

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Hülya ÖZÇAĞLAR

Ankara-2014

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Hülya ÖZÇAĞLAR

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Koray KARASU

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Koray KARASU

Tez Jürisi Üyeleri
Adı ve Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi:

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../2014)

Hülya ÖZÇAĞLAR

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	III
ÇİZELGELER, HARİTALAR VE ŞEKİLLER.....	IIV
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE, TARİHSEL SÜREÇ VE MEKÂNSAL ANALİZ

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	4
A. Bucak Yönetimine İlişkin Kavramlar.....	4
B. Bucak (Nahiye) - Komün İlişkisi.....	25
II. TARİHSEL SÜREÇ: OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E BUCAKLARIN TOPRAK ÖRGÜTLENMESİNDEKİ YERİ.....	41
A. Tanzimat Öncesi Dönemde Bucak Yönetimi	41
B. Tanzimat Sonrası Dönemde Bucak Yönetimi	50
III. MEKÂNSAL ANALİZ: YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ İÇİNDE BUCAKLAR..	64
A. Tek Bucaklı İlçelerdeki Merkez Bucakları.....	72
B. Sadece Merkez Bucağından Oluşan Taşra İlçeleri ve Metropol İlçeler	73
C. Merkez İlçelerdeki ve Taşra İlçelerindeki Taşra Bucakları.....	74
D. Yönetim Merkezi Köy, Kasaba ve Şehir Niteliği Taşıyan Bucaklar.....	75
E. Mekânsal Ölçek ve Optimal Büyüklük Bakımından Bucaklar	80
1. Bucaklarda Optimal Nüfus Büyüklüğü	88
2. Bucaklardaki Yönetsel Alan Sayısına Göre Optimal Büyüklük	91
3. Bucaklarda Optimal Alansal Büyüklük	92

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ

I. TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİNİN ANAYASAL TEMELLERİ 96

II. 1426 SAYILI VİLAYET İDARESİ VE 5442 SAYILI İL İDARESİ KANUNU’NA GÖRE TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ..... 107

A. 1426 sayılı Vilayet İdaresi ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’na Göre Bucak Müdürünün Görevleri, Yetkileri ve Toplum Kalkınmasındaki Rolü 113

1. Bucak Müdürlerinin Görev ve Yetkileri 113

2. Bucak Müdürlerinin Toplum Kalkınmasındaki Yeri 120

B. Bucak Meclis ve Komisyonunun Yetki ve Görevleri 123

III. BUCAKLARIN SAYISAL VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ 128

A. Bucakların Kuruluşu ve Sayıca Gelişme Dönemi 131

B. Bucakların Sayıca Yükseliş Dönemi 137

C. Bucakların Sayıca Duraklama Dönemi 145

D. Bucakların İlçeleşme Dönemi 149

E. Bucak Yönetiminden Kırsal Alan Projelerine Geçiş Dönemi 154

1. Merkez Köy Projesi..... 155

2. Köy-Kent Projesi..... 159

SONUÇ..... 171

EKLER..... 171

KAYNAKÇA 189

ÖZET..... 200

ABSTRACT 201

KISALTMALAR

ADNKS: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

a.g.k.: Adı geçen kaynak

a.k.: Adli kaynak

bkz: Bakınız

CHF: Cumhuriyet Halk Fırkası

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DSP: Demokratik Sol Parti

DTCF: Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi

KAYAUM: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

İKNKL: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

SBF: Siyasal Bilgiler Fakültesi

T.B.M.M. : Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.B.M.M.Z.C. : Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi

T.E.K. : Teşkilat-i Esasiye Kanunu

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

ÇİZELGELER, HARİTALAR VE ŞEKİLLER

ÇİZELGELER

Çizelge 1:	Bucak ve İlçelerle İlgili Kavramlar.....	23
Çizelge 2:	Maraş Tahrir Defterine Göre Maraş Livası Kazaları ve Nahiyesi...	45
Çizelge 3:	Mülki İdarede Yönetmelik Kademelenme ve Mekânsal Ölçek.....	66
Çizelge 4:	Elazığ İli Merkez İlçesi'nin Bucakları ve Yönetmelik Alanları.....	69
Çizelge 5:	Ankara İli Beypazarı İlçesi'nin Bucakları ve Yönetmelik Alanları.....	70
Çizelge 6:	Türkiye'deki Merkez Bucakların Türlerine Göre Sayısal Dağılımı (2011).....	72
Çizelge 7:	Nüfus Aralıklarına Göre Türkiye'deki Bucak Merkezleri.....	76
Çizelge 8:	Nüfusu 10000'in Üzerinde Olan Kasaba Nitelikli Bucak Merkezleri.	78
Çizelge 9:	Türkiye'nin Yönetmelik Bakımdan Mekânsal Kademelenmesi.....	84
Çizelge 10:	İlçelerin İçerdikleri Bucaklara Göre Sayısal Dağılımı (2011).....	85
Çizelge 11:	Yalova İlinde İlçe-Bucak Kademelenmesi (Genel Tablo).....	86
Çizelge 12:	Bartın İlinde İlçe-Bucak Kademelenmesi (Genel Tablo).....	87
Çizelge 13:	Nüfus Büyüklüğü Bakımından Bucak ve İlçelerin Karşılaştırılması..	88
Çizelge 14:	Optimal Nüfus Büyüklüğüne (7665) En Yakın Bucaklar.....	89
Çizelge 15:	Yönetmelik Alan Sayısı 20 Olan 18 Bucağın Nüfus Büyüklükleri (2012Yılı).....	90
Çizelge 16:	İlçelerde Nüfus Ölçeği.....	90
Çizelge 17:	Yönetmelik Alan (Köy+Belediye) Sayısı Bakımından Bucak ve İlçelerin Karşılaştırılması.....	91
Çizelge 18:	Kapsadığı Yönetmelik Alan Sayısı 11-20 Arasındaki İlçeler İçin Optimal Alan Büyüklüğü.....	94
Çizelge 19:	Kapsadıkları Yönetmelik Alan Sayısına Göre Bucak ve İlçe Sayıları....	95
Çizelge 20:	Yıllara Göre Türkiye'deki İl, İlçe, Bucak Sayıları.....	129
Çizelge 21:	Yıllara Göre Bucak ve Bucak Müdürü Sayıları.....	130

Çizelge 22:	1935-1940 Döneminde Bucak Sayıları.....	136
Çizelge 23:	Teşkilat Yapılarına Göre Bucaklar (1940-1968).....	141
Çizelge 24:	1960-1970 Döneminde Bucaklar	148
Çizelge 25:	1969-2012 Yılları Arasında Bucak Müdürü Sayısındaki Değişim.....	149
Çizelge 26:	1970 Yılında Bucaklar.....	149
Çizelge 27:	1989 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri.....	150
Çizelge 28:	16.5.1990 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri.....	150
Çizelge 29:	03.06.1995 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri.....	151
Çizelge 30:	12.11.2012/6360 Sayılı Kanun'un 1/6 ve 36/A Maddelerine Göre 30 Büyükşehir Belediyeli İlde Kaldırılacak Bucak Merkezlerinin Sayısal Dağılımı.....	152
Çizelge 31:	2002-2007 Yılları Arasında Emeklilik Nedeniyle Görevi Sona Eren Bucak Müdürlerinin Görev Yaptığı Bucak Merkezleri.....	153
Çizelge 32:	1997 Yılında Türkiye’de Merkez Köylerin Durumu.....	158
Çizelge 33:	Türkiye’de Köy-Kent Uygulamaları.....	163

HARİTALAR

Harita 1:	Çok Bucaklı Merkez İlçeye Örnek: Elazığ İli Merkez İlçesi.....	68
Harita 2:	Çok Bucaklı Normal Statüdeki İlçeye Örnek: Ankara İli Beypazarı İlçesi.....	71
Harita 3:	Tek Bucaklı Merkez İlçeye Örnek: Afyonkarahisar İli Merkez İlçesi....	73
Harita 4:	Tek Bucaktan Oluşan Taşra İlçesi: Çankırı İli Kızılırmak İlçesi.....	74
Harita 5:	Yönetim Merkezi Köy Nitelikli Olan Temsili Bucak Haritası.....	77
Harita 6:	Yönetim Merkezi Kasaba Olan Temsili Bucak Haritası.....	78
Harita 7:	Yönetim Merkezi Şehir Olan Temsili Bucak Haritası.....	79

ŞEKİLLER

Şekil 1:	Türkiye’de Bucak Sayılarının Yıllara Göre Değişimi.....	130
----------	---	-----

EKLER

EK ÇİZELGELER

Ek 1:	Afyonkarahisar İli Merkez İlçesi Merkez Bucağının Yönetsel Bölünüşü.....	171
Ek 2:	Çankırı İli Kızılırmak İlçesinin Merkez Bucağını Oluşturan Yönetim Alanları.....	172
Ek 3:	Nüfus Aralığı 10-500 Olan Bucaklar.....	172
Ek 4:	Nüfusu 50.000'in Üzerinde Olan Bucaklar.....	173
Ek 5:	877 Sayılı Teşkilatı Mülkiye Kanununa Göre Nahiyyeye Dönüştürülen Kazalar.....	173
Ek 6:	1930-1937 Döneminde Kurulan Bucaklar.....	174
Ek 7:	1933-1937 Döneminde Kaldırılan Bucaklar.....	174
Ek 8:	1944-1953 Döneminde Kurulan Bucaklar.....	175
Ek 9:	1958-1959 Yıllarında Kurulan Bucaklar.....	176
Ek 10:	1953-1959 Döneminde İlçeye Dönüştürülen Bucaklar.....	177
Ek 11:	1987 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri.....	178
Ek 12:	1987 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezi Olmayan Yerler.....	179
Ek 13:	09.05.1990 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri.....	180

EK HARİTALAR

EK-Harita 1:	Türkiye'de Bucak Merkezlerinin İllere ve Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı.....	182
EK-Harita 2:	Nüfus Büyüklüklerine Göre Bucak Merkezleri.....	183
EK-Harita 3:	Büyükşehir Belediyeli İllerde ve Diğer İllerde Bucak Merkezleri.....	184
EK-Harita 4:	İlçelere Göre Bucak Sayılarının Dağılımı.....	185
EK-Harita 5:	İllere Göre Bucak Sayılarının Dağılımı.....	186

EK ŞEKİLLER

EK-Şekil 1:	1969-2012 Döneminde Türkiye’de Bucak ve Bucak Müdürü Sayıları.....	187
EK-Şekil 2:	Üç İlçeli İl Yönetmel Alanı Kademelenmesi.....	188

GİRİŞ

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi mülki yönetim sistemine dayanmaktadır. Mülki yönetim sistemi, yetki genişliği, görevler ayrılığı, merkeziyet, adem-i merkeziyet ve yönetsel vesayet gibi ilkeleri ve kavramları içinde barındıran, devletin toprakta örgütlenişinin il esasına dayandığı bir sistemdir. Bucak yönetiminin mekânsal boyutu devletin toprak üzerinde örgütlenişinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Tarihe tanıklık eden mekân, aynı zamanda devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde de önemli roller oynamıştır.

Türkiye’nin yönetsel yapısı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işlevler üstlenen bucak yönetiminin tarihsel süreç içindeki durumu, yönetsel kademelenme içerisindeki ve mekânsal ölçekteki konumu “Türkiye’de Bucak Yönetimi” adlı yüksek lisans tezinin konusunu oluşturmaktadır. Bucak yönetimini, tarihsel, yönetsel ve mekânsal açıdan incelemek disiplinler arası bir çalışma yapmayı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle idare tarihinin birincil ve ikincil kaynaklarından, yönetsel coğrafya disiplininin mekânı inceleme materyallerinden (harita, tablo vs.) ve kamu yönetiminin maddi çalışma araçlarından (mevzuat, örgüt şemaları, kamu politikası belgeleri) sıklıkla yararlanılmıştır.

Bucak kavramının ve bucak yönetiminin tüm yönleriyle ele alınıp açıklanması; ülke topraklarının yönetsel bakımdan kademelenmesinde/ bölümlenmesinde bucak yönetiminin konumu ve işlevi; bucak yönetiminin geçmişten günümüze geçirdiği aşamalar ve zaman içerisinde bucak yönetiminin yerini doldurmaya çalışan kırsal alan yönetim projeleri tezin kapsamını oluşturmaktadır. Tezin birinci bölümünde, kavramsal çerçeve, tarihsel süreç ve mekânsal analiz konuları üzerinde durulmuştur. Böylece, kavram, tarih ve mekân üçlemesi ile tezin teorik boyutu ele alınmıştır. Tezin kavramsal çerçevesi, bucak yönetimine ilişkin kavramlar ile çizilmiştir. Bucak komün ilişkisi ise bu çerçeve içerisinde yerini almıştır. Tarihsel süreç içinde bucakların ortaya çıkışı, şekillenışı ve Osmanlı mirası olarak Cumhuriyet Türkiye’sine geçişi “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e

Bucakların Toprak Örgütlenmesindeki Yeri” başlığı altında incelenmiştir. Bucak yönetiminin mekândaki görünüşüne bakabilmek için ise “Yönetmel Bölünüş İçinde Bucakların Mekânsal Analizi” başlığı oluşturulmuştur. Bu kısımdaki analizlerde yönetmel coğrafya disiplinininden yararlanılmıştır.

Tezin ikinci bölümünde “Türkiye’de Bucak Yönetimi”ne ilişkin yasal düzenlemeler ve bucakların sayısal/işlevsel dönüşümü ele alınmıştır. Bu bölümün amacı, bucak yönetiminin yasal düzenlemelerdeki yerini, uygulamadaki aktörlerini ve zaman içerisinde sayısal/işlevsel olarak nasıl dönüştüğünü açıklamaktır. Bölümdeki bütünlüğü sağlamak maksadıyla öncelikle bucak yönetiminin anayasal temellerine sonrasında ise 1426 Vilayet İdaresi ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre bucak yönetimini oluşturan yönetim birimlerine yer verilmiştir. Bucak yönetiminin, neden işlevsiz hale geldiğine cevap aramak için ise “Bucakların Sayısal ve İşlevsel Dönüşümü” başlığı oluşturulmuştur. Tezde, Cumhuriyet öncesi dönem temel alınmak üzere ağırlıklı olarak Cumhuriyet dönemi Türkiye’sindeki bucak yönetimi incelenmiştir. Türkiye’nin mülki idare sistemi içerisinde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında köprü görevi gören bucak yönetiminin var oluş ve yok oluş nedenlerinin araştırılması bu çalışmanın başlıca amacıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE, TARİHSEL SÜREÇ VE MEKÂNSAL ANALİZ

Bu bölümde bucak yönetimiyle ilgili kavram ve terimler “Kavramsal Çerçeve”, bucakların Osmanlı ve Cumhuriyet dönemindeki gelişim evreleri “Tarihsel Süreç”, bucakların yönetsel bölünüş içindeki konumları ve örgütlendikleri mekân ile olan ilişkileri ise “Mekânsal Analiz” başlığı altında ele alınacaktır. Bucak yönetiminin incelenmesi bu yönetime ilişkin kavramsal çerçevenin belirlenmesini zorunlu kılmıştır. Tarihsel süreç içerisinde gelişen ve değişen bucak yönetiminin mekânda var olması da, bucak yönetimine dair tarihsel ve mekânsal analizi beraberinde getirmiştir. Tezin Birinci Bölümü’nde bucak yönetimi belirtilen şekillerde üç ana başlık altında ele alınmıştır. Bucak yönetimini üç ana başlık altında incelemekte amaç, Osmanlı Devleti’nde ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde değişik şekillerde var olan bir yönetim biriminin birden fazla boyutta var olduğunu göstermektir.

Bucak yönetiminin tarihsel boyutu, bu yönetim biriminin tarihsel süreç içerisinde yönetsel anlamda geçirmiş olduğu değişikliklerle ilgilidir. Bucak yönetiminin mekân boyutu ise devletin toprak üzerinde örgütlenişinin bir sonucudur. Devlet, bucak yönetimi örneğinde toprak üzerinde örgütlenirken mekân ile buluşur. Mekân, tarihe tanıklık eden coğrafi bir yerdir. Tarih ise belirli bir mekânda gerçekleşen geçmiş olaylar bütünüdür. Tarih ve mekân birbirinden ayrılmaz parçalardır. Bu nedenle bucak yönetimini bu parçalardan bağımsız bir şekilde ele almak, incelemeyi eksik kılar. Tezin Birinci Bölümü bu eksikliği önlemeye yönelik olarak başlıklandırılmış; böylece bucak yönetimi hem tarihsel hem de mekânsal açıdan incelenebilmiştir. Mekânsal ve tarihsel olarak bucak yönetimi incelenirken Kavramsal Çerçeve başlığında tanımlanmış kavramlar kullanılmaktadır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bucak yönetimine ilişkin kavramsal çerçeveyi belirlemek, bu yönetim birimine dair mekânsal ve yönetsel analizi yapabilmenin ön koşuludur. Yönetsel ve mekânsal analiz bucak yönetimine ilişkin kavramlar ile mümkün olmaktadır. Bucak yönetimi, mülki yönetim ve mekân ile ilgili birçok kavramı içermektedir. Mülki yönetim ve mekân ile ilgili kavramlar olmaksızın bucak yönetiminin mülki yönetim sistemi içerisindeki konumunu belirlemek oldukça güçtür. Bu nedenle tezin bu kısmında, bucak yönetiminin kavramsal çerçevesi çizilmiş ve analizler bu kavramlar üzerinden yapılmıştır.

A. Bucak Yönetimine İlişkin Kavramlar

Türkiye’de bucak yönetimini anlamaya ve anlatmaya çalışmak beraberinde bucak yönetimiyle ilişkili kavramları açıklamayı gerekli kılar. Bucak yönetimi, devletin toprak üzerinde örgütlenişinin yansımalarından biridir. Bu örgütleniş sırasında bucak kademesinin, diğer yönetsel kademeler (*merkezin taşra teşkilatlanmasında il ve ilçe; yerel yönetimlerde il özel idaresi, belediye ve köy*) arasındaki yerini ve kentsel-kırsal yerleşmeler (*köy, kasaba, şehir*) ile olan ilişkisini iyi tespit etmek gerekir. Bu nedenle, tezin bu bölümünde bucak yönetimiyle ilgili kavramlar açıklanırken; öncelikle *devlet* kavramı üzerinde durulacak; sonrasında *devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde* bucak yönetiminin konumu ele alınacaktır.

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi *mülki yönetim sistemine* dayanmaktadır. Mülki yönetim sistemi, *yetki genişliği (tevs-i mezuniyet), görevler ayrılığı (tefrik-i vezâif), merkeziyet, adem-i merkeziyet ve yönetsel vesayet* gibi ilkeleri ve kavramları içinde barındıran, devletin toprakta örgütlenişinin il esasına dayandığı bir sistemdir. Bu ilke ve kavramlar ile *merkezi yönetimin taşra teşkilatı (il, ilçe, bucak)* ve *yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye, köy)* yakından ilişkilidir.

Bucak yönetiminin mekânsal analizini yapmak yönetsel coğrafya disiplininin yararlanmayı zorunlu kılmıştır. Bu nedenle tezde, *kentsel ve kırsal*

yerleşmeler (köy, kasaba, şehir), yönetsel coğrafya ve ölçek kavramlarına da yer verilmiştir. Bucak (nahiye), bucak merkezi, tam teşkilatlı bucak, teşkilatsız bucak, merkez bucağı, taşra bucağı kavramları ile bucak yönetiminin ilçe yönetimi ile iç içe geçmiş olan ilişkisini ortaya koymak için ise tek bucaklı ilçe, çok bucaklı ilçe, taşra ilçesi kavramları kullanılarak tezin kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde bucak yönetiminin yerinin saptanması için öncelikle devlet kavramının ele alınması gerekmektedir.

Toprak üzerinde örgütlenen siyasi bir birlik olarak devlet, ülke kavramından ayrılmaz bir nitelik taşır. Ülke, devlet düşüncesinin somut hali ve kalıbıdır.¹ Bir devletin varlığından söz edebilmek için, “siyasal iktidara belli yetkiler verilmiş olması ve bu siyasal iktidarın bir takım kurallar, roller, kaynaklar gibi belli amaçlar doğrultusunda tasarlanmış, farklı, birleştirilmiş ve birleştirici çıkar ve amaçlara hizmet eden düzenlemeler aracılığıyla uygulanması gerekir.”² İnsan için sosyal teşkilata tabi olma zorunluluğu sözü edilen bu birleştirici çıkar ve amaçlara hizmet eden düzenlemeleri beraberinde getirir ve böylece devlet var olur. Devlet örgütlenmesinin temeli aileye dayanır. Kan ve inanç bağlarıyla birbirlerine bağlı olan aileler belirli bir toprak üzerinde yerleşir ve bu ailelerin başka ailelerle birleşmesi sonucunda ise kabile, aşiret, köy gibi yeni sosyal gruplar ortaya çıkar. Özellikle, insan topluluklarının belirli bir toprağa bağlanması, belirli bir yere yerleşmesi, daha birleşmiş ve daha istikrarlı birliklerin ortaya çıkışını ve bu birlikleri oluşturan gruplar arasındaki dayanışmanın gittikçe kuvvetlenmesini, aralarındaki birliğin gittikçe gelişmesini sağlamıştır.³

Devlet, aynı toprağa, tarihe, dile hatta dine sahip, sosyal ve siyasal toplulukların bütünlüğünü sağlayan, kendine ait hukuki-siyasi düzene, hak ve görevlere sahip bir örgütlenmedir.⁴ Bu örgütlenme, toplumsal gelişmenin ve

¹ Ali Fuat Başgil, “Devletin Ülke Unsuru: Ülke ile Devlet Birliği Arasındaki Münasebetin Hukuki ve Sosyolojik Mana ve Mahiyeti Üzerinde Bir İzah Denemesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 13, S.4, (1974), s. 1262.

² Gianfranco Poggi, *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2008, s. 27.

³ Recai G. Okandan, *Umumi Amme Hukuku*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1966, s. 109.

⁴ A.k., s. 110.

karşıtlığın bir ürünüdür. Toplumdaki karşıtlıkları “düzen” sınırları içinde tutan güç, devlettir.⁵ Sosyal ve siyasal toplulukların karşıtlıklarını düzenleyen devlet örgütlenmesini meydana getiren üç temel öge mevcuttur; *insan (ulus)*, *ülke (toprak)*⁶ ve *egemenlik (hâkimiyet)* öğeleri devleti oluşturan ve bir devletin varlığını ortaya koyan somut ve soyut öğelerdir. Ülke, genellikle anayurt veya baba toprağı gibi tanımlarla ülküselleştirilir. Devlet egemenliğinin en temel göstergesi, o devletin belli bir toprak parçası üzerinde tek başına kontrol gücüne sahip olmasıdır. Bu toprak, devlete ait yetkilerin kullanıldığı bir sınırdır.⁷ Üzerinde sürekli olarak egemenlik sağlandığı sürece toprağın büyüklüğünün ya da küçüklüğünün herhangi bir önemi yoktur. Fakat devletin üzerinde örgütleneceğı toprağın coğrafi şartları, insan unsurunun yaşamasına engel teşkil etmemelidir. İnsanların yaşamasına elverişli olmayan topraklarda da devletin var olması mümkün değildir.⁸

Devletin toprakla olan ilişkisi iç içe geçmiştir. İnsansız bir devletin varlığından söz edilemeyeceğı gibi topraksız bir devlet de düşünülemez. Fakat devletin üçüncü temel ögesi olan egemenlik diğer iki unsurdan farklı bir özellik taşır. Soyut bir kavram olan egemenlik, devlet kurulduğı andan itibaren doğar ve devletin sadece toprak üzerindeki hâkimiyetini nitelememektedir. Çünkü devlet aynı zamanda kendi sınırları içerisindeki havaya ve suya da egemendir. Devletin egemenliğine tabii olan ve üzerinde milletin yerleşmiş bulunduğu “üç boyutlu maddi çevre”ye ülke denilmektedir. Ülke; toprak, hava ve su sahası olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Toprak sahası, ülkenin temel kısmıdır. Çünkü toprak olmadan bir ülkeden söz edilemez. Sadece hava ya da su sahası bir devletin ülke unsurunu oluşturamazlar. Sözü geçen bu sahalar toprak sahasının tamamlayıcılarıdır.⁹

Toprak, devletin hareket ve faaliyet alanını, yetkilerinin maddi sınırını, çeşitli kamu hizmetlerini düzenlediğı ve durmadan ifa ettiği coğrafi sahasını ifade

⁵ Friedrich Engels, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, Şahin Matbaası, Onbirinci Baskı, Ankara 1998, s. 199.

⁶ Tezin konusu gereğince, ülkenin hava ve su unsurları ele alınmamış ve ülke kavramı sadece toprak unsuru üzerinden değerlendirilmiştir.

⁷ Karl Doehring, *Genel Devlet Kuramı*, (çev. Ahmet Mumcu), İnkılâp Kitabevi, İstanbul 2002, s. 31.

⁸ Recai G. Okandan, *a.g.k.*, s. 716-717.

⁹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s. 46- 47.

etmektedir.¹⁰ Toplumsal ve ekonomik örgütlenmenin inşasını ve yeniden üretilmesini sağlayan araç, topraktır.¹¹ Toplum hayatının bugün için en gelişmiş şekli olan devlet, soyut olan karakterini toprak üzerinde örgütlenerek somutlaştırmaktadır. Sınırları çizilmiş toprak parçasının tümü üzerinde devlet, kendine ait kamu gücünün üstün otoritesini kullanarak örgütlenmektedir. Devlet, toprak üzerinde yapılan bu örgütlenmelerin faaliyetlerini düzenleyecek bunların bütününe yönetiminde koordinasyonu sağlayacak ve tüm bunları sahip olduğu üstün egemenlik unsuru ile yapacaktır.¹²

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin bir izdüşümü olan sınır; tarihsel ve coğrafi özellikler taşımakla beraber özünde sosyoekonomik etkenler barındırır. Bu nedenle devletin öncelikle toprak üzerinde sınır çizerek gerçekleştirdiği düzenlemeler egemenlik ilişkilerinden bağımsız değildir.¹³ Devletin mevcut toprak üzerinde egemenlik unsuru sayesinde örgütlenmesi, topluma kendi sosyal birliğini gerçekleştirme olanağını sunmaktadır.¹⁴ Her devletin maddi hayat ve varlığını belirli bir toprağa sahip olmakla devam ettirebildiği, toprak olmadan devletin olmayacağı ve toprağın tümüyle kaybıyla devletin yok olacağı kabul edilmektedir.¹⁵ Devlet ile toprak kavramı her ne kadar iç içe geçmiş gibi görünse de şüphesiz ki toprak, devlete eşit değildir. Miktarının insanlar tarafından arttırılamaması ve temel hayat kaynağı olmasından dolayı önemli bir doğal kaynak olan toprak, devletin olmazsa olmaz unsurudur fakat devleti sadece topraktan ibaret saymak yanlıştır. Devlet, insan, toprak ve egemenlik unsurlarını kendi bünyesinde birleştirdiği ve bunun sonucunda toprak üzerinde örgütlenebildiği takdirde kendi üzerine düşen görev ve yetkileri yerine getirebilmektedir.

Devlet gücünün, hükmedilen toprak parçası üzerinde hangi hakka dayanarak meşrulaştığı ise üzerinde durulması gereken bir konudur. Toprağa dayalı örgütlenme

¹⁰ Recai G. Okandan, *a.g.k.*, s. 727.

¹¹ Anssi Paasi, "Territory", *A Companion to Political Geography*, Eds. John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal, Blackwell Publishing, Malden 2003, s. 111.

¹² Recai G. Okandan, *a.g.k.*, s. 741.

¹³ Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara 2009, s. 23.

¹⁴ Recai G. Okandan, *a.g.k.*, s. 714.

¹⁵ *A.k.*, s. 715.

tarzı ve bu örgütlenişteki egemenlik unsuru incelenirken, egemenlik gücünü kullanan devlet olgusunun *kişide, grupta, sınıfta* somutlaşan aktörleri ile iktidara muhatap olanlar ve *bu iki grup arasındaki ilişkinin* çözümlenmesi esastır.¹⁶ 19.yüzyıla kadar geçerli sayılan mülkiyet kuramına göre ülke, egemenlik hakkına sahip kişinin malı olarak görülmekte; onun ölümü durumunda da miras yoluyla ailesine geçmektedir.¹⁷

“ Egemenlik, devlete içkin üstün bir gücü, devletin içinde iktidarın ilkesi ile iktidarın kullanımının birleşmesini dile getiren modern bir kavramdır. Mutlak monarşide, kralın devlet ile bir anlamda özdeşleşmesi, yani egemenliğin kralın kişiliğinde, bedeninde somutlaşması, egemenlik kuramına açıklık kazandırmaktadır. Mutlak monarşi kuramları kralın istenci- halkın istenci şeklindeki bir ikiliğin yadsınması üzerine kurulmuşlardır. Hobbes’un anlatımıyla, toplumda tek bir istenç vardır, o da devletinkidir; bunu dile getiren dolayısıyla adaleti belirleyen monarktır. Bireyler kralda bir olurlar ve ona boyun eğerek organik bir kimliğe sahip bütünleşmiş siyasal toplumun içinde yer alırlar. Halk- ulus egemenliği kavramının belirmesi, burjuvazinin siyaset sahnesine çıkıp iktidar yapısını değiştirmesine koşuttur. Halkın istencinin kolektif, birleşik bir varlık olan ulusun içine yerleştirilmesi ve böylece bu istencin ulusal egemenlik olarak tanımlanması kral devletten ulus devlete geçiş ile çok sıkı bir ilişki içinde bulunmaktadır.”¹⁸

Egemenlik, toprak ve devlet arasındaki bağ, mülkiyet bağıdır. Mülkiyet kavramı ise hâkimiyet kavramı ile ilgilidir. Bir devletin toprağı hukuken o devletin hükmüne tabi mülküdür. Bu mülk ya da toprak üzerinde yerleşmiş olan insanları emir ve kumanda eden yine devlettir. Feodal dönemde ülke topraklarının üstün mülkiyetine sahip olan kişi hâkimiyetin de sahibidir. Bu nedenle, hâkimiyet ve mülkiyet kavramları iç içe geçen bir nitelik kazanmıştır.¹⁹ Hukuk devletinde ise ülke toprakları üzerindeki mülkiyet hakkı farklı bir yapıdadır. Devlet, kamu hukukuna dayanarak özel mülkiyetler ve sahipleri üzerinde yasal düzenlemeler yapabilmektedir.²⁰ Bu nedenle devletin var olma amacını gerçekleştirebilmesi için toprak üzerinde örgütlenmesi gerekmektedir. Devletin toprak üzerindeki egemenlik hakkı onun toprak üzerindeki mülkiyet hakkından doğmaktadır. Devlet, mülkiyet hakkının nesnesini, toprak ise öznesini oluşturmaktadır.²¹ Cumhuriyet dönemi Türkiye’inde ülke topraklarının mülkiyeti tek kişiye ait değildir. Fakat ülke

¹⁶ Nuray Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 24.

¹⁷ Karl Doehring, *a.g.k.*, s. 35.

¹⁸ Mehmet Ali Ağaoğulları, “Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 46, S. 1, (1991), s. 22.

¹⁹ Ali Fuat Başgil, *a.g.k.*, s. 1273-1276.

²⁰ Recai G. Okandan, *a.g.k.*, s. 734.

²¹ *A.k.*, s. 725.

hâkimiyetinin/devlet birliğinin ülke topraklarının bütünü üzerinde üstün bir mülkiyeti söz konudur. Bu üstün mülkiyet sayesinde devlet, toprak üzerinde örgütlenebilmektedir.²²

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde büyük bir rol oynayan mülk kavramını ve bu kavramın mülki yönetim ile ilişkisini açıklamak yerinde olacaktır. “Mülk, *bir devletin ülkesi, memleket*, anlamına gelirken mülki *ülke ile ilgili* demektir. Bu anlamda mülki yönetim devletin toprak üzerinde örgütlenişini ve yönetim işlevini anlatmaktadır.”²³ Mülki yönetim²⁴, devletin toprak üzerinde hangi kademelerce örgütlendiğini gösteren ve bu kademelerin tümünü kapsayan bir kavramdır. Mülki yönetim sistemi ise, “hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanan bir sistemin genel adıdır.”²⁵ Mülki yönetim sistemine göre, merkezi yönetimin taşra örgütleri mülki yönetim kademelenmesine uygun bir şekilde oluşturulmalı; ildeki tüm kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Böylelikle, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan tüm devlet daireleri, il özel

²² Ali Fuat Başgil, *a.g.k.*, s. 1277.

²³ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009, s. 237.

²⁴ Mülki yönetim, “ 19. yüzyıla dek farklı toplumlarda farklı özelliklerle, merkezi ve yerel toplumsal güçleri tek yapıda kaynaştırmış temel sistemdir. Batı Avrupa kaynaklı çağdaş merkezi devlet sistemleri, bu sistemleri yaratan reformlar bu özelliğe son vermiştir. Devletin toprakta örgütlenme pratiğinde saklı olan ikili karakter ortaya çıkarılmıştır. Mülki idare, devletin merkezi yönetimine ait bir parça haline gelmiş, belli bir coğrafyada yaşayanların yerel temsili ve iktidarı ‘yerel yönetim’ adı verilen yeni bir kategoriye ayrılmıştır. Çağdaş toplumlarda toprak üstünde örgütlenmenin iki temel modeli doğmuştur: bunlardan birine ‘Fransız Modeli’ öbürüne ‘İngiliz Modeli’ demek yerindedir. Fransız uygulamasında mülki yönetim merkezin taşra örgütlenmesi olarak tanımlanmış, yönetimin yerel halkın temsilcilerine bırakıldığı birimler yerel (mahalli) yönetim olarak ayrılmıştır. İngiliz uygulamasında mülki yönetim ile mahalli yönetim ayrımına gidilmemiş, yönetsel kademelenmenin birimleri yerel halkın temsilcilerine verilirken bu birimler merkezi yönetimin taşra işlerini de yapacak biçimde örgütlenmiştir. İngiliz modeli, 20. yüzyılda uygulanan Sovyet modelinin benzeridir. İl-valilik ile ilçe-kaymakamlık arasında dikey (hiyerarşik) ilişki varken, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında hiçbir yönetsel ilişki yoktur. Örneğin aynı il sınırları içinde yer alan il özel yönetimi ile belediye ya da köy, işlerini görürken birbirleriyle herhangi bir izin ya da onay alma ilişkisi kurmazlar. Buna karşın birbirlerine hiyerarşik bağlı valilik-kaymakamlık, birbirleriyle ilişkisiz yerel yönetim birimlerinin vesayetçisidir. Böylece kaymakamlık, bir ilçede genel yönetimin başı ve yerel yönetimin vesayetçisi olarak, ilçeyi bir bütün olarak görüp algılayabilen güçlü bir konuma yerleşir. Aynı biçimde valilik, bir ilin genel-yerel boyutlarıyla bir bütün olarak görüp yönetme yeteneği kazanmış olur. Sistemin sonucu, mülki yönetimin ‘memleket idaresi’ nin omurgası olma özelliği taşımasıdır.” A.k., s. 240.

²⁵ Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar” *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.), Türk Yönetsel Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215.

yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeler valinin denetimine tabidir.²⁶ Türkiye’de mülki yönetim, *filen* il genel yönetimi ve ilçe yönetiminden; 5442 sayılı İl İdaresi Kanuna göre ise mülki yönetim; il genel yönetimi, ilçe yönetimi ve bucak yönetiminden meydana gelmektedir. Türkiye, mülki yönetim sisteminde “il” adı verilen bölümlere ayrılmakta ve bu nedenle mülki yönetim sistemi, il sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Fransa’da doğmuş, gelişmiş ve sonrasında özellikle Orta Doğu ülkelerinde uygulanmış olan bu sistem, merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış bir şeklidir.

Merkeziyetçi yönetimin en önemli uygulama araçlarından biri olan Napolyoncu yönetim geleneğiyle anılan il sisteminin, Türkiye’deki karşılığı mülki yönetim sistemidir.²⁷ Mülki yönetim sistemi merkezden yönetim ilkesinin tüm ülke yüzeyinde uygulanmasını olanaklı kılan hem de merkezden yönetimin pek çok sakıncasını ortadan kaldıran (yumuşatan) bir sistemdir.²⁸ Sistemin özü, illerde merkezi yönetimin tümünü temsil eden, ildeki merkezi yönetim kuruluşlarının etkinliklerinden merkeze karşı tek sorumlu mülki yönetim örgütünün bulunması ve merkezle taşra arasındaki ilişkilerin mülki yönetim örgütü aracılığıyla sürdürülmesidir.²⁹

Mülki yönetimi sadece merkezin yetkilerini yerinde kullanan bir araç değildir. Bunun ötesinde mülki yönetim, merkezden yönetim ilkeleri çerçevesinde, toprak üzerindeki yönetimdir ve işlevsel olarak merkezi, yetki sınırı bakımından da yerel bir özellik gösterir.³⁰ Daha önce de belirtildiği üzere mülki yönetim, devletin toprak üzerinde hangi kademelerce örgütlendiğini gösteren ve bu kademelerin tümünü kapsayan bir kavramdır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi yönetsel

²⁶ A.k., s. 217.

²⁷ Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde genel olarak iki sistemden bahsedilmektedir. Bunlardan ilki fonksiyonel sistem, diğeri ise bu çalışmada sözü edilen ve Türkiye’de uygulanmakta olan il sistemidir. Merkezin yetkilerinin bir kısmının taşrada belli hizmetleri görmekle görevli kuruluşlar tarafından yürütülmesi fonksiyonel sistemi tanımlamaktadır. Bu sistemde, hükümeti veya merkezi idareyi temsil eden vali gibi genel görevli bir yönetici yoktur. Bkz. Halil Kalabalık, “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, S. 425, (Aralık 1999), s. 64-69.

²⁸ Cahit Emre, *a.g.k.*, s. 216.

²⁹ A.k., s. 219.

³⁰ Can Umut Çiner, Oral Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, (2013), s. 68.

alanların oluşturulması (il, ilçe, bucak) ve yerleşme (kasaba, şehir, köy, mezra, kom vb.) sınırlarının çizilmesiyle başlar.³¹ Kırsal ve kentsel yerleşmelerin kendilerine ait arazilerle birlikte bir sınır içine alınması, toprak üzerindeki örgütlenme bakımından önemli bir aşamayı oluşturur. Devlet yönetimi altındaki coğrafi mekânın (ülkenin) hiyerarşik bir sisteme göre kademeli olarak bölümlenmesiyle “yönetmel alanlar” elde edilmektedir. Coğrafya, yönetmel alanların yetki sınırını belirlemek suretiyle onların hizmet alanını çizer.³² Yönetmel alanların yetki sınırlarını belirlemek ise yerleşme sınırlarının çizilmesine bağlıdır. Toprak üzerindeki en küçük yerleşim biriminin sınırı çizilmeden o toprak üzerinde yönetmel kademelenme yapılamaz. Güler’in tanımıyla yönetmel kademelenme “ülke toprağının dikey olarak yönetmel birimlere bölünmesi ve bunun ötesinde, merkezi yönetimin ülke genelini yönetme yetkisiyle donatılmış merkez örgütlenmesi dışında kalan coğrafi yönetmel parçalar bütünüdür.”³³

Yönetmel kademelenme, kademeler arasındaki ilişkiyi belirleyen ve düzenleyen bir takım kavramlar üzerine inşa edilmiştir. Bu kavramların en önemlileri *idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, görevler ayrılığı ve yönetmel vesayettir*. Sözü edilen kavramlar, mülki yönetim sisteminin işleyişini sağlayan ve bu sistemi ayakta tutan temel yapı taşlarıdır. İdarenin bütünlüğü kavramı diğer kavramları kapsayıcı niteliktedir. Birbirleriyle ilişkileri bakımından bu kavramları ele aldığımızda iç içe geçmiş bir ilişki bütünü karşımıza çıkmaktadır. Bunun sonucunda yukarıda sözü geçen kavramlardan birinin tanımı yapıldığında bir diğerine ihtiyaç duyulmaktadır. Birbirine bu derecede kenetlenmiş bir kavram bütünlüğü, üniter devlet yapısının bir sonucudur. Üniter devlet yapısına uygun olarak yönetmel kademelenmenin bir bütün halde kalması sağlanmalıdır. Kavramların sistem içerisindeki sıralanışını incelemeye başladığımızda çıkış noktamız idarenin bütünlüğü ilkesi olacaktır.

Anayasal yönetmel ilkelerden biri olan *idarenin bütünlüğü ilkesi*, merkeziyet (merkezden yönetim usulü) ile adem-i merkeziyet (yerinden yönetim usulü) arasında bir işbirliği yerine; bu iki yönetim usulünün bir bütün içerisinde iş bölümünü

³¹ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 22.

³² C. U. Çiner, O. Karakaya, *a.g.k.*, s. 67.

³³ B. Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 238.

öngörmektedir.³⁴ Türkiye Cumhuriyeti Devleti, 1982 Anayasası'nın 123, 126 ve 127. maddeleri ile yönetim yapısının çerçevesini çizmiştir. Anayasa'nın 123. maddesine göre, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir *bütündür* ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* esaslarına dayanır.” Bu maddeyi tamamlayıcı nitelikteki maddeler 126. ve 127. maddelerdir. Anayasa'nın 126. maddesine göre “merkezi idare ve kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi *yetki genişliği* esasına dayanır.” Merkezi idarenin kuruluş esaslarını düzenleyen 126. maddeyi, mahalli idarelerin kuruluş esaslarını düzenleyen 127. madde takip etmektedir.

“Madde 127.-(23.7.1995-4121) Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.... Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde *idarî vesayet yetkisine* sahiptir.”

1982 Anayasası ilin alt kademelenmesini anayasal metin üzerinde sabitlememiştir. Bu düzenleme (il altı kademelerinin yasal olarak düzenlenmesi) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yapılmıştır. İlgili kanunun 1. maddesiyle Türkiye, “merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür”. İl, ilçe, bucak yönetimleri ile bakanlıklar, bakanlıkların kurdukları bölge teşkilatı, genel (merkezi) idarenin parçaları ve merkezden yönetim usulünün gerekleridir. Adem-i merkeziyet usulünün uygulamaya dönüşmüş hali ise 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirlenmiş olan il özel idareleri, belediye ve köylerdir. Yönetişel teşkilatın yapısını anlayabilmek ve bu teşkilat içerisinde bucak yönetiminin konumunu belirleyebilmek için merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramlarını ayrıntılı bir biçimde ele almak yerinde olacaktır.

³⁴ A.k., s.118.

Modern devletin var olma koşullarını hazırlayan bir yönetim usulü olarak merkeziyetçilik ya da merkezden yönetim, bir örgütlenmeyi belirli bir noktadan hedefleri, kaynakları, araçları harekete geçirecek çevresine doğru yönetmek olarak açıklanabilir.³⁵ Merkeziyet kavramı, adem-i merkeziyet gibi siyasi ve yönetsel olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasi bakımdan merkeziyet, ülkede kanuni ve hukuki bir birliğin bulunması iken yönetsel bakımdan merkeziyet daha dar bir anlam içermektedir. Buna göre yönetsel merkeziyet, kamu hizmetlerinin ve bunların ifa aracı olan kamu gücünün merkezileştirilmesini ifade etmektedir. Siyasi merkeziyetin olmadığı yerde yönetsel merkeziyetten bahsedilemeyeceği gibi siyasi merkeziyetin varlığı yönetsel merkeziyeti zorunlu kılmamaktadır.³⁶ Merkezin, çevreyi ehlileştirmesinin bir aracı olarak oluşturulan güçlü il sistemi, ulus devlet örgütlenmesinin bir sonucudur.³⁷

Ulus devlet örgütlenmesinde devlet aygıtının bütün parçaları (merkezdeki kurumlar, il ya da bölge ölçeğindeki ulus altı birimler) merkezi tümleşik yapıya hukuksal, yönetsel ve siyasal açıdan sıkı sıkıya bağlı olarak konumlandırılmışlardır.³⁸ Daha önce de söz edildiği gibi adem-i merkeziyet *siyasi* ve *yönetsel* olarak ikiye ayrılmakla birlikte tezin konusu itibarıyla üzerinde durulacak kısım, yönetsel adem-i merkeziyettir. Yönetsel adem-i merkeziyet, bazı kamu hizmetlerinin devlet veya merkezi yönetim tarafından tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır.³⁹

Yönetsel adem-i merkeziyetin de iki türü olduğu görülmektedir; *hizmet yönünden ademi merkeziyet* ve *yer yönünden ademi merkeziyet*.⁴⁰ Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi açısından öne çıkan adem-i merkeziyet türü, yer yönünden ademi merkeziyettir ve hizmet yönünden ademi merkeziyet tez konusunun kapsamı dışındadır. Yer yönünden adem-i merkeziyet birimleri daha önce de sözü geçen yerel

³⁵ A.k., s. 119.

³⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukuku*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1944, s. 342.

³⁷ Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s. 91- 97.

³⁸ Koray Karasu, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 4, S. 11, (2009), s. 3.

³⁹ Metin Günday, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1996, s. 58.

⁴⁰ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul 2009, s. 23.

yönetim birimleridir (il özel idaresi, belediye ve köy). Merkeziyet ve adem-i merkeziyetin iş bölümünü üniter devlet çatısı altında sağlayan anayasal ilkelerden biri de *idari vesayet yetkisi*dir.

İdari vesayet yetkisi, Anayasa'nın 127. maddesinde merkezi idareye verilmiştir. Merkezi idareye tanınan bir anayasal hak olarak idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının *idarenin bütünlüğü ilkesine* uyumu ve merkezi yönetimin yasayla belirlenmiş konu ve biçimlerde kullanabildiği denetleme yetkisi demektir.⁴¹ Merkez teşkilatı, kendi birimleri arasındaki bütünlüğü hiyerarşik denetim vasıtasıyla korumakta fakat ayrı tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim birimlerine hiyerarşik denetim uygulayamamaktadır. Söz konusu denetim, *idari vesayet yetkisi* ile yerine getirilmekte ve böylece, üniter devlet yapısına uygun olarak yönetsel kademelenmenin bütün halde kalması sağlanmaktadır. Bucak yönetimi yönetsel kademelenmenin bir bütün halde var oluşunun en açık örneğidir. Çünkü bucak yönetiminin sorumluluk sahasını yerel yönetim organları oluşturmaktadır.

İdarenin bütünlüğünü korumak için anayasal ilke olarak belirlenmiş yönetsel vesayet yetkisinin yanı sıra merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak amacıyla 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayandırılmıştır. Yetki genişliği ilkesi (*tevsi-i mezuniyet*) bu kurala bağlanmış valilik makamı için geçerlidir. Her ilde kurulan “taşra örgütü”, valilere *doğrudan temsil* hakkının tanınmasıyla doğan yetki genişliği ilkesine bağlı olarak yönetilir. Genel (merkezi) görevler, yetki genişliği çerçevesinde ilin genel yönetimine verilmiştir. Yerel özellik taşıyan görevler ise il halkının seçeceği temsilcilerden oluşan meclisler tarafından yürütülecektir. Sonuç olarak, il halkının kendi ile ilgili işlerde karar verme gücü artarken, merkezi yönetimin iş yükü azalacaktır.⁴²

Onar'a göre, yetki genişliği esas itibariyle merkeziyet sisteminden ibaret olduğu için karar verme ve uygulama yetkisine sahip olan kişi merkez teşkilatı içindedir, merkezi temsil eder ve onun adına hareket eder. Bu nedenle yetki

⁴¹ B. Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 124.

⁴² A.k., s. 120-259.

genişliğine dayanılarak yerelde alınan kararların ve uygulamaların, merkezin karar ve uygulamalarından hiçbir farkı yoktur.⁴³ Yetki genişliği ilkesinin *yönetmel* *merkeziyete* mi yoksa *yönetmel* *adem-i merkeziyete* mi ait olduğu tartışmalı bir durumdur. Bu konuda alan yazında farklı görüşler mevcuttur.⁴⁴ Yetki genişliğinin adem-i merkeziyet kavramı içinde değerlendirilmesinin nedeni kendi taşra teşkilatına yetki aktarmak istemeyen Türkiye’deki merkeziyetçi yapıdır. “Merkezi otoriteyi yerleştirmek için taşra otoritesini kırmak”⁴⁵ olarak tanımlanan merkeziyetçi yapı, mülki idare amirlerinin merkezi yönetime bakışıyla da somut olarak ortaya konmaktadır.⁴⁶ Yetki genişliğini daha iyi anlamak ve merkeziyete mi yoksa yönetmel adem-i merkeziyete mi ait olduğunu kavrayabilmek için yönetmel ademi merkeziyet ile yetki genişliği arasındaki farkı ortaya koymak gerekmektedir.⁴⁷

⁴³ S. S. Onar, *a.g.k.*, s. 598.

⁴⁴ Örneğin Ruşen Keleş, yetki genişliğini ademi merkeziyetin bir türü olarak ele almaktadır. Keleş’in konuyu ele alışında öne çıkan unsur, merkezdeki kuruluşların merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi devretmeleridir. Bknz. Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul 2009, s. 21. Yıldızhan Yayla ise bu görüşün aksini savunmaktadır. Bkz. Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızın Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet, Tefrik-i Vezâif*, İstanbul 1982, s. 146. Ayrıca, Birgül Ayman Güler, adem-i merkeziyetçilik kavramının tarihsel analizini yaptığı makalesinde, “zamanla tevsi mezuniyet ya da yetki genişliği ademi merkeziyetin değil, merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır” diyerek yetki genişliğinin esasında ilk dönemlerde ademi merkeziyetin bir unsuru olarak algılandığını vurgulamış ve devamında “yetki genişliği ilkesinin toplumsal bellekte ademi merkeziyetçilik kavramı dışına ne zaman çıktığını” söylemenin güç olduğunu belirtmiştir. Bkz. Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimi Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 9, S. 2, (Nisan 2000), s. 20.

⁴⁵ Koray Karasu, “Halkın Mülki İdareye Bakışı” *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Yayınları, Ankara 2003, s. 84.

⁴⁶ Mülki idare amirlerinin %75’i “il sisteminde kopuşun nedeni olarak merkezi idarenin mülki idareyi by-pass eden uygulamaları”nı göstermektedir. Aynı şekilde mülki idare amirlerinin %80’i “başbakan ve bakanların, valileri devre dışı bıraktığını” ifade etmektedir. Bkz. Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.), TİAV Yayını, Ankara 2002, s. 222-223.

⁴⁷ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nun hazırlık aşamasında TBMM’de yürütülen tartışmalar sırasında, dönemin İktisat Vekili ve TBMM Encümen Reisi Mustafa Şeref Özkan, yetki genişliği ilkesinin ademi merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olduğunu şu sözlerle ifade etmektedir: “Yetki genişliği, idareye verilen takdir yetkisinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılmasını öngörür. Bu da idare tarihinde birçok deneyimlerden sonra gerekliliği kesin olarak sabit olunmuş bir esastır... Yetki genişliği kesinlikle merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki biçim sergiler: Biri yoğunlaşma (temerküz) biçimidir, biri yetki genişliği biçimidir... Yetki genişliği ve yetki yoğunlaşmasının biricik ölçütü şudur. Merkezi hükümetin vilayet otoritesi o vilayet içinde bizzat karar vermeye yetkili olacak mıdır, yoksa işlerin dosyasını hazırlayarak, karar zeminini yaparak merkezi hükümete kararı vermek isteğiyle dosyasını mı gönderecektir? Eğer birinci biçim kabul olunursa yetki genişliği, ikinci biçim kabul olunursa yoğunlaşma biçimi kabul olunur. Yani işlerin bir kısmını bakanların masasından alıp valinin masasına koymak yetki genişliğidir. Hepsini de bakanların masasında toplamak yoğunlaşmadır... Yetki genişliğinin en önemli yararı her günkü işleri

Belirtildiği üzere, yetki genişliği merkez memurlarının görevlerinin genişletilmesinden ve bunların bazı durumlarda kendi başlarına uygulayıcı karar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Örneğin merkez, atamasını yapmış olduğu valiye bazı konularda uygulayıcı kararlar alma ve bunların uygulanması için kamu gücünü kullanma yetkisi verir. Vali, halk tarafından seçilmediği için halk ile vali arasında doğrudan doğruya hiçbir bağ yoktur. Vali merkeze bağlıdır ve yetki merkezdedir; yetki genişliğinde de vali, yetkisini doğrudan merkez adına kullanır. Yönetmelik adem-i merkeziyette ise uygulayıcı karar alma gücü yerel halktır. Kararlar, halk tarafından seçilmiş organlar tarafından alınır ve yerel halka uygulanır.⁴⁸ Yetki genişliği sadece makam ve kişi bakımından yerinden yönetimdir. Halbuki yönetmelik adem-i merkeziyete, merkezden tamamen ayrı bir kişilik ve örgütlenme tanınmakta; tüm yönetmelik karar ve uygulamalar bu kamu tüzel kişiliği adına yapılmaktadır.⁴⁹

Merkeziyet ve adem-i merkeziyet arasında bir bütün şeklinde işbölümünü sağlayan bir diğer ilke ise *görevler ayrılığı* (tefrik-i vezaif) ilkesidir. Görevler ayrılığı ilkesini tanımlarken yetki genişliği ilkesine de tekrar değinmek gerekmektedir. İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde, Vilayet Kanunu Tasarısı'nın geçirdiği aşamaları anlatan ve Millet Meclisi'nin encümenince yazılan gerekçeli raporda, *tevsi-i mezuniyet* merkezi yönetime ilişkin karar ve yürütme gücünün bir bölümünün alt kademedeki memurlara devredilmesi olarak tanımlanmıştır.⁵⁰ Türkçeye yetki genişliği şeklinde çevrilen bu ilke sadece memurlara yönelik tanımlanırken, *tefrik-i vezaif* (görevler ayrılığı) ilkesinin halkla ilgili olduğunun dile getirilmesi ilgi çekicidir.

Rapor, *tefrik-i vezaif* ilkesini ise “bir devlette hükümetin üstlendiği görevleri önem derecesine göre belirli parçalara ayırmak, bunlardan bir bölümünü hükümet merkezine vermek, geri kalanını ise vilayetlere ve belediyelere bırakmak” şeklinde

vilayetlerdeki otoritelere yaptırmak, işlerin en önemli ve yüksek olanlarını da bakanlık masalarına bırakmaktır.” TBMMZC, Devre 3, İçtima 2, Cilt 10.

⁴⁸ S. S. Onar, *a.g.k.*, s. 614.

⁴⁹ İsmet Giritli, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları”, *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 29, S. 1-2, (1963), s. 42.

⁵⁰ Rapor metni encümen raporu, Meclisi Mebusan Hususi Encümeni Ferit Bey tarafından kaleme alınmıştır. Bkz: İsmail Hakkı Görel, *İl İdaresi*, Güney Matbaacılık, Ankara 1952, s. 11-16.

tanımlamaktadır. Ayrıca, raporda görevler ayrılığı ilkesinin, meşruti bir ülkede halkın siyasal eğitimi ve özellikle yerel yönetime katılması bakımından çok faydalı olduğu belirtilmektedir. Halk, il ve bucak yönetimlerinin yani gördüğü ve bildiği hizmetlerin seçimine katılacak, özgür idaresini bizzat yaşayacaktır.⁵¹ İl, belediye ve bucak meclisleri, millet meclisleri ile birlikte meşrutiyet yönetimini tamamlayacaktır.⁵²

Anlaşıldığı üzere görevler ayrılığı ilkesi ile bucak yönetiminin ilişkisi; bucak meclisi ve halkın iradesi üzerinden kurulmaktadır. Fakat 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun öngördüğü bucak yönetiminde yer alan bucak meclisleri, İkinci Meşrutiyet Dönemi'ndeki gibi yerel yönetim birimlerinin meclislerine benzer şekilde direkt olarak halk tarafından oluşturulmamakta; seçilmiş kişiler içinden seçilenler bu meclislere üye olabilmektedir. Bu durum, bucağın yerel yönetim birimi değil, mülki yönetim sistemi içerisinde merkezi idarenin taşra örgütünün en alt birimi olmasının bir sonucudur. Bunun yanı sıra bucağın yönetsel alanını *köyler ve belediyeler (belediye örgütlü yerleşmeler diğer bir adıyla beldeler)* oluşturmaktadır. Bucak kademesinin yönetsel alanını köylerin ve belediyelerin oluşturması, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip bu yerel yönetim birimlerini bucak kademesinin yönetsel bir organı haline getirmemektedir. Bucak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 41. maddesince, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan *kasaba ve köylerden* meydana gelen bir yönetsel kademe olarak düzenlenmiştir. Bucakların yönetsel 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 araziler de yer almaktadır. Bucağın yönetsel alanının köylerden ve belediyelerden meydana gelmesi, merkezi idarenin taşra örgütü olan bucak kademesinin, yönetsel adem-i merkeziyet birimi şeklinde görülmesine neden oluşturmamaktadır. Bucak, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin son kademesi olarak yönetsel adem-i merkeziyet birimleriyle (yerel yönetimler) yakından

⁵¹ Raporda, bucak yönetiminden nahiye yönetimi olarak söz edilmekte ve nahiye yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak görülmektedir.

⁵² İ. H. Göreli, *a.g.k.*, s. 10-11.

ilişkilidir. Bu nedenle bucağın yönetsel sınırları içinde bulunan belediye ve köy yönetim alanları ile bunların içinde yer alan yerleşim birimlerinin (kasaba, şehir, köy) kavramsal tanımlarını yapmak yerinde olacaktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, bucak yönetim alanları içerisinde kırsal ve kentsel yerleşmeler bulunmaktadır. Bucağın yönetim merkezi, yerleşme tipi bakımından kırsal ya da kentsel yerleşmelerden biri olabilir. Bu nedenle kırsal-kentsel yerleşme ayrımına gitmek, bucak yönetiminin yönetsel bölünüş içerisindeki yerini konumlandırmak açısından önemlidir. Öncelikle yerleşme kavramını tanımlamak gerekmektedir. 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”⁵³ anlamına gelmektedir. 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.⁵⁴ Türkiye’deki yerleşmeler, kırsal yerleşmeler ve kentsel yerleşmeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kırsal yerleşmeler ya da diğer bir ifadeyle kırsal alan kavramı çeşitli disiplinler tarafından farklı tanımlanmaktadır.

Kent bilim açısından kırsal alan, “üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alandır”.⁵⁵ 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.⁵⁶ Geray’a göre bucak, kırsal alan içerisinde tanımlanmaktadır. Yönetsel coğrafya açısından kırsal yerleşmeler/alan, kentsel yerleşim alanları dışında kırsal alanda yer alan doğal ortam içerisinde yalnız bir özelliğe sahip, kentsel yerleşmeler kadar fonksiyonları gelişmemiş yerleşmelerdir.⁵⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Özel ihtisas Raporu’na

⁵³ Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, Ümit Matbaacılık, Ankara 2011, s. 37.

⁵⁴ Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayınevi, Ankara 1998, s. 146.

⁵⁵ A.k., s. 85-86.

⁵⁶ Cevat Geray, “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 54, No. 2, (1999), s. 63.

⁵⁷ Ali Özçağlar, *Coğrafyaya Giriş*, Ümit Matbaacılık, Ankara 2011, s. 84.

göre ise kırsal alan tanımı ise şu şekildedir: “81'e çıkarılan il sayısı dâhilinde, metropolitan yerleşimler dışında yer alan illeri kapsayan, ilçe, köy ve mezralarda her türlü sosyal güvenceden (iş olanakları, sigorta, emeklilik, eğitim, sağlık ve kültürel etkinlikler) yeterince yararlanamayan bireylerin sayısal çoğunluğu oluşturduğu mekânsal büyüklüğü ifade etmektedir.”⁵⁸

Köyler, kırsal alanlardaki yerleşmelerin en yaygın ve tipik şekli olarak karşımıza çıkmakta; bu nedenle büyük ölçüde kırı 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.”⁵⁹ 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.”⁶⁰ Tütengil köyü, kır yerleşmelerinin genel adı olarak tanımlanmaktadır.⁶¹ Geray ise sosyolojik ölçütler çerçevesinde köyü, iş bölümünün gelişmediği ekonomisi tarıma dayanan, geniş aile türünün yaygın ve yüz yüze komşuluk ilişkilerinin var olduğu bu açıdan kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların yaşadığı yerleşmeler olarak tanımlar.⁶² Köy, yönetsel coğrafya açısından ise şu şekilde tanımlanmaktadır:⁶³

“Bir yönetsel sınırı bulunan ve bu sınırlar içerisinde yer alan sürekli ve dönemlik kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan nüfusu 5000’den az veya fazla, çoğunlukla hammadde üretimiyle ilgili primer faaliyetlerin (tarım-hayvancılık-ormancılık-avcılık-toplayıcılık) egemen olduğu ve seçilerek görev başına gelen muhtar ile ihtiyar heyetinin yönettiği ülkemizin en küçük yerel yönetim alanlarıdır.”

Bu tanımda vurgulanan husus, yönetsel anlamdaki köyün, herhangi bir coğrafi mekânda yer tutan, sınırları belirli bir yerel yönetim alanı olmasıdır. Türkiye’deki köy yönetim alanları, bünyelerinde yer alan kırsal yerleşmelerin sayısı

⁵⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik538.pdf>, (23.05.2013).

⁵⁹ Hacı Kurt, *Türkiye’de Kent-Köy Çelişkisi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s. 14.

⁶⁰ A.k., s. 13.

⁶¹ Cavit Orhan Tütengil, *100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979, s. 7.

⁶² Cevat Geray, *Türkiye’de Köysel Yerleşme Düzeni, Köy Sosyolojisi Okuma Kitabı*, (Der. Oğuz Arı) Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1985, s. 17.

⁶³ Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, s. 44.

ve niteliklerine göre *tek yerleşmeli* ve *çok yerleşmeli* olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Köyün yönetim alanı içinde bir yerleşim alanı bulunuyorsa bu tip köy yerleşmesi *tek yerleşmeli köy*; birden fazla yerleşim alanı buluyorsa *çok yerleşmeli köy* adını almaktadır.⁶⁴ Çok yerleşmeli köylerde devamlı ikamet edilen yerleşim birimlerine mahalle denilmektedir. Muhtarlık biriminin bulunduğu mahalle köy merkezi niteliği taşımaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesindeki köy tanımı ise şu şekildedir: "Nüfusu iki binden aşağı yurtlara *köy* ve nüfusu iki bin ve yirmi bin arasında olanlara *şehir* denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri *kasaba* itibar olunur ve belediye kanununa tabidir."⁶⁵

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 şehrsel topluluklar arasında yer almaktadır. O halde, köy yerleşmeleri bucak merkezleri ile birlikte muhtarlıkları, nüfusu 2 binin altında olsa bile il ve ilçe merkezlerini içermektedir.⁶⁶

Bucak yönetim alanının içerisinde köylerin yanında yer alan kasabalar kentsel yerleşmelerdir. Kasaba tanımına geçmeden önce kent (şehir), kentsel yerleşme, belde kavramlarını açıklamak gerekmektedir. Kent, yaygın olarak şehir ile eş anlamda kullanılan bir sözcüktür. Wirth'e göre kent, "göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve toplumsal bakımdan heterojen bireylerin oluşturduğu, bireycilik gibi değerler üzerine

⁶⁴ A.k., s. 121-122.

⁶⁵ 442 Sayılı Köy Kanunu Madde 2: "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil eder." 442 Sayılı Köy Kanunu Madde 7: "Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır."

⁶⁶ Cevat Geray, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, Sevin Matbaası, Ankara 1974, s. 60-64.

kurulmuş bir yaşam biçimini yansıtan yerleşmedir.”⁶⁷ 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.”⁶⁸ Kasaba ile kent arasındaki ilişkiyi Faroqhi’nin yapmış olduğu şu tespitten anlayabilmekteyiz.⁶⁹

“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 Yönetmel bölgeler ve kendi zirai arka bölgeleriyle daha küçük merkezlerden meydana gelir. Kalabalık nüfuslu kasaba ve şehirler, küçük kasaba ve köylerden oluşan geniş alanlar 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.”

Yönetmel coğrafya disiplini kasabaları nüfus miktarlarına ve ekonomik faaliyetlerine göre sınıflandırmaktadır. Bucak yönetimi içerisinde yer alan kasabayı yönetmel coğrafya açısından Özçağlar şu şekilde tanımlamıştır.⁷⁰

“Şehirlerin alt basamağını oluşturan yerleşmeler olup, köy ile şehir arasında köprü oluşturmaktadırlar. Fonksiyonları itibarıyla 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

⁶⁷ Wirth L., “Urbanism as a Way of Life”, *American Journal of Sociology*, Vol. 44, (1938), s. 8.

⁶⁸ Ruşen Keleş, *a.g.k.*, s. 75.

⁶⁹ Suraiya Faroqhi, *Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı*, (Çev. Emine Sonnur Özcan), Doğu-Batı Yayınları, Ankara 2006, s. 17.

⁷⁰ Ali Özçağlar, *a.g.k.*, s.61-62.

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

Yönetmel sınırla bölünmüş mekânlar, yönetmel coğrafya disiplininde yönetmel alan olarak tanımlanmaktadır. Yönetmel alanlar ülke ölçeğinden başlayıp, il, ilçe, bucak, köy ve belediye sınırlarıyla belirlenen yerler olup doğal ve beşeri unsurları kapsar. Bu kapsamdaki alanları kamu yönetimi disiplini yönetmel birim olarak tanımlamaktadır. Yönetmel alan ve yönetmel birim kavramları farklı disiplinler için aynı anlamı ifade etmektedir.

Yönetmel coğrafyada il ve ilçe merkezi durumundaki yerleşmelerle, ilçe ve il merkezi görevi olmayan belediye örgütlü yerleşmelerin yani *beldelerin* içerisinde yer aldıkları yönetmel alanlar *kentsel yönetmel alan* olarak adlandırılmaktadır. Bir kentsel yerleşmenin yönetmel alanını, kendisine komşu köylerin veya diğer belediye teşkilatlı yerleşmelerin yönetmel sınırları belirlemektedir. Bu sınırlar içinde kalan sahada bir yerleşim alanı (şehir/kasaba) ile tarım, otlak, orman, maden alanları vb. ekonomik faaliyet alanları yer almaktadır.⁷¹

Yönetmel bir kademe olarak bucak, ilçelerin bir müdürle yönetilen bölümlerinden her biridir.⁷² Aynı zamanda, yönetmel kademe derecelerinin en küçüğü hakkında kullanılan bir tabirdir.⁷³ Osmanlı taşra teşkilatında, yönetmel birimlerin alt bölümünü ifade eden kazalar, yönetmel ve coğrafi açıdan çeşitli sayıda köy, mezra ve aşiret guruplarının bulunduğu bölgelere bölünmekte ve bu bölgeler de nahiye olarak adlandırılmaktaydı.⁷⁴ Özçağlar’a göre bucaklar, ulaşım ağı yönünden birbiriyle bağlantılı, jeomorfolojik ünite olarak aynı coğrafi ortamı paylaşan, aralarında ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından ilişki bulunan kasaba ve köylerin

⁷¹ A.k., s. 137-138.

⁷² *Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük*, Arkın Kitabevi, C. 1, Bucak Maddesi, s. 370.

⁷³ Mehmet Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, M.E.B. Bilim ve Kültür Eserleri, İstanbul 2006, s. 643.

⁷⁴ İlhan Şahin, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 32, İstanbul 2006, s. 308.

bir sınır (*bucak sınırı*) içine alınmasıyla oluşturulmuş mülki idare alanlardır.⁷⁵ Bucak ile ilgili diğer kavramların daha iyi anlaşılabilmesi için Çizelge 1 hazırlanmıştır.⁷⁶

Çizelge 1. Bucak ve İlçelerle İlgili Kavramlar

BUCAK	Aynı coğrafi üniteyi paylaşan, ulaşım ağı yönünden merkezle (bucak merkezi) bağlantılı, aralarında ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından ilişki bulunan kentsel yerleşmelerle (kasaba ve şehir) köylerin bir sınır (<i>bucak sınırı</i>) içine alınmasıyla oluşturulmuş mülki idare alanı.
BUCAK MERKEZİ	Bucak yönetim teşkilatının içinde yer aldığı merkezi konumdaki köy, kasaba veya şehir yerleşmesidir.
TAM TEŞKİLATLI BUCAK	Bucak müdürünün yanında bucak kâtibi, zabıta memuru, hükümet tabibi, sıhhiye, ebe, baytar (veteriner), nüfus memuru, tapu-fen memuru, vergi tahsildarı, ziraat teknikeri ile gereği kadar yardımcı memurların görev yaptığı; jandarma karakolunun bulunduğu bucak teşkilatı.
TEŞKİLATSIZ BUCAK	Bucak müdürünün yanı sıra bir nüfus memuru ve yazı işleri memuru (tahrirat kâtibi) ile Jandarma Karakolunun bulunduğu bucak teşkilatı.
MERKEZ BUCAĞI	Merkez ilçelerde il merkezinin; diğer ilçelerde ilçe merkezinin içinde yer aldığı bucak.
TAŞRA BUCAĞI	Çok bucaklı ilçelerde merkez bucağı dışındaki bucak.
TEK BUCAKLI İLÇE	Yönetim alanı içinde taşra bucağı bulunmayan, sadece merkez bucağından oluşan ilçe.
ÇOK BUCAKLI İLÇE	Yönetim alanı içinde merkez bucağının yanında, taşra bucaklarının yer aldığı ilçe.
MERKEZ İLÇE	Bir ilde, il merkezi konumundaki kentsel yerleşmenin içinde yer aldığı, tek veya çok bucaklı ilçe.
İLÇE (TAŞRA İLÇESİ)	Bir ilin yönetim alanı içinde, merkez ilçe dışında kalan tek veya çok bucaklı ilçe.

Yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere bucak merkezi, merkez bucağı ve taşra bucağı farklı anlamlar taşımaktadır. Bucak yönetimi örgütlenme biçimi yönünden ise tam teşkilatlı ve teşkilatsız bucak olarak ikiye ayrılmaktadır. İlçe ile bucak arasındaki ilişki ise tek bucaklı ilçe ve çok bucaklı ilçe vasıtasıyla kurulmaktadır. Tezin bu bölümü *bucak (nahiye)* kelimesinin köken bilgisi ile sonlandırılacaktır. “Bucak” sözcüğü 8. ve 11. yüzyıl Orta Asya Türkçesi’nde “*buç ve gak*” sözcüklerinin birleşiminden ortaya çıkmıştır.⁷⁷ Sözcüğün kökünü oluşturan *bıç* ve *biç* sözcükleri zamanla değişime uğrayarak “*buç*” (kıyı, bitim yeri, uç) halini

⁷⁵ Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, s. 162.

⁷⁶ Çizelge 1’deki kavramlar çeşitli kaynaklar taranarak özgün bir şekilde yazar tarafından hazırlanmıştır.

⁷⁷ İsmet Zeki Eyupoğlu, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınlar, İstanbul 1991, s. 103

almıştır.⁷⁸ Buçgak, *köşe kesim kesit*⁷⁹, *açı, zaviye* anlamlarına gelmektedir. Kelimenin fiil hali olan *buçgaklanmak* ise *köşelenmek* demektir.⁸⁰ “Buçgak” sözcüğü, fonetik olarak değişime uğrayarak “bucak” şeklini almıştır.

Bucak⁸¹, İngilizcede *corner, nook* (köşe) ve *subdistrict* (ilçenin alt bölümü, nahiye); Fransızcada, *reccoin, coin, commune* (nahiye); Almandaca, *ecke, kreis* sözcükleriyle ifade edilmektedir.⁸² Osmanlıcada ise *zaviye, künc (köşe)* karşılığını almaktadır. Bucak kelimesi, bir dönem padişah çocuklarının (şehzadelerin) sarayda yaşadığı dairelerini anlatmak için de kullanılmıştır.⁸³ 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.

Nahiye⁸⁴, Arapça bir sözcük olan Nahv’den türeyerek nahiye halini almıştır.⁸⁵ Kelime anlamı olarak kenar, bir şeyin yan kısmı, taraf, yön anlamlarına gelmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından düzenlenen Tarama Dergisi’nde nahiye kelimesinin çeşitli lehçelerdeki karşılıklarına da rastlamaktayız. Buna göre nahiye, Çağatay lehçesinde; Baygızı, Badgızı, Ercin⁸⁶, Başkurt lehçesinde; İlev, Kazan

⁷⁸ A.k., s. 103.

⁷⁹ A.k., s. 103.

⁸⁰ TDK, <http://www.tdkterim.gov.tr/dlt/sozluk/?kategori=dltbul&hng=ltm&kelime=bu%C3%A7gak>, (21.07.2012).

⁸¹ Bucak sözcüğü günümüzde kullanılan deyimlerde sıklıkla yer almaktadır. Bunlardan bazıları şu şekildedir. “*Cehennem bucağı*”, çok uzak ıssız yer anlamındayken, halk arasında sıklıkla kullanılan “*ucu bucağı yok*”, “*uçsuz bucaksız*” sözleri, sınırı belli olmayan geniş mekânlar için tanımlayıcı ifadelerdir. Bkz. Pars Tuğlacı, *Okyanus 20. Yüzyıl Ansiklopedik Türkçe Sözlük*, C. 1, Pars Yayınevi, İstanbul 1971, s. 361. “*Dünyanın kaç bucak olduğunu anlamak*” deyimini, dünyada insanın başına neler gelebileceğini anlaması, zorluklarla karşılaşmak ve tecrübe kazanmak anlamına gelmektedir. “*Bucak bucak aramak*” deyimini, her yerde her tarafta aramak demektir. “*Bucak bucak kaçmak*” deyimini ise “bir olay, bir durum veya bir kimseyle karşılaşmamaya çalışmak.” anlamındadır. Bkz. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Ankara 1988, s. 224.

⁸² Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, s. 370.

⁸³ Midhay Sertoğlu, *Osmanlı Tarih Lugatı*, Enderun Yayınevi, İstanbul 1986, s. 58.

⁸⁴ Nahiye, bir ordugâhın gerisinde kalan bölgedir. Osmanlı devlet teşkilatında değişik anlamlarda kullanılmıştır. Bazı yerde ve zamanda bir eyaletin bir kesimi (Nahiye-i Tokat an eyalet-i Rumiye-i sugra) ya da vilayetin karşılığı (Nahiye-i Sivas) yahut bugünkü anlamına yaklaşık olarak (Nahiye-i Dömeke an kaza-i Çatalca der liva-i İnebahtı gibi) değişik anlamlarda kullanılmıştır. İlk defa Fuad Paşa’nın sadrazamlığı sırasındaki Batı anlamında vilayet teşkilatının kurulması çalışmaları sonunda, Nahiye terimi bir Yönetiş ünitesi kavramına ulaşmıştır. Bkz. *Türk Ansiklopedisi*, C. XXV, Milli Eğitim Basımevi, Ankara 1977, s. 78.

⁸⁵ *Büyük Lügat ve Ansiklopedi*, Meydan Yayınevi, İstanbul, s. 78.

⁸⁶ Ercin: Hitta, liva ve nahiye kelimeleriyle eş anlamlıdır.

lehçesinde; Tire⁸⁷, Asabe⁸⁸ kelimelerini karşılamaktadır. Bu karşılıklardan birkaçı hariç, diğerlerinin herhangi bir sosyal topluluğu ve bu topluluğun yönetim ve ihtiyaç anlamlarını kapsamadığını görmekteyiz.⁸⁹ Nevahi ise nahiye kelimesinin çoğul halidir ve birden çok nahiyeyi ifade etmektedir. Nahiye⁹⁰ tabiri, bir dönem, liva ve kazalar dışında doğrudan coğrafi ve yönetsel birimleri ve bölgeleri ifade etmek için de kullanılmaktadır. Nahiye, XV. ve XVI. yüzyıllarda bazen vilayetin eş anlamlısı olarak kullanılmakta, bazen de vilayetten daha geniş bir bölgeyi tanımlamaktadır. Ayrıca bu yüzyıllarda özellikle konargöçer grupların yerleştiği belli sayıdaki köy topluluğu olan “bölük” ve daha çok mülki ve mali bakımdan küçük köy topluluklarını hatırlatan “divan” ile de yönetsel/coğrafi yönden aynı anlamlara gelmektedir. Ayrıca nahiye, İstanbul örneğinde olduğu gibi üç, dört mahalleden oluşan bir semte veya önemli bir caminin muhitine ve mahallelerine de işaret etmektedir.⁹¹

Yukarıda da belirtildiği üzere, nahiye kavramı köy topluluğu olarak da tanımlanabilmektedir. Bu durum nahiye'nin, komün idaresi olarak anlaşılmasına neden olmaktadır. Komün ile nahiye arasındaki kavramsal bağın daha ayrıntılı biçimde ele alınması, bucağın Türkiye'nin mülki yönetim sistemindeki yerini anlamak açısından önemlidir. Bu kavramsal ilişki, tezin ‘bucak (nahiye)-komün ilişkisi’ adlı kısmında tarihsel süreç içerisinde ele alınacaktır.

B. Bucak (Nahiye) - Komün İlişkisi

İki kavramın birbirinin yerine kullanılması farklı anlamlara gelen kavramların zaman içerisinde tekleşmesine ve birinin diğeri içerisinde kaybolmasına neden

⁸⁷ Tire: Aile şubesi, asabe, etraf, hayt, muhit, nahiye, nesil, sülale kelimeleriyle eş anlamlıdır.

⁸⁸ Asabe: Baba ocağı, soy, tire kelimeleriyle eş anlamlıdır.

⁸⁹ Bu konuyla ilgili olarak M. Saveci şunları dile getirmiştir: “ Buradan da anlaşılıyor ki, 1261 (1864) de idare mevzuatımıza girmiş bulunan nahiye tabiri, ifade edilmek istenen maksada uygun tam ve şamil bir karşılık değildir ve uygun bir karşılık bulunmaya da çalışılmamış, bununla iktifa edilmiştir.” M. Saveci, “Nahiye, Komün, Mahalle”, *İdare Dergisi*, S. 214, (Ocak-Şubat 1952), s. 51.

⁹⁰ Arapçada “küçük bölge” anlamına gelen nahiye, önceleri farklı büyüklükteki yerleri tanımlamak için kullanılıyordu. Irak gibi geniş bölgelerin yanı sıra mahalle büyüklüğündeki birimler de nahiye olarak biliniyordu. Aynı çevredeki köylerin divan, cemaat, nahiye adları altında toplanması 18. Yüzyılda yaygınlaştı. İstanbul’un büyük kasalarına da nahiye anlamında “kenar” denmeye başlandı. Bkz. Ana Britannica, *Genel Kültür Ansiklopedisi*, C. 16, s. 381.

⁹¹ İlhan Şahin, *a.g.k.*, s. 308.

olmaktadır. Buna ek olarak kavramların geçirmiş olduğu gelişim aşamalarında farklı anlamsal karşılıklarının olması kavramsal bir karmaşa yaratabilmektedir. Nahiye⁹² ve komün kavramlarının bu türden kavramlar olduğu düşünülebilir. Yönetmelik örgütlenmelerde bütün; parçalardan oluşur. Nahiye ve komün kavramlarını birbirine karıştırılmasının bir diğere nedeni de bu bütün parça ilişkisidir. 1876 *İdare-i Nevahi Kanunu*, 1917 *Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layihai Kanuniye* ve 1921 *İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası*’ndaki⁹³ düzenlemelere göre nahiyeler; bir ya da birden fazla köyden oluşabilmektedir. Nahiyenin parçaları olarak köyler; birleştiklerinde nahiye örgütü şeklinde bir bütünü meydana getirmektedirler. Parçalardan oluşan bütün, oluşumunu tamamladığında başka bir yapıya bürünür. Bu durum nahiye/köy/komün kavramlarının analizi sırasında gözden kaçmaktadır.

1921 İKNKL’nin hazırlık aşamasında komün/köy/nahiye/karye yönetmelik kavramlarının iç içe geçmişliği ve buna bağlı olarak nahiye kavramının, bir komün yönetimi şeklinde algılanmasının nedeni budur. Nahiye örgütünün köylerden oluşması ve köyün de bir komün yönetimi olması; nahiyeyi komün örgütü yapmamaktadır. Bir başka deyişle, nahiye kavramı olgunlaşma aşamalarının her basamağında komün örgütü ile eş değere değildir. Buna karşılık; 1876 *İdare-i Nevahi Kanunu* ve 1921 İKNKL nahiye adı altında bir komün örgütlenmesi yaratmak istemişlerdir.

Komün, 10 Temmuz 1793 tarihli Fransız Anayasası’nda tanımlandığı şekliyle, mahalli ilişkilerle bir araya gelmiş insan topluluğunu ifade etmektedir. 21 Haziran 1928’de Paris’te toplanan Milletlerarası İdari İlimler Kongresi’nin üçüncüsünde yer alan heyetin düzenlediği rapora göre ise komün; sosyal hayatın başlangıç aşaması olan ailenin genişlemesinden meydana gelmektedir. Devletin komünlerin bir araya gelmesi suretiyle oluştuğu ifade edilirken, diğere yandan komün, bazen birer köy bazen de şehir olarak tanımlanmaktadır.⁹⁴ Tanımlardan da

⁹² Bu bölümde, tarihsel ve kavramsal bütünlüğün sağlanabilmesi için bucak yerine nahiye, il yerine vilayet, ilçe yerine kaza kavramları kullanılacaktır.

⁹³ Tezin bundan sonraki kısımlarında, “*İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası*” İKNKL kısaltması ile kullanılacaktır. *İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası: Köylerin ve nahiyelerin yönetimi kanunu tasarısı*.

⁹⁴ M. Saveci, *a.g.k.*, s. 53.

anlaşılabacağı üzere komün, bir insan topluluğunun bir araya gelmesiyle kendiliğinden oluşmaktadır. Modern devletlerin kuruluşundan sonra yönetsel bir birim haline gelen komün, devletin temelini oluşturan bir yapılanmadır. Komün, batı devletlerinin belde ve şehir yönetimlerini ifade etmekte ve bu kelime dilimize *nahiye* olarak çevrilmiştir.⁹⁵ Fakat *nahiye* kelimesinin bu şekilde tercüme edilmesi *nahiye/komün* arasında kavram karmaşasına neden olmaktadır. Çünkü *nahiye*, belde ya da şehir yönetimini ifade etmemektedir.

Yasal düzenlemelerde *nahiye/köy/karye/komün* kavramlarının birbirinin yerine kullanımı karışıklığın nedenlerindendir. Örneğin, 1921 İKNKL hükümet teklifinde *nahiye*; *karye* yönetimi şeklinde düzenlenmiştir. Buna karşılık, Dâhiliye Nezareti öngörülen düzenlemede, *nahiye/komün* ikilemindeki karışıklığı giderme gereği duymuş ve komünün *karyelere* (köylere) karşılık geldiğini; *nahiyenin* ise bir kademe şeklinde anlaşılması gerektiğini dile getirmiştir.⁹⁶ Böylece, *köy/karye* yani komün yönetimi ile *nahiye* yönetimi birbirinden ayrılmış, *nahiyelere* ayrı bir tüzel kişilik atfedilerek yönetim örgütü bunun üzerine inşa edilmiştir. Ayrıca, hükümetin meclise sunmuş olduğu tasarıdaki *karye* kelimesi *nahiye* şeklinde komisyonca düzeltilmiştir.

Onar’a göre, *nahiye* ve komün kavramlarındaki bu karmaşa, *nahiyenin* geçirdiği olgunlaşma aşamalarından ve bunun bir sonucu olarak *nahiye* kavramının başkalaşmasından kaynaklanmaktadır. *Nahiyenin* geçirmiş olduğu olgunlaşma ve başkalaşma aşamaları sonucunda, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun düzenlediği *nahiye* (*bucak*) ile 1876’daki *nahiye* aynı içeriğe sahip değildir. 1876’da İdare-i Nevahi Kanunu ile *yapay bir komün yönetimi* oluşturulmuştur.⁹⁷ 1876’da belirlenen esaslar tamamen başka bir amaç ve doğrultuda olduğundan *nahiyelere* komün denilmesi uygun görülmüştür. Kanuna göre *nahiyeyi* oluşturan birimler köy, çiftlik ve bunlara benzer dağınık hanelerdir ve *nahiye*, birkaç köyden oluşan ya da yalnız bir merkezden meydana gelen şeklinde ikiye ayrılmıştır. Bu kanunun hükümleri

⁹⁵ Necmi Östen, “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün”, *A.Ü. H.F. Dergisi*, (1944), C. I, S. 2, s. 234.

⁹⁶ TBMMZC, Devre 1, Cilt 12, İ.2, 22.9.1337/1921, s. 3.

⁹⁷ S. S. Onar, *a.g.k.*, s. 811.

incelendiğinde nahiyelerin birer yapay komün haline getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Çünkü vilayetlerin bile birer yerel yönetim kademesi olamadığı bir dönemde bu ileri düzeydeki yerleşme hamlesi yapay görünmektedir. O dönemde nahiyeyi, komün olarak tanımlamak Müslüman olmayan halkın yönetime katılmasının önünü açmak ile eş anlamlıdır ve Osmanlı devleti bu tanımlamayla Avrupa devletlerini memnun etme suretiyle siyasi politikaları önlemeye çalışmıştır.⁹⁸

1876'daki komün denemesinden sonra, 1917 yılında gündeme gelen *Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layihai Kanuniye*⁹⁹, Fransa'daki komün örgütlenmesini *nahiye* adı altında ülkemizde uygulamayı hedeflemiştir. Tasarıya göre, bir köyden oluşan birimler *basit* nahiye birkaç köyün bir araya gelmesiyle oluşan birimler ise *mürekkep (birleşik)* nahiye olarak adlandırılmıştır.¹⁰⁰ Ayrıca bu tasarıda da 1864 İdare-i Nevahi Kanunu'ndaki gibi her *köy* bir *nahiye* olarak kabul edilmiş ve böylece nahiye/komün kavramları birbirinin içine geçmiştir. 194 maddeden oluşan tasarı, nahiyede bir nahiye meclisi ve bir nahiye heyeti öngörmüş, seçmenlerde vergi şartını kaldırmıştır. Fakat İçişleri Bakanlığı tarafından incelenen tasarı, mecliste görüşülmemiş ve kabul edilmemiştir.¹⁰¹

Yukarıda da bahsedildiği üzere tasarı ile Fransa'daki komün örgütlenmesinin bir benzerinin ülkemizde uygulanması amaçlanmıştır. 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.¹⁰²

⁹⁸ M. Saveci, *a.g.k.*, s. 67.

⁹⁹ Nahiyelerin örgütlenmesi ve yönetimi hakkında kanun tasarısı.

¹⁰⁰ 29.11.1917 yılında Mebusan Meclisi'nde sunulmuş fakat yasalasamamıştır.

¹⁰¹ İ. H. Görel, *a.g.k.*, s.421.

¹⁰² Henri Berthelemy, *Hukuku İdare*, (Çev. M. Atıf), Hamit Matbaası, İstanbul 1931, s. 369.

Nahiye ile komün arasındaki kavramsal karmaşa yasal düzenlemelerdeki tanımlamalarla da giderilmeye çalışılmıştır. Örneğin, Köy Kanunu’nun gerekçeli tasarısında nahiye’nin sadece bir yönetsel kademe olduğu şu şekilde anlatılmaktadır:¹⁰³

“Teşkilat-ı idariyemizde nahiye ismi ile bir devlet kademe-i idaresi mevcuttur. Bizde mevcut nahiye Avrupa’nın komün tesmiye ettiği teşkilat-ı belediye değildir. Bizde ekseriyetle nakıs, gayrı tam bir kaza mahiyetindedir ve kaza gibi devlet teşkilatının bir kademesidir. Hükümet, vilayet, kaza, nahiye devletin müselsel birer kademe-i idaresidirler. Nahiye, Frenklerin (district) dedikleri idare derecesidir ki lügat manası itibariyle de tam karşılığıdır ve yanlış olan şey nahiye kelimesinin bugünkü telakkisidir. Binaenaleyh nahiye’yi mevkiinde rahat bırakmak ve noksanını ikmal ile her birini bir kaza haline ifrağa çalışmak lazımdır.”

Yukarıdaki alıntıdan da anlaşılacağı üzere, Avrupa’da komün olarak nitelendirilen belediye örgütü, nahiye birimine anlamca ve içerik olarak denk düşmemektedir. Çünkü nahiye birimi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre ayrı bir tüzel kişiliği olmayan, devlet tüzel kişiliği içerisinde var olan bir devlet kademesidir. Nahiye’yi bir komün örgütlenmesi olarak değil, Frenklerin *district* dedikleri yönetsel bir kademe olarak görmek gerekmektedir. Nahiye/komün ikilemi hakkında açıklama gereği duyan bir başka düzenleme ise 1921 İKNKL’dır. 1921 İKNKL gerekçesinde¹⁰⁴ konu şu şekilde açıklığa kavuşturulmuştur:¹⁰⁵

“Kommün kelimesi bizde zamanında her nasılsa yanlış olarak nahiye kelimesiyle tercüme olunmuştur. Halbuki nahiye kelimesinin ne manayı lugaviyesinin ne de manayı ıstılabı ve idaresinin kommün kelimesiyle bir ilişkisi vardır. Anlamı itibariyle kommün kelimesinin en güzeli mukabili karyedir. Ve Arapçada karye içtimai bir manayı ve en büyük şehirden başlayarak en küçük karyelere varıncaya kadar bütünü ifade eden bir kelimedir. Bu nedenle, kommün kelimesine karşılık karye kelimesinin kullanımı tercih edildi. Nahiye kelimesi de mevkii aslinde kullanılmak üzere bırakıldı.”

1921 İKNKL teklifinin gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, nahiye ile komün arasında bir ayrıma gidilmiş; komün kelimesinin karşılığı olarak nahiye yerine karye kelimesinin kullanılması uygun görülmüştür. Nahiye kelimesi de bir kademeyi

¹⁰³ Köy Kanunu Esbab-ı Mucibe Layihası, TBMMZC, Devre II, İçtima 1, cilt 6.

¹⁰⁴ İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu tasarısının gerekçesi.

¹⁰⁵ İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, s.3.

anlatmak üzere konumlandırılmıştır. Nahiye'nin bir komün örgütlenmesi olup olmadığı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hazırlanırken de tartışma konusu olmuştur.¹⁰⁶

5442 İl İdaresi Kanunu bucağı¹⁰⁷ merkeziyet bakımından bir yönetsel kademe olarak belirlemiş ve aynı zamanda köylere daha etkili bir şekilde yardım edecek ve yerel yönetimlerin bazı işleri ortaklaşa görmek için kurdukları birliklerin gelişmesini ve çalışmasını sağlayacak yönetsel/teknik örgütlenmeyi oluşturmak/güçlendirmekle sorumlu kılmıştır.¹⁰⁸ Kısacası, 5442 İl İdaresi Kanunu'nun öngördüğü bucak yönetimi ile 1876, 1917 ve 1921'deki nahiye yönetimi farklıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu bucağı, merkezi yönetimin taşra teşkilatı halinde örgütlemiş ve ayrı bir tüzel kişilik vermemişken; diğer yasal düzenlemeler nahiye'ye ayrı bir tüzel kişilik vermişlerdir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1876, 1917 ve 1921'deki düzenlemelerden farklı olarak bucak örgütlenmesini sadece köyün üzerine inşa etmemiş; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idari bölüm şeklinde düzenlemiştir. Böylece bucak, bir komün örgütlenmesi şeklinde değil; komünlerle merkezi idare arasındaki bağı kuran bir taşra örgütlenmesi şeklinde düzenlenmiştir.

1921 İKNKL yasama yılının sona ermesiyle kadük hale gelmiş; öngördüğü nahiye yönetimi bu nedenle kağıt üstünde kalmıştır. Fakat nahiye örgütlenmesini konu alan bir layiha olması bakımından üzerinde durulması gereken bir düzenlemedir. Tasarının hazırlık sürecinde yapılan çalışmalarda komün/karye/nahiye kavramları bakımından bir tutarlılıktan söz edilememektedir. Tasarının hükümet teklifinde karye kelimesi kullanılırken, gerekçesinde komün ve karye kelimelerinin her ikisinin birden kullanıldığını görmekteyiz. Ayrıca, tasarının meclise sunulan metni olan Dâhiliye Encümeni'nin teklifinde ise her ikisinin yerine nahiye kelimesinin kullanıldığını görmekteyiz.

¹⁰⁶ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, TBMM ZC, Devre VIII, İçtima 3, Cilt 18.

¹⁰⁷ 1945'te Anayasa'nın Türkçeleştirilmesiyle nahiye kelimesinin yerini bucak kelimesi almıştır. Bu bölümde kelimelerin kanunlardaki biçimlerine sadık kalınmıştır.

¹⁰⁸ S. S.Onar, *a.g.k.*, s. 813.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 1921 İKNKL ile oluşturulmak istenen nahiye örgütlenmesi, bir yerel demokrasi girişimidir. Tasarının öngördüğü nahiye yönetimi ile günümüzdeki bucak yönetimi arasında fikirsel ve buna bağlı olarak hukuksal yönde farklılıklar mevcuttur. Örneğin, 1921'deki nahiye örgütlenmesi adem-i merkeziyetçi bir düzlemde yer alırken, günümüzdeki bucak yönetimi merkeziyetçi yaklaşıma göre oluşturulmuştur. Bunun bir sonucu olarak da 1921'de nahiye birimine tüzel kişilik verilmişken, günümüzdeki bucak birimine tüzel kişilik verilmemiştir.

Birinci TBMM'de nahiye yönetiminin ve bu yönetimi hayata geçirecek bir düzenleme olarak 1921 İKNKL'nin tartışılmaya başlandığı 1921 yılı, aynı zamanda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun çıkartıldığı ve dolayısıyla Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilan ettiği yönetim ilkelerinin kanunlara yansıdığı bir yıldır. Yirmi dört maddelik bir metin olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun on dört maddesi taşra yönetimine, özellikle yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayrılmış; böylece idareye yerel katılım hayata geçirilmeye çalışılmıştır.¹⁰⁹ Amaçlanan katılım, seçimle oluşan organlar, uygulayıcı karar alma yetkisi ile donatılmış tüzel kişilikler ve nihayet özerklik, ile sağlanacaktır. Böylece sistem; nahiye/komün yönetiminden başlayarak mahalli idarelere, seçimle oluşan organlara, özerklik vermek suretiyle işleyecektir.¹¹⁰ Fakat Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun nahiye yönetimi üzerinden gerçekleştirmek istediği bu yerel demokrasi hareketi, 1924 Anayasası'nın merkeziyetçi tutumu ile pratiğe taşınamamış teoride kalmıştır.

1921 İKNKL, Kars milletvekili Cavid Bey'e göre Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kadar önemlidir ve ülkenin temel taşıdır.¹¹¹ Amaç, halk iradesini kurmak ve halka doğru gidebilmektir.¹¹² Bu amacı gerçekleştirecek kanun ise İdare-i Kura ve Nevahi

¹⁰⁹ Rıdvan Akın, "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası", *Toplumsal Tarih*, C. 6, S. 32, (Ağustos 1996), s. 40.

¹¹⁰ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri*; Tevsi-i Mezuniyet, Tefrik-i Vezaiif, İstanbul 1982, s. 126-130.

¹¹¹ TBMM ZC, C. 1 İçtima 81, 24.9.1337, s. 14.

¹¹² Layihanın, batı ülkelerinde de var olduğunu ileri sürerek parası olmayan köylünün vergisini çalışarak ödeme usulünü (bedeni mükellefiyet) getiriyor olması "halka doğru gitme" felsefesine ters bir yaklaşım olarak görülmüştür. Kastamonu milletvekili Abdülkadir Kemali Bey bu durumu şu sözlerle açıklamaktadır: "... Halka doğru gitmek isteyen bir hükümet, halka doğru gitmek isteyen bir

Kanunu'dur. Bu sebepten ötürü oldukça önemsenmektedir.¹¹³ Millet ile devlet arasındaki uçurumun ancak bu şekilde kapatılacağı düşünülmektedir.¹¹⁴

Türkiye'de nahiye/komün yönetimlerinin kurulmasının adem-i merkeziyetçilik fikrine dayandığını ve 1921'deki bu düzenlemenin bir yerel demokrasi girişimi olduğunu, İzmir milletvekili Mahmut Esat Bozkurt'un 1921 İKNKL'nin birinci maddesine atfen sarf ettiği "İşte, birinci madde bizzat idareyi bu memleketin eli kılıklı ve sabanlı sahibine, Türk köylüsüne terk etmekle hakiki millet devrini açıyor. Türkiye Devleti, asırlardan beri onu kanıyla müdafaa eden büyük köylünün eline teslim ediliyor" şeklindeki sözleri ortaya koymaktadır. Halka doğru gitme düşüncesi mecliste tartışılmış ve halkın henüz kendi kendini yönetecek derecede olmadığını öne sürenler olmuştur.¹¹⁵

1921 İKNKL ne derecede önemsendiğini¹¹⁶ ve Birinci Meclisin nahiye/komün yönetimini ne derecede ülkenin kurtuluşu olarak gördüğünü Ertuğrul (Bilecik) Vilayeti Milletvekili Necip Bey'in şu sözleri ortaya koymaktadır:¹¹⁷

encümen halkın üzerine yük yükletiyor. Halka doğru gitmek efendiler; halkın başına bela olan yanlış, zait teşkilatı kaldırarak yerine daha iyi daha muvafık bir idare tesis etmektir." TBMMZC. C. 1 İçtima 81, 24.9.1337, s. 4. "Türkiye tarihinde bedeni mükellefiyet çok tartışılmış bir konudur. Tartışmanın merkezinde anayasal angarya yasağı ile kamu kaynaklarının sınırlılığı arasına sıkıştığı kalan idare vardır. Bu uygulama sadece Türkiye'ye has bir uygulama değildir. Fransa, Bulgaristan ve Romanya bedeni mükellefiyete örnek gösterilebilir. Komün idaresinin kamu işlerinde bedeni çalışma mükellefiyeti getirip getirmeyeceği bu bağlamda tartışılmıştır". Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001, s. 280.

¹¹³ Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 275.

¹¹⁴ Birinci TBMM'de İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası tartışılırken söz alan Dâhiliye Encümeni Başkanı Van Milletvekili Haydar Bey millet ve devlet arasındaki ilişkiyi şu şekilde açıklamıştır: "... Asıl memleket ve Hükümet arasında teması hakiki olmak lazımgelir. Milletle hükümet yekdiğerine baba ve oğul muamelesi yapacak. Bunun da tecelligahı (uygulanacağı yer) köy ve nahiye idareleridir. Orada baba ve oğul birbirinin dertlerini anlayacaklardır. Köy hayatı, nahiye hayatı teessüs etmediğinden baba ile oğul münasebet ve muhabbeti, baba ile oğul muvaneseti hasıl olmadı. Milletle hükümet arasında derin bir uçurum açıldı ve bu uçurum günden güne açılmakta." TBMMZC, C. 1 İçtima 81, 24.9.1337, s.4 ve şu şekilde devam etmiştir: "... Fakat biz milletle hükümet arasındaki bu açıklığı idame ettirecek olursak cihangir dahi olsak bu memleketi bizden daha iyi idare edecek bir hükümete, mustahak birisine eliyazaübillah mahkumuz. Arkadaşlar onun için rica eserim o kanaattem ki, bu usulü idareyi şiddetle tatbik edelim. İdareyi mahalliyeyi en kuvvetli bir murakebe haline koyalım." TBMMZC, C. 1 İçtima 81, 24.9.1337, s. 5.

¹¹⁵ TBMMZC, C. 1 İçtima 81, 24.9.1337, s. 15.

¹¹⁶ Bulgaristan, Macaristan gibi ülkelerdeki başarılı uygulamalar düzenlemeye karşı ilgiyi arttırmıştır. Özellikle, General Gorçakov'un, 1393'te Bulgaristan'da kurduğu nahiye/komün yönetimi sayesinde sağlanan ilerlemeler meclisin tasarı üzerine daha çok eğilmesini beraberinde getirmiştir. TBMM ZC, C. 13, 24.9.1337, s. 12.

“Biz buraya yalnız askeri mücadele etmeye gelmedik. İnkılabı içtimai yapmaya geldik. İnkılabı içtimai olmazsa inkılabı askeriye'nin ve askeri mücadelenin arkası kesilmez. Bugün biter yarın yine çıkar. Kökü duruyor. Askeri mücadelelere nihayet vermek için inkılabı içtimai yapmaya mecburuz. Bunu da ancak Nevahi Kanunu yapacaktır.”

Dönem hükümetinin vermiş olduğu İKNKL hakkındaki teklif ile dâhiliye komisyonunun düzenlenmesi arasında farklılıklar nahiye/komün kavramlarının ne şekilde tanımlandığının tespiti bakımından önemlidir. Öncelikle, hükümet kanunun adını “İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu” olarak belirtirken, dâhiliye komisyonu kanunun adını “İdare-i Nevahi Kanunu” şeklinde düzenlemiştir.¹¹⁸ Kanun tasarısının gerekçesinde nahiye/komünün ne olduğu/neyi ifade ettiği açıklanarak; İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu’nun amacı belirtilmiştir.

Kanun tasarısında, hemen her ülkede devletin en önemli kısmının şehir ve karye (köy) genel tabiriyle komün yönetimlerinin oluşturduğu dile getirilmektedir. Komünlerin yerine getireceği hizmetler, merkezi hükümetin yerine getireceği hizmetlerden daha önemli ve geniş olarak tanımlanmaktadır. Çünkü komünler; tapu, vergi ve nüfus kayıtlarıyla ilgili bütün kayıtların tutulduğu birimlerdir. Buna ek olarak, ülkenin güvenliğini, genel sağlığını, eğitim hizmetlerinin yayılmasını, şehir ve köylerin refahını sağlamak açısından önemli bir yer işgal etmektedirler.¹¹⁹ Komünün önemini bu şekilde açıklayan tasarı, hazırlanış amacını da komünün bu önemli görevlerine dayandırmakta ve devletin görevlerinden olan her işin başlangıç noktasının karyeler olduğunu ve yapılan kanunların en önemli kısımlarının karyelere verildiği halde hükümetin bu kısımların gelişmesi konusunda şimdiye kadar ilgisiz kaldığını dile getirmektedir. Ayrıca, devletin genel yönetiminin sistematik bir şekilde işleyebilmesinin, karye yönetimlerinde oluşturulacak düzgün bir yönetim örgütlenmesine bağlı olduğu belirtilmiştir.¹²⁰ Dönem hükümetince İdare-i Kura ve Nevahi adıyla düzenlenen kanun tasarısı bu açığı kapatarak nahiye/komün örgütlenmesini hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Bu dönemde daha önce de

¹¹⁷ TBMM ZC, C. 25, 23.11.1338, s. 55.

¹¹⁸ Rıdvan Akın, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, s. 33.

¹¹⁹ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 1.

¹²⁰ İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, s. 1.

belirtildiği üzere komün, şehir ve köyü; nahiye ise tüzel kişiliği mevcut yönetsel bir birimi ifade etmektedir.

1921 İKNKL nahiye örgütünü mali, adli yetkilerin yanı sıra beledi görevleri ile donatmıştır. Buna ek olarak nahiye örgütü hakkında kolluk görevi öngörülmüştür. Bu görev ve yetkiler, nahiye müdürü ve nahiye meclisi eliyle yürütülmektedir. Böylece kırsal kesimde asayiş nahiye örgütü vasıtasıyla sağlanmaktadır. Ayrıca vilayet ve kaza merkezlerindeki belediye teşkilatının kaldırılıp¹²¹ yerine nahiye teşkilatının getirilmesi dolayısıyla belediyenin yapması gereken tüm beledi işleri nahiyelelere yüklenmiştir.¹²² Bu durum vilayet ve kaza merkezlerinde nahiyelelerin yerel yönetim birimi konumunda örgütlendirildiğini göstermektedir. Yol ve okul inşası, kanalizasyon şebekesinin kurulması, kamu sağlığının korunması, su mecralarının onarımı, yetim çocukların gözetimi, bataklıkların kurutulması, kabristanların korunması ve bu hizmetleri veren memurların istihdamı nahiye örgütüne bırakılmıştır.¹²³

Kanun tasarısının gerekçesinde bu kadar yüklü görev ve yetkilere sahip olan bir örgütlenmenin tek bir köyün üzerinde inşa edilmesinin bir takım sıkıntılar doğuracağını altı çizilmiştir. Köylerin çoğunlukla küçük ve fakir olduğu, köy halkının okuma yazma bilmediği ve bu sebepten dolayı her köy kendi başına bir nahiye olarak oluşturulduğu takdirde köylerin bu yüklü görevleri finanse

¹²¹ Komisyon, muhtarlık ve ihtiyar heyeti kurumlarını da tamamen kaldırmak niyetindedir. Ancak muhtarlık yerine birden çok köyün oluşturduğu birleşik komünlerin (mürekkep nahiye) onun işlevini üstelenecek nahiye müdür vekilliğini (eski köy muhtarı) önermiş ve şiddetli bir tepki almıştır. Müdür vekilliğinin komün içi iktidarı dağıtacağı düşüncesi ile reddini talep eden Hakkı Bey'e Tunalı Hilmi Bey tarihi gerekçeler göstererek katılmıştır. O'na göre muhtarlık ve ihtiyar heyeti Türk Boy idaresidir. Bu örgütlenme sayesinde milli mücadelede başarı sağlanabilmiştir. Tunalı Hilmi Bey, komün idaresinde uç bir noktaya vararak, köylere tüzel kişilik verilmesini önerecek (442 sayılı Köy Kanunu ile köye tüzel kişilik verilmiştir. Fakat bunun öncesinde köyün tüzel kişi olduğunu söyleyen İsmail Hakkı Bey'dir. Bkz. İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878*, TODAİE Yayını, Ankara 1974, s. 101). Muhtarlık ve ihtiyar heyetlerini "Türklüğün ananesi" sayan Müfit Efendi (Kırşehir) kendisini destekleyecektir. TBMM ZC, C. 24, 19.10.1338, s. 45-47.

¹²² TBMM ZC, Devre 1, Cilt 12, İ.2, 22.9.1337/1921, s. 7.

¹²³ TBMM ZC, Devre 1, Cilt 12, İ.2, 22.9.1337/1921, s. 6.

edemeyeceği belirtilmiştir. Bu nedenle özellikle doğu ülkelerindeki gibi birden fazla köyün birleştirilmesi suretiyle nahiye örgütlenmesinin oluşturulması önerilmiştir.¹²⁴

Kanunun adını “İdare-i Nevahi Kanunu” şeklinde düzelten dâhiliye komisyonu, gerekçe metninin arkasına eklemiş olduğu iki sayfalık İdare-i Nevahi Kanununu Esbabı Mucibe Layihası’nda, her köyün kendi doktorunu, veterinerini istihdam edecek gücü olmadığı için bu kişilerin masraf ve maaşlarının köylere sağlanması suretiyle bir nahiye merkezinde istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece bu kişiler nahiyeye bağlı tüm köylere hizmet verebileceklerdir.¹²⁵ Nahiye teşkilatı vilayet şuralarının onaylanmak şartıyla gerektiğinde borçlanma yapma ve iki seneden fazla süren kira sözleşmeleri imzalama yetkilerinin yanı sıra küsuratı munzama (*cantim adisyonel*) yönetimi ile de mali yönden desteklenmektedir. Böylece, devlete ait olan mevcut vergilerden bir kısmı belli oranda nahiye örgütüne ayrılabilir.¹²⁶ Nahiye teşkilatına verilen bir başka mali yetki ise bütçeleme yetkisidir. Nahiye örgütü kendi bütçesini oluşturma yetkisine sahiptir. Nahiye meclisince kabul edilen bütçenin yürürlüğe girmesi vilayet encümeni kararına bağlı kılınmıştır. Aynı zamanda bütçede yapılacak düzeltmeler ve bütçede olmayan ilave masraflar da yine nahiye meclisinin kararına ve vilayet encümeninin onayına tabii tutulmuştur.¹²⁷

Nahiye teşkilatının yukarıda da belirtildiği üzere beledi ve mali görev ve yetkilerinin yanı sıra adli yetkisi ve kolluk görevleri mevcuttur. Tüzel kişiliği anayasal güvence altına alınmış olan nahiye yönetimine yargı yetkisi verilmesi

¹²⁴ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 1.

¹²⁵ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İ.2, 22.9.1337/1921, s. 6.

¹²⁶ TBMM ZC, Cilt 25, 23.11.1338, s. 49. Lazistan milletvekili Necati Efendi bu öneriyi halka yeni vergi tarhı olarak algılamış ve yeni vergi koymaksızın kamu gelirlerinde yapılacak kaydımlarla gelir sağlanmalıdır görüşünü savunmuştur. TBMM ZC, Cilt 25, 23.11.1338, s.54. Erzurum milletvekili Hüseyin Avni Bey ise öneriyi mali, adli, idari özerklik ve reform açısından bakmıştır. Avni Bey’e göre sistemin başarılı olması mahalli idarelerin mali yönden güçlü hale getirilmesine bağlıdır. TBMM ZC, Cilt 25, 14.12.1338, s. 396. Fakat, komisyon devlet yapısını alt üst edecek radikal değişiklikler getirmekte zorlanır; nahiye meclisini arazi, aşar, ağnam ve temettü vergilerine kendi vereceği oranda küsuratı munzama tarh etme yetkisi tanımaktan öte bir yenilik getirilemez. TBMM ZC, Cilt 25, 14.12.1338, s. 391-392.

¹²⁷ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 5.

oldukça önemlidir.¹²⁸ Tasarı ile nahiye teşkilatına borç sebebinden veya taşınır/taşınmaz mallar hakkında uyuşmazlıklarda iki bin kuruşa kadar olan davalara temyiz ve istinaf olmamak üzere hükmen; iki bin kuruşu aşan davalarda sulhen bakma, kabahat cinsinden olan ve ceza vermek gereken suçlar için ise bir haftaya kadar hapis cezasına hükmetme yetkisi verilmiştir.¹²⁹ Küçük davaların nahiye yargı yetkisine girmesinde aşağı yukarı oybirliği sağlanmıştır. Nahiyeye verilen bu yargılama yetkisi, medeni alana dokunmayarak sadece kamu alanı ile sınırlı olacaktır.¹³⁰ Bununla birlikte ülkede geniş bir yargı reformu yapıp nahiyelere gezici hâkimler gönderilene kadar özellikle köydeki davaların sulh yoluyla çözümlenmesine, kabahat türünden en fazla bir hafta hapis cezası vermekle yetkili kılınmasına karar verilecektir.

Nahiye örgütünün, nahiye genel güvenliğinden de sorumlu olması yönünde önerilerde bulunulmuştur. Fakat jandarmanın “ikrahı milli” olduğunu düşünen Lazistan milletvekili Dr. Abidin Bey yerel asayişin komüne devrini savunmuştur. Jandarmanın köye girmemesinden yanadır. Buna karşın güvenliğin jandarma dışında kurulacak güçlerle sağlanmasının altından kalkılamayacağı, yeni sorunlar doğabileceği endişesi ile komüne kamu düzeni sorumluluğu vermekten vazgeçilmiştir.¹³¹

1921 İKNKL ile nahiye yönetim örgütü; nahiye meclisi ve nahiye müdür olarak düzenlenmiştir. Nahiye meclisi, karar alma sürecin en belirleyici organı olarak tasarlanmıştır. Nahiye meclisinin üye sayısı yerleşim birimindeki insan sayısına göre tespit edilmiştir. Buna göre nüfusu 20-40 bin arası yerleşim birimleri, 50 üyeli bir meclise sahip olacaktır. Daha fazla birimler için üye sayısı nüfusla orantılı olarak artacaktır. Buna göre meclislerin üye sayısı asgari 30, ortalama 51, azami 71 kişi olacak şekilde karara bağlanacaktır.¹³² Nahiye meclisi yılda sadece iki defa toplanacaktır. Toplantı sayısının azlığı belki de toplantıda görüşülen konuların

¹²⁸ Yıldızhan Yayla, *a.g.k.*, s. 126.

¹²⁹ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 7.

¹³⁰ TBMM ZC, C.27.1.2.1339, s. 109-110.

¹³¹ Rıdvan Akın, TBMM Devleti (1920-1923), s. 280.

¹³² TBMM ZC, C.14, 15.11.1337, s. 230, 224. , TBMM ZC, C.20, 7.6.1338, s. 224.

yerellikten çıkıp genel siyasi konulara doğru yönelmesini önlemeye yöneliktir.¹³³ Layihaya göre toplantıları uzatma süresi 15 günden fazla olamayacak ve süre uzatma kararı üçte iki oyla verilebilecektir.¹³⁴ Tunalı Hilmi Bey, nahiye'nin yürütme organı olan nahiye müdürünün sağlıklı bir şekilde denetlenebilmesi için meclis müzakerelerine başkanlık etmemesini, başkanlık etmek üzere ayrı birinin seçilmesini, meclis görüşmelerinin kamuya açık yapılmasını önermiş ve destek görmüştür.¹³⁵

Nahiye örgütü çeşitli konularda vilayet şurasının üst denetimine tabii kılınmıştır. Daha önceden de bahsedildiği üzere bütçenin yürürlüğe girmesi vilayet şurasının onayına bağlıdır. Bununla birlikte meclis kararlarını içeren tutanakların da 10 gün içinde vilayet şurasına ulaştırılması kabul edilmiştir.¹³⁶ 1921 İKNKL'nin gerekçesinde belirtildiği üzere; gelişmiş ülkelerde denetim konusunda iki usul uygulanmaktadır. Vilayeti, merkezi usullere çok yakın bir şekilde yöneten Fransa'da komünlere karşı olan denetim hakkı merkezi hükümet tarafından kullanılmaktayken ve vilayeti, adem-i merkeziyetle yöneten İngiltere'de nahiyeler/komünler vilayet meclisi encümeni tarafından kontrol edilmektedir. Bu konuda İngiltere'nin usulü tercih edilmiş ve böylece, nahiye bütçelerinin/meclis kararlarının incelenmesi ve düzeltilmesi vilayet şurasına bırakılmıştır.¹³⁷ Bunun yanı sıra, Erzurum milletvekili Hüseyin Avni Bey, nahiye meclislerinin vali tarafından değil vilayet şuraları tarafından denetlendiğini belirterek yetkili birimin bir merkezi hükümet birimi değil yerel yönetim meclisi olduğuna dikkat çekmiştir.¹³⁸

Her ne kadar meclis kararları ve bütçe konusunda durum böyle olsa da nahiyeler, devletin genel görevleri ile yerel yönetimlere ait görevlerinin yerine getirilişini ve alınan kararları sürekli denetlemekle görevli olan umumi müfettişlikler¹³⁹ aracılığıyla gözetim altındadırlar. Buna ek olarak, nahiye meclisi

¹³³ Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 281.

¹³⁴ TBMM ZC, C.18, 21.6.1338, s. 544.

¹³⁵ TBMM ZC, C.18, 21.3.1338, s. 320.

¹³⁶ TBMM ZC, C.21, 28.6.1338, s. 110.

¹³⁷ TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası, s. 4.

¹³⁸ TBMM ZC, C. 20, 21.6.1338, s. 544-552.

¹³⁹ Bkz. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Madde 23.

olağan/olağanüstü toplantılarında yetki alanı dışında, aldığı kararlar hükümsüz sayılacaktır.¹⁴⁰ Valinin tespiti halinde 1921 Anayasası'nda öngörölmüş bulunan bölge umumi müfettişliğine durum bildirilecektir. İhbarın doğruluğunun tespiti için toplantılar bir süre ertelenebilecek ve iddianın ispatı halinde komün feshedilecektir.¹⁴¹ 1921 İKNKL'nin gerekçesine göre, nahiye meclisinin karar verme yetkisi; vilayetin merkezîyet, tevsii mezuniyet, adem-i merkezîyet gibi esaslarla yönetilmesine dayanmaktadır. Fakat hiçbir ülkede komünlerin merkezîyetle yönetilmesine teşebbüs edilmemiştir. Hatta bazı devletlerin anayasalarında komünlerin adem-i merkezîyet veya özerklikle yönetileceği belirtilmiştir.

Tasarı, bu konuda geniş bir adem-i merkezîyet esasını kabul etmiştir fakat komünlerin tamamen bağımsız olmasına yönelik düzenlemelere yer vermemiştir.¹⁴² Bu nedenle, BMM'deki belki de en kritik tartışmalar komün meclisi seçim sonuçlarının vilayet şurasının onayından geçmesi veya halkoyu ile oluşan komün idaresini feshetme yetkisinin hangi makama tanınacağı üzerinde cereyan etmiştir. Kırşehir milletvekili Müfit Efendi'ye göre bu konuda herhangi bir birime tasdik yetkisi vermek halka doğru değil, merkeze doğru gitmektir.¹⁴³ İtirazlardan sonra komisyondan gelen son öneriye göre komün seçiminin kanuna uygun olduğuna dair son kararı vilayet şurasının vermesi kabul edilir. Bulunan çözümde dikkat edilmesi gereken nokta tasdik yetkisinin merkezi idareye verilmemiş olmasıdır. Çünkü vilayet şurası merkezin dışındadır. Bu durumu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun diliyle açıklayacak olursak, yetkili makam il genel idaresi değil il özel idaresidir.¹⁴⁴ Buna ek olarak, yargı erkinin meclis seçim sonuçlarını onaylama veya komün idaresini feshetme yetkisi yoktur. Ancak seçimlerde yapılmış bir suistimal nedeniyle komün işlerine müdahalesi kabul edilmiştir. Buradan seçimin yargı denetiminde yapılmasına da olumlu yaklaşmadığı anlaşılmaktadır. Akın'a göre, bu bilgilerin ışığında suistimal

¹⁴⁰ TBMM ZC, C.21, 28.6.1338, s.110.

¹⁴¹ TBMM ZC, C.20, 14.6.1338, s. 426-427.

¹⁴² TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, s. 4.

¹⁴³ TBMM ZC, C.14, İ.114, 21.11.1337, s. 280-281.

¹⁴⁴ Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 37.

yapılmadıkça seçimin tamamıyla yerel halkın işi olarak değerlendirildiğini söyleyebilmek mümkündür.¹⁴⁵

Tasarının gerekçesine göre, 1921 İKNKL'nin öngördüğü nahiye yönetimi Almanya'daki köy komünlerinin yönetimi örnek alınarak oluşturulmuş ve nahiye müdürlüğü hem merkez hükümetin temsilcisi, hem de nahiyenin müdürü olarak tasarlanmıştır.¹⁴⁶ “Müdür; hükümetin temsilcisi sıfatıyla nahiye dahilinde genel güvenliği sağlar ve merkezi hükümete bağlı olmak üzere kanunlarla ve mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getirir.”¹⁴⁷ Nahiye müdürünün, kaymakamın mütalaası ve vilayetin kararı ile seçilmesi önerisini komisyon uygun görmemiştir. Sinop milletvekili Hakkı Hami Bey nahiye meclisi dışından müdür atanmasını 1921 anayasasına aykırı bulmuş ve siyasi otoritenin komün idaresi üzerinde vesayet rejimi kurmasını sert bir dille eleştirmiştir.¹⁴⁸ 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hazırlanırken de buna benzer bir tartışma yaşanmış; nahiye müdürünün vali veya kaymakamın göstereceği adaylar arasından seçimine tepki gösterilmiştir.¹⁴⁹ Layihaya göre, nahiye teşkilinden maksat kendi kendilerini yönetmek için köylere yetki vermek demek olduğundan bu görevi yerine getirecek müdürün de o karye halkınca seçilmesi uygun görülmüştür.¹⁵⁰

Nahiye müdürünün devlete karşı komünün mü yoksa komüne karşı devletin mi temsilcisi olduğu tartışması son derece anlamlıdır.¹⁵¹ Akın'a göre sorun, komünün

¹⁴⁵ A.k., s. 37.

¹⁴⁶ İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası: “Karyelerin bir yasama bir de yürütme organı vardır. Fransa'da, Romanya'da, Bulgaristan'da yürütme kudreti müdüre verilmiştir. Almanya'da köy komünleri için *vahdedi icra esası* benimsenmiştir. Biz de vahdedi icra esasını kabul ettik. Karye müdürü hem merkez hükümetin temsilcisi, hem de karyenin reisidir (müdürüdür).” TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, s. 4.

¹⁴⁷ Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 282.

¹⁴⁸ TBMM ZC, C. 24, 19.10.1338, s. 31-35.

¹⁴⁹ Yıldızhan Yayla, *a.g.k.*, s. 127.

¹⁵⁰ İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ve Dâhiliye Encümeni Mazbatası, TBMM ZC, Devre I, Cilt 12, İçtima 2, 22.9.1337, s.5.

¹⁵¹ Nahiyenin yürütme organının açığa alınması ve azli ise ayrı bir tartışma konusu olmuştur. Lazistan milletvekili Ziya Hurşit olayı siyasi sorumluluk noktasından ele almakta ve azli reddetmektedir. Aynı zamanda nahiye yürütme organının kendisini göreve getiren meclis tarafından azledilebileceği görüşünde olanlar da mevcuttur. Ziya Hurşit ve Ali Cenani mahkeme kararı olmadıkça nahiye müdürünün azledilmeyeceği görüşünde ısrarcı olmuşlardır. Bu kritik konu, öncelikle nahiye müdürü hakkında diğer kamu görevlileri gibi lüzum-u muhakeme kararı alınması, merkezi idarenin de yargı

merkezi idare ile ilişkisini sağlayacak nahiye müdürünün kimliğinde kilitlenmektedir.¹⁵² Tasarı ile Dahiliye Encümeni Mazbatasında belirtildiği üzere nahiye müdürü, hem merkez hükümetin temsilcisi hem de nahiyenin müdürüdür. Her iki metinde de nahiye müdürünün yerel ve merkezi görevleri gibi bir ayrımın olması ve müdürün merkezin temsilcisi biçiminde tanımlanması bize önemli bir ipucu sağlamaktadır.¹⁵³ Komisyon raportörü Zekai Bey'e göre, nahiye müdürü hem yerel idarenin başkanı hem de hükümetin temsilcisidir ve şayet bu çeşit bir denge kurulmaz ise o takdirde komün özerk değil bağımsız olur. Özerklik ve bağımsızlık farklı kavramlardır. Bir idarenin özerk olarak tasarlanması devletten mutlak olarak bağımsızlığını gerektirmemektedir. Gözübüyük'e göre yerinden yönetim kuruluşlarının yönetim ve mali alanda özerkliğe sahip olmaları bağımsızlık anlamına gelmemektedir.¹⁵⁴ Bunun yanı sıra komisyon, nahiye müdürünü merkezi hükümetin memurları arasına dâhil etme niyetinde gibi görünmektedir. Örneğin; seferberlik emrini almış olmasına rağmen bunun gereklerini yerine getirmeyen müdür cezalandırılacaktır. Eğer devletle bu bağlantı sağlanmazsa o idare komün idaresi olmaktan çıkar bağımsız bir birim olur.¹⁵⁵

Yukarıdaki anlatımlarda da belirttiğimiz gibi nahiye yönetiminin bir komün yönetimi olup olmadığı bu dönemde birçok kez tartışılmış ve bu konuda yukarıdaki gibi çeşitli görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Nahiye ve komün kavramları bu tartışmalar sırasında birbiri ile sıklıkla karıştırılmıştır. 1876 İdare-i Nevahi Kanunu ile nahiyelerin komün olarak tanımlanması nahiye yönetiminin bir komün yönetimi olarak anlaşılmasına neden olmuştur. Fakat yine daha önce ele aldığımız gibi nahiye ile komün kavramları farklı tanımlara sahiptir. Komün, belediye ve köy muhtarlıklarına verilen genel bir addır. Nahiye ise köy ve kasabalardan oluşan yönetsel bir birimdir. Nahiyenin sorumluluk alanına köy ve kasabaların girmesi nahiyeyi bir komün yönetimi yapmamaktadır.

kararı alınıncaya kadar nahiye müdürünü görevden el çektirebilmesi şeklinde düzenlenmiştir. Ancak nahiye müdürünün azli yargı kararına bağlı olacaktır. TBMM ZC, C. 24, 16.11.1338, s. 533-539.

¹⁵² Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 282.

¹⁵³ TBMM ZC, C.24, 26.10.1338, s.204-206.

¹⁵⁴ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, S yayınları, Ankara 1978, s. 77.

¹⁵⁵ Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 283.

II. TARİHSEL SÜREÇ: OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E BUCAKLARIN TOPRAK ÖRGÜTLENMESİNDEKİ YERİ

Nahiye kavramının tarihsel gelişimini incelemek, kavramın kullanıldığı dönemleri belirlemeyi zorunlu kılmaktadır. Nahiye kavramı her tarihsel dilimde aynı anlama gelmemekte; bu durum ise kavramı tarihsel dönemlere göre açıklamayı gerektirir. Yapılan tarihsel dilimleme, Osmanlı Devleti'nin hem beylik hem de imparatorluk biçimini içermekle beraber, Türkiye Cumhuriyeti devletini de kapsamaktadır. Nahiye kavramı, Osmanlı Devleti'nin imparatorluk dönemi içinde Tanzimat öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönem halinde ele alınacaktır. Başlangıç koşullarının sonraki gelişmeler üzerindeki etkisi ihmal edilemeyeceği için öncelikle Cumhuriyet'in, Osmanlı döneminden devraldığı nahiye yönetimi mirası üzerinde durulmuştur. Buradaki en önemli husus, kavramın ne zaman yönetsel bir kademe olarak kabul görüldüğünü ve bu kabul öncesinde ne şekillerde varlığını sürdürdüğünü ortaya çıkarmaktır.

A. Tanzimat Öncesi Dönemde Bucak Yönetimi

Osmanlı Devleti kurulduğu andan itibaren imparatorluk sınırlarına sahip değildir. Bu nedenle beylik dönemindeki mekân algısı ile imparatorluk dönemindeki mekân algısı birbirinden farklıydı. Aynı durum Cumhuriyet dönemi için de geçerlidir. Mekân algısı farklı olduğunda yönetsel kademelenmelerin üzerinde örgütlendiği mekânsal ölçek de farklılaşmaktadır. İşte bu nedenden ötürü, yukarıda sözü edilen dönemlerin hepsinde nahiye kavramının anlamsal karşılığı aynı değildir. Bilindiği üzere, Osmanlı devletinin sahip olduğu toprağa/mekâna göre yapılan dönemlendirme şu şekildedir: Beylik dönemi (1300-1453), İstanbul'un fethiyle başlayan yükseliş dönemi (1453-1579), duraklama dönemi (1579-1699) ve gerileme/dağılma dönemi (1699-1922).¹⁵⁶

Yukarıda bahsedilen dönemlerde “nahiye” kavramı farklı şekillerde kullanılmıştır. Alan yazında, nahiye kavramının anlamsal karşılığının ne olduğu

¹⁵⁶ Metin Kunt vd., *Türkiye Tarihi 3 (Osmanlı Devleti 1600-1908)*, Cem Yayınevi, İstanbul 1997, s. 9.

konusunda bir birliktelik sağlanabilmiş değildir. Nahiye kavramı bazen bir yönetim birimini, bazen de coğrafi bakımdan küçük veya büyük bir çevreyi ifade etmektedir.¹⁵⁷ Eyaletin bir kesimini anlatmak için “Nahiye-i Tokat an eyalet-i Rumiyye-i Sugra” (Rum eyaletinin Tokat nahiyesi) şeklinde kullanılan kavramın, bugünkü anlamına yaklaşık olarak “Nahiye-i Dömeke an kaza-i Çatalca der liva-i İnebahtı”¹⁵⁸ biçiminde de kullanıldığını görmekteyiz. Örneğin nahiye kavramı, “Nahiye-i Sivas” ifadesiyle de bir *vilayete* karşılık gelmektedir.¹⁵⁹ Fakat buradaki vilayet kelimesi günümüzde kullanılan vilayet kavramıyla aynı düzlemde değildir. Anadolu Selçuklu devletinin “vilayet”i daha sonradan Osmanlı devletinin tahrir defterlerinde nahiye olarak ifade edildiği için bu şekilde bir karışıklık ortaya çıkmıştır.¹⁶⁰ Gökbilgin’e göre nahiye, “ XIX. asrın ikinci yarısından itibaren idari teşkilatta mülki taksimatın en küçük parçasını bildiren bir tabirdir.”¹⁶¹

Osmanlı Devleti’nin beylik döneminde, genel olarak coğrafi bir birlik gösteren yerler *nahiye* adı altında toplanmıştır. Bu dönemde nahiyenin doğrudan yönetsel örgütlenmeye ait bir kavram olarak kullanılmadığı, Osman Gazi’nin Yenişehir’i fethedip, burayı merkez haline getirdikten sonra bazı yerlere bir takım tayinlerden anlaşılmaktadır. Kemal Paşazade’nin kayıt altına almış olduğu bu tayinler incelendiğinde, yer adlarının tanımlanması aşamasında *nahiye* kavramına yer verildiği görülmektedir. Örneğin, İnönü *nahiyesi* subaşılığına Gündüz Alp atanmıştır.¹⁶² Gündüz Alp’in atamasının yapıldığı İnönü *nahiyesi*, yönetsel bir kademeyi değil mekânsal bir ölçeği belirtmektedir. Mekânsal bir ölçeğin, yönetsel bir kademeye dönüşebilmesi için o mekânsal ölçekte yönetsel bir teşkilatlanmanın var olması gerekmektedir. Osmanlı Devleti’nin beylik dönemde ise bu şekilde bir teşkilatlanmaya rastlanmamaktadır.

¹⁵⁷ Tayyib Gökbilgin, *İslam Ansiklopedisi*, M.E.B. Yayınları, C. 9, s. 37.

¹⁵⁸ İnebahtı livasının (sancak) Çatalca kazasının Dömeke nahiyesi.

¹⁵⁹ *Türk Ansiklopedisi*, Cilt XXV, Milli Eğitim Basımevi, Ankara 1977, s. 78.

¹⁶⁰ Tuncer Baykara, *Anadolu’nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu’nun İdari Taksimatı*, Türk Kültürü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 1988, s. 77.

¹⁶¹ Tayyib Gökbilgin, *a.g.k.*, s. 37.

¹⁶² Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 77.

Osmanlı Devleti'nin yönetsel kademelenmesi yüzyıllar içerisinde değişiklik göstermektedir. XIV. ve XV. yüzyıllar arası Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı aşağıdan yukarıya doğru; köy, kaza, sancak ve beylerbeyilik (eyalet) ¹⁶³ şeklinde yönetsel ve askeri bir kademelenmeye tabi tutulurken;¹⁶⁴ genel olarak kabul görmüş şekliyle, beylerbeyilik ve sancak teşkilatına dayanan taşra yönetimi 17. yüzyıl sonlarından itibaren değişikliğe uğramaktadır. Nahiye'nin, Tanzimat öncesindeki konumunu değerlendirebilmek için söz konusu değişiklikleri incelemek gerekmektedir.

XIV. ve XV. yy arasında Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı yukarıda da belirtildiği üzere; köy, kaza, sancak, Beylerbeyilik şeklindedir ve köylerin üzerinde yönetsel bir birim olarak nahiye yerine kazalar yer almaktadır. Akdağ'a göre, XV. yy'da özellikle İstanbul'un fethiyle başlayan yükseliş döneminde Osmanlı devletini; yönetsel bakımdan büyük vilayetlere¹⁶⁵, vilayetleri sancaklara, sancakları da kazalara ayırmak hatalıdır. Akdağ, vilayet-sancak-kaza şeklindeki kademelenmenin tarihçilerin, modern devletin toprak üzerindeki örgütleniş şablonunu o döneme uyarlamasının bir sonucu olarak doğduğunu belirtmektedir. Askeri amaçlar göz önünde tutularak oluşturulmuş kademelenme vilayet-sancak-kaza şeklinde iken, *sivil hükümet*¹⁶⁶ kazalardan oluşmaktadır. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'nun geniş toprakları yüzlerce kazaya bölünerek; buralarda yönetsel-yargısal örgütler kurulmuştur. Devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetler, halka bu şekilde iletilmiştir.¹⁶⁷ Osmanlı Devleti'nde klasik dönemde temel yönetsel birimin, sancak mı yoksa kaza mı olduğu tartışma konusu olmuş ve alan yazında bir netlik sağlanamamıştır.

¹⁶³ 1591 yılından sonra beylerbeyliği kavramı yerine "eyalet" teriminin kullanılmaya başlandığı ihtimali üzerinde durulmaktadır. Bknz. Halil İnalçık, *Eyalet*, TDVİA, C. 11, s. 548.

¹⁶⁴ Metin Kunt, *Sancaktan Eyalete, 1550-1650 Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978, s. 16.

¹⁶⁵ Yazarın büyük vilayetten kastı aslında eyalettir. Çünkü, vilayet usulüne öncelikle 1864 vilayet nizamnamesiyle pilot bir uygulama olarak Tuna Vilayeti'nde geçilmiş ve bu usul 1867'de çıkarılan yeni Vilayetler Nizamnamesi'yle tüm Osmanlı topraklarına yayılmıştır.

¹⁶⁶ Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi (1453-1559)*, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, s. 59. Hükümet kavramı modern devlete ait bir kavramdır. Burada sivil hükümet ile anlatılmak istenen, askeri amaçlarla oluşturulmuş olan yönetsel kademelenmenin dışında kalan yönetim birimidir.

¹⁶⁷ A.k., s. 59.

Osmanlı yönetim düzeninde *askeri* ve *sivil yönetim* kavramları, genel olarak birbirinden ayrılmış değildir. Osmanlı Devleti’nde, Osman Gazi döneminden itibaren fethedilen yerler sancak adı altında bir takım bölgelere ayrılmış ve askeri-örfi işler sancak beyine yönetsel-adli konular da o yerin kadılarına verilmiştir.¹⁶⁸ Sancak kavramının tam anlamıyla ne zaman yönetsel bir birimi karşıladığını kestirmek bu nedenle zordur. XIV. yüzyıl boyunca sancak kademesinin başında bulunan sancak beyinin mülki bir amir mi yoksa sancağı altında belirli bir bölgenin birliklerini toplayan bir komutan mı olduğunu belirlemek güçtