹⁹ Bu maddeden, ülkede uygulanan hukuk kurallarının yerine, bazı bölgelerde eskiden beri uygulanan yerel kuralların geçerli olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum muhtemelen, o şehrin halkının Hititlerden farklı bir sosyal ve kültürel yapıya sahip olmasıyla ilgilidir.

§ 23 Tanrılara, rahiplere, rahibelere, sanatkarlara saygı gösterilsin. Askeri vali, *“halledemediği bir dava olduğunda, karar vermek için acele etmesin”*, davanın çözümünü majesteye bıraksın.

“Tanrılara kutlama yapıldığı zaman, hiç kimse tanrının huzurunda sarhoş olmasın. Bayram evinde bile hiç kimse sarhoş olmasın. Daha sonra, rahiplere, sanatkarlara, merhemli rahiplere (ve) rahibelere saygı (hürmet) gösterinsinler. Rahipler, merhemli rahipler, rahibelere de tanrılara saygılı olsunlar. Eğer bir kimse bir tahta tablet veya kil tabletle mühürlenmiş bir dava getirirse, askeri vali, davayı iyi bir şekilde (itinalı) karara bağlasın ve onu düzene soksun. Ama eğer dava geniş kapsamlı ise (çözümü zor ise) onu majestenin huzuruna göndersin.”

§ 24 Askeri vali, haklı bir davayı haksız, haksız bir davayı da haklı yapmasın.

“(Askeri vali) onu (davayı) bir “Bey”in lehine yapmasın (çevirmesin), (onun) erkek kardeşinin, (onun) kız kardeşinin, ve (onun) arkadaşının (lehine) yapmasın (çevirmesin), hiç kimse rüşvet almasın. İyi bir davayı alçaltma (kötü sonuçlandırma), kötü (bir davayı da) yükseltme (iyi sonuçlandırma), ne haklı ise onu yap!”

§ 25 Kölelerin davasında adil olunsun, askeri birliklere dikkat edilsin.

“Fakat sen bir şehre tekrar geldiğinde, şehrin bütün halkını bu tarafa çağır ve kimin bir davası varsa onu karara bağla ve onu düzene sok. Eğer bir adamın erkek kölesi, bir adamın kadın kölesi (ya da) kimsesiz bir kadının bir davası olursa, onlar için karara bağla ve onları memnun et. Kaşşiya şehrinin birlikleri, Himmuwa şehrinin birlikleri, Tagarama şehrinin birlikleri ve İşuwa şehrinin birlikleri orada (ise), onların hepsine dikkat et.”

§ 26 Sürgünlerin haklarına da dikkat edilsin.

“Ülkede iskan eden bir sürgüne hububatıyla, tohumlarıyla, sığır ve koyunu ile dikkat et. Ayrıca ona, peynir, yoğurt mayası (ve) yün temin et. Ülkeden gitmiş bir sürgün: kim onun yerinde kalırsa, ona (da aynı şekilde) tohumlar temin et. Ayrıca onun tarlaları dolu olsun (geçimini sağlayabilsin) ve derhal sahip olduklarını versinler.”

§ 27 satırlar okunmuyor.

§ 28 satırlar okunmuyor.

§ 29 Şehrin imarı ve çimenlerin sulanması dikkat edilecek konulardandır.

“... duvarı iyi bir şekilde inşa etsin], ... sonra onları su ile devamlı sulasin çimenleri de su ile devamlı sulasin ve sonra çimenler otlatılmasın.”

§ 30 Üzüm bağlarına dikkat edilsin.

“Sonra üzüm bağlarını iyi bir şekilde işlemiş ve sürmüş olsunlar. Sonra halk? huppi aletini yukarı ... olsunlar. Ayrıca kişisel sözü güçlü (önemli) olsun.”

§ 31 Sürgünler, askeri valinin gözetiminde ekme işini icra etsinler.

“Sürgünler tohum ekme işini icra ettikleri zaman, askeri valinin gözleri hepsinin üzerinde olsun. Fakat herhangi bir kimse şöyle söylesen: “tohumu bana ver, ben onu kendi tarlama ekeceğim, sonra buğdayı serpeceğim.” Bunun üzerine askeri valinin gözleri üzerinde olsun. Hasat zamanı başladığı zaman, o tarlayı tamamen biçsin.”

§ 32 Toprağı olmayan köylülere toprak sağlansın ve ekimiyle meşgul olunsun.

“Bir çiftçinin mahvolmuş tarlaları kim topraksız ise, sana tümü tespit edilmiş (yazılmış) olsun. Nasıl ki sürgünlere veriyorlar ona da derhal bir bölge sunsunlar. Tarlaların ekimiyle meşgul olanlara inşa meselesinde dikkat et. O iyi bir şekilde inşa edilmiş olsun.”

§ 33-36 satırlar okunmuyor.

§ 37 Yönetim bölgesinde bulunan kraliyet saraylarına dikkat edilsin.

“... yönetim bölgesinde yer alan saraylar [tümü]ne dikkat et ... ve tohumlar, saraylar ... kadın kölelerine ve gıda maddelerine dikkat et.”

§ 38 Kraliyete ait mal-mülke dikkat edilsin, depolar kontrol edilsin.

“Senin yönetim bölgedeki sarayları ve beylik evlerinin denetimini tam olarak yap, birinin bir şeye zarar verip vermediğini veya birinin bir şeyi alıp almadığını veya birinin bir şeyi satıp satmadığını veya birinin bir depoyu kırıp açmadığını veya birinin krala ait sığırı kesip kesmediğini veya birinin depoyu tüketip tüketmediğini veya belgelerin uygun olmayan şekilde mahvedilip edilmediğini tekrar gözden geçir.”

§ 39 Kölelerin malı, kralın hayvanları ve deposundaki malzemeleri korunsun.

“Veya biri kadın kölelere ait herhangi bir şeyi aldığı anda onu askeri vali yakalasin ve majestenin huzuruna göndersin. Kışın kralın sığırlarına dikkat et, kış ürününü haksızca çiğneme. Depodaki yiyecekler düzene sokulmuş olsun ... evi inşa edilmiş olsun.”

§ 40 Ekili bağlar, bahçeler çitlerle çevrilsin.

“Sonra ekili bağ(lar) ve bahçe(ler) tekrar gözden geçirilsin, onların etrafları çitle çevrilsin.”

Askeri valiye hitaben hazırlanmış direktif metinlerinden bu görevlinin başlıca vazifesinin krallık sınırlarını korumak olduğu anlaşılmaktadır. Bir yandan düşmanın

her hareketini kontrol ederek askeri görevleri yerine getirirken²⁰ yandan da yönettiği topraklarda kral adına yargıçlık ve rahiplik görevlerini yerine getirmekte ve kralın malını korumaktadır.²¹

Ayrıca, bu görevlinin diğer görevleri arasında, şehirlerin dışarıdan yapılacak hücumu mukavemet edebilecek şekilde ve etrafında bir kanalla çevrili olarak inşası, şehrin içinde ve dışında asayişin ve emniyetin temini, emrindeki memurlar vasıtasıyla vergi işlerinin tanzimi, krala ait malikânenin idaresinin kontrolü, halkın davalarının halledilmesi –onlara kralın kanunlarını uygulamaları hatırlatılırken ülkenin mahkemelerini hiçbir kişisel çıkar gözetmeden yönetmeleri istenmektedir –boş arazinin düşman memleketinden sevk edilmiş halkla (NAM.RA) iskânı vardır. Askeri vali'nin vazifeleri arasında şehrin yani şehir surlarının yılda bir defa boyanması, şehirlerin güvenliği için gece şehir kapılarının kapanması ve kapıların nöbetçilerle korunması da bulunmaktadır.

Askeri valinin görevlerini, “*bēl madgalıtı* Direktifleri”nden başka belgelerde de izlemek mümkündür. Özellikle askeri konulardaki sorumlulukları “IV. Tuthaliya'nın Askeri Fermanı”nda daha açık şekilde görülmektedir:²²

- Askeri valinin emrinde savaşa gitmemiş alt rütbeli bir subay bulunursa ve kaçak olduğu işitilirse askeri validen onu tutuklaması ve kralın sarayına göndermesi istenmektedir. Suçluyu kendine almaması ve serbest bırakmaması özellikle vurgulanmıştır.

“Hangi askeri valinin (emrinde) o, alt rütbeli bir subay ise ve harbe gitmemiş ise ve askeri vali onun [kaçak olduğunu] işitirse onu tutuklasın ve onu saraya göndersin (onu) kendine almasın [ve onu serbest] bırakmasın. Eğer alt rütbeli bir subay veya sonuncu er, seferden geri kaçarsa, yüzbaşısı ve binbaşısı onu saklamasınlar ve onu derhal saraya bildirsinsinler.”

Askeri fermanın *bēl madgalıtı*'nin emri altında bulunan bazı askeri görevlileri tespit etmek mümkündür. Bunlar sırasıyla;

UGULA^{LIM} “binbaşı”

LÚ DUGUD “yüzbaşı”

²⁰ Alp, “Hitit Kralı IV. (?) Tuthaliya'nın Askeri Ferman”, *Bulleten* XI/43, Ankara, 1947, s. 411; Schuler, *Hethitische Dienstweisungen für hohe Hof- und Staatsbeamte, Ein Beitrag zum antiken Recht Kleinasien*, Archiv für Orientforschung 10, Graz, 1957. s. 37 vd; Schuler, *Die Kaskäer*, Ein Beitrag zur Ethnographie des Alten Kleinasien, Berlin, 1965, s. 119, 125.

²¹ Schuler, a.g.e., s.148; Goetze, *Madduwattas*, Mitteilungen der vorderasiatisch - ägyptischen Gesellschaft., 32/1, Leipzig, 1928, s.109; Goetze, *Kleinasien*, München, 1957, s.107, 126.

²² Bkz. Alp, “Hitit Kralı IV. (?) Tuthaliya'nın Askeri Ferman”, *Bulleten* XI/43, Ankara, 1947, s. 389 vd.

LÚ SIG₅ “subay(?) (alt rütbeli bir subay)”

appizziš antuhšaš “sonuncu er”

- Bu fermana göre, eğer düşman askerleri herhangi bir yerde saklanırsa ve kim düşmanı öldürmezse askeri vali onu tutuklayacak ve kralın huzuruna gönderecektir.

“Askeri vali, kaçak meselesini onların heps[ine sorsun (??). Bu onun için] bir talimat olsun ve ona emredilmiş o[lsun]. Ve kim bir kaçak [bulursa], onu yakalasin ve onu askeri valiye teslim etsin ve askeri vali (onu) majestemin huzuruna göndersin ve kaçığı [memleket (?) içine] bırakmasın.”

“[Ve kaçak olarak bi]linen bir insan memleket içinden [geçmesin ve kim kaçığı bulursa, onun sor[gusu] [yapılsın ve kaçığı] iyi bir şekilde sorguya çeksin. O ya bir kaçak[tır veya . . .] gider saraydan bir kimse(dir)”

- Askeri valinin kralın emirlerini dinlemesi hususu da yemin altına alınmaktadır. Eğer kralın istediği gibi hareket etmezlerse, yeminler onları mahvedecektir.

“[...ve kim] bu tabletin sözlerini k[orusun, yeminler onu korusunlar] ve kim bu tabletin sözlerini koruma[zsa], yeminler [onu] mahvetsinler.”

- *bēl madgaltı*'nin görevleri hakkında bilgi veren bir belge de “Maşat Mektupları”dır.²³ Maşat Mektupları'nda majestenin en çok mektup gönderdiği görevlilerden biri olan Himuili, *bēl madgaltı* unvanına sahiptir. Bu görevlinin Maşat mektuplarında tespit edilen görevleri ile Boğazköy'de bulunan belgelerde ortaya çıkan görevleri uymakta ve birbirini tamamlamaktadır. Maşat mektuplarında Himuili'nin askeri görevleri arasında sınır güvenliğini sağlaması önemli yer tutmaktadır. Himuili'nin *bēl madgaltı* olarak sivil görevleri arasında şahhan ve luzzi²⁴ görevlerini yerine getirmek de bulunmaktadır.

²³ Alp, *Hethitische Briefe aus Maşat-Höyük*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991, s. 317 vd.

²⁴ şahhan: Sahip olunan araziye karşılık devlete sunulan bir çeşit vergi (hizmet yerine alınan vergi); luzzi: "çalışma mükellefiyeti, angarya", Alp, "Die Verpflichtungen şahhan und luzzi in einem Maşat-Brief", *Orientalia* Vol.59 Nova Series Fasc.2, Firenze, 1990, s.112; Reyhan, "Ana Hatlarıyla Hitit İdari Sistemi", *Türkiye'de Sosyal Bilimlerin Gelişmesi ve Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Sempozyumu Bildiriler*, Ankara, 1998, s.207.

- Maşat Mektupları'na göre diğer görevleri arasında, devlete ait tarım ürünleri ve tarım alanlarının işlenmesinin denetlenmesi²⁵, devlete ait unun denetimi²⁶, üzüm bağlarının denetimi ve bağbozumuna yardım ve majestelerine ait sığırın denetimi majestenin evini (Ē^dUTU^{šf}) denetleme, bir kâhyanın (LÚmaniyahhaš EN-aš) görevlendirilmesi²⁷, çift sürme üzerindeki denetim²⁸ bulunmaktadır. Ayrıca hakimlik görevleri ile asayiş sağlama görevleri de bu mektuplarda belirtilen ve diğer belgelerdeki görevleriyle örtüşen sorumluluklarıdır.²⁹

Askeri vali, özellikle dikkat edilmesi veya korunması mühim yerlerde görevli idi. Korunması zayıf ve terkedilmesi mümkün yerlerde veya sınıra yakın yerlerde görev yaparlardı. Elbette ki bu memurun yetkileri çok geniş olmalıydı. Çünkü anı patlak veren olaylarda bulunduğu yer başkente uzak yerlerdi. Bu bakımdan kralın sahip olduğu üç olgu rahiplik, yargıçlık ve başkomutanlık yetkilerini üzerinde taşımaktadır. Ancak çözemediği konularda krala danışmak zorundadır.

Sonuç

Anadolu'da ilk merkezi devlet kuran “Hitit Devleti”nde hükümdar idari mekanizmanın en üstünde yer alır. Ülkenin mutlak hakimi olan kral, aynı zamanda, devletin başkomutanı, başyargıcı ve başrahibiydi de. Hitit kralı, son kararı verme yetkisini kendinde saklı tutmak kaydı ile, sahip olduğu bu yetkileri kullanma hakkını taşra bürokratlarına verirdi. Bu görevlilerden biri de *bēl madgalıtı*'dir.

Hititlerde “Direktif Metinleri”, merkezi bürokratik devlet yapısının kurucu unsurlarındandır. İncelememizde, bu metinlerden, örnek olarak seçtiğimiz, merkezden/kraldan taşradaki bir askeri vali/ *bēl madgalıtı*'ye gönderilen direktif metnini analiz ettik. Kral tarafından yazdırılan bu direktif metinde Hitit taşra idari yapısında bir askeri vali/*bēl madgalıtı*'nin askeri, hukuki, idari ve kültle ilişkili olan yetkileri izlenebilmektedir.

²⁵ 54 (Mşt. 75/53), Alp, a.g.e., s. 220-221.

²⁶ 68 (Mşt. 75/46), Alp, a.g.e., s. 250-252.

²⁷ 31 (Mşt. 75/104), Alp, a.g.e., s. 174-176.

²⁸ 54 (Mşt.75/53), Alp, a.g.e., s. 220-221.

²⁹ 52 (Mşt. 75/57), Alp, a.g.e., s. 214-217.

Kaynakça

- Alp, Sedat, “Hitit Kralı IV. (?) Tuthaliya'nın Askeri Fermanı”, *Belleten* XI/43, Ankara, 1947.
- Alp, Sedat, “Hitit Devletinin İç Bünyesi”, *IV. Türk Tarih Kongresi Bildirileri*, Ankara, 1952.
- Alp, Sedat, “Die Verpflichtungen šahhan und luzzi in einem Maşat-Brief”, *Orientalia* Vol.59 Nova Series Fasc.2, Firenze, 1990.
- Alp, Sedat, *Hethitische Briefe aus Maşat-Höyük*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991.
- Black, Jeremy - George, Andrew - Postgate, Nicholas, *A concise Dictionary of Akkadian*, Harrassowitz Verlag - Wiesbaden, 1999.
- Daddi, Franca Pecchioli, *Mestieri, Professioni e Dignita Ittita*, Roma, 1982.
- Darga, Muhibbe, *Hitit Mimarlığı/I Yapı Sanatı Arkeolojik ve Filolojik Veriler*, İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Yayınları No. 3221, İstanbul, 1985.
- Forrer, Emil, “Apollon Vulconus und die Kyklopen in den Boghazköi-Texten”, *Revue Hittite et Asianque* I, Paris, 1930.
- Friedrich, Johannes, *Hethitisches Wörterbuch*, Heidelberg, 1952.
- Goetze, Albrecht, *Madduwattas*, Mitteilungen der vorderasiatisch - aegyptischen Gesellschaft., 32/1, Leipzig, 1928.
- Goetze, Albrecht, *Kleinasien*, München, 1957.
- Imparati., Fiorella, “Una concessione di terre da parte di Tuthaliia IV”, *Revue Hittite et Asianque* 32, Paris, 1974.
- Neu, Erich, *Der Anitta-Text*, Studien zu den Boğazköy-Texten 18, Wiesbaden, 1974.
- Neu, Erich- Ruster, Christel, *Hethitischen Zeichenlexion*, Wiesbaden, 1982.
- Reyhan, Esma, “Ana Hatlarıyla Hitit İdari Sistemi”, *Türkiye'de Sosyal Bilimlerin Gelişmesi ve Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Sempozyumu Bildiriler*, Ankara, 1998.
- Schuler, Einar von, *Hethitische Dienstanweisungen für höhere Hof- und Staatsbeamte*, Ein Beitrag zum antiken Recht Kleinasiens, Archiv für Orientalforschung 10, Graz, 1957.
- Schuler, Einar von, *Die Kaskäer*, Ein Beitrag zur Ethnographie des Alten Kleinasien, Berlin, 1965.
- Süel, Aygöl, “Hitit Kaynaklarında Direktif (=Enstrüksiyon) Metinleri”, *Erdem* Cilt:6/1 Sayı:6, Ankara, 1992.

Ünal, Ahmet, *Hititçe Çok Dilli El Sözlüğü* (Vol. I A-M, Vol. II N-Z), Hamburg, 2007.

Transkripsiyonda Kullanılan İşaretler

() : Tercümenin anlaşılması için yapılan ilaveyi gösterir.

(?) : Tercümenin şüpheli olduğunu gösterir.

. . . : Yan yana üç ya da üçten fazla nokta o kısmın sağlam olduğunu fakat gerek görülmediği için alınmadığını belirtir.

§ : Paragraf

[] : Tabletin o kısmının tahrip edilmiş olduğunu gösterir.

ÖZGEÇMİŞLER

ALİ ÖZÇAĞLAR:

25.12.1951 tarihinde Zile’de (Tokat) doğdu. İlk ve orta öğrenimini Zile’de tamamladıktan sonra, 1971-1972 öğrenim yılında Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Ülkeler Coğrafyası Kürsüsü’ne kaydoldu ve Haziran 1975’te mezun oldu. 1975-1981 döneminde Amasya Kız Öğretmen Okulu’nda ve Erbaa (Tokat) Lisesi’nde coğrafya öğretmenliği yaptı. 1981 yılında açılan sınavı kazanarak Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Ülkeler Coğrafyası Kürsüsü’ne asistan olarak atandı. Prof. Dr. Cevat Rüştü Gürsoy’un danışmanlığında hazırladığı “Zile-Turhal Yöresinin Monografyası” adlı yüksek lisans teziyle 1983 yılında master öğrenimini tamamladı. “Kazova’nın Coğrafyası” adlı teziyle 1988’de “Doktor” unvanını aldı. 17.01.1992’de yardımcı doçentliğe, 19.10.1992’de doçentliğe, 28.07.1998’de profesörlüğe yükseltildi. Halen Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya Bölümü öğretim üyeliği görevi yanında Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi (TÜCAUM) Müdürlüğü ile Coğrafi Bilimler Dergisi Baş Editörlüğü görevlerini yürüten Prof.Dr. Ali Özçağlar’ın başlıca çalışma alanlarını Coğrafya Metodolojisi, Yönetmel Coğrafya, Bölge Kavramı ve Sistematiği, Arazi Kullanımı ve Planlaması, Planlamada Coğrafyadan Yararlanma, Türkiye’nin Coğrafi Bölgeleri ve Amerika Coğrafyası oluşturmaktadır.

e-posta: ozcaglar@ankara.edu.tr

KERİME KARABACAK:

İlk ve orta öğrenimini Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde tamamladıktan sonra, 2001 yılında Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya bölümüne kaydoldu ve 2005'te mezun oldu. 2007'de Türkiye Coğrafyası anabilim dalında Prof.Dr. Mesut Elibüyük'ün danışmanlığında "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Dış Ticareti" adlı yüksek lisans teziyle yüksek lisans öğrenimini tamamladı. 2015 yılında ise Türkiye Coğrafyası anabilim dalında Prof.Dr. Ali Özçağlar'ın danışmanlığında "Karpaz Yarımadası'nın (KKTC) Arazi Kullanımı" adlı doktora tezi ile doktora eğitimini tamamlamıştır. 2005-2011 yılları arasında özel bir eğitim kurumunda coğrafya öğretmenliği yapmış, 2011 yılında ise Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Türkiye Coğrafyası Anabilim dalına araştırma görevlisi olarak atandı. Ekim 2015- Ocak 2016 döneminde Güney Kıbrıs'taki Kıbrıs Teknoloji Üniversitesi, Çevre Bilimleri ve Teknoloji Bölümünde misafir araştırmacı olarak bulundu. Arazi Kullanımı ve Planlaması, Arazi Modelleri, Coğrafi Modelleme, Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Uzaktan Algılama başlıca çalışma alanlarını oluşturmaktadır.

e-posta: kkarabacak@ankara.edu.tr

HÜLYA ÖZÇAĞLAR EROĞLU:

14.08.1985 tarihinde Ankara'da doğdu. 2003 yılında Ankara Mehmet Emin Resulzade Anadolu Lisesinden, 2007 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun olmuştur. Yüksek lisans öğrenimine Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri programında başlamış ve 2014 yılında Doç. Dr. Koray Karasu yönetiminde hazırladığı "Türkiye'de Bucak Yönetimi" adlı teze mezun olmuştur. Aynı yıl Karabük Üniversitesi Adalet Meslek Yüksek Okulu öğretim görevliliği sınavını kazanarak Kasım 2014'te kadroya atanmıştır. Halen Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri doktora programında tez aşamasındadır.

e-posta: hulyaozcaglar@karabuk.edu.tr

NURAY E. KESKİN:

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora eğitimini Ankara Üniversitesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'nda tamamladı. Eylül 2012'de Kamu Yönetimi alanında doçent unvanı aldı. Halen Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Devlet reformu, kamu politikaları, yerel yönetimler ve idare tarihi konularında çalışmaları bulunmaktadır.

e-posta: nekeskin@omu.edu.tr

ESMA REYHAN:

1992 yılında Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Eskiçağ Dilleri ve Kültürleri bölümünden mezun oldu, 1992 yılında aynı bölüme Araştırma Görevlisi olarak atandı. "Hitit İdari Sisteminde Yer Alan Yönetim Görevlileri" konulu yüksek lisans tezini ve "Hitit Kaynaklarında Kizzuwatnalı Kadın Mastikka'ya Ait Ritüel Metinler" konulu doktora tezini Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tamamladı. 2005 yılında Kocaeli Üniversitesi, Arkeoloji Bölümü'ne Yardımcı Doçent olarak atandı. 2007 yılından itibaren Gazi Üniversitesi, Tarih Bölümü'nde çalışmaktadır. Ankara Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Aygül Süel başkanlığında yapılmakta olan Çorum-Ortaköy-Şapınuva Kazısı'nda heyet üyesidir.

e-posta: esmareyhan@gazi.edu.tr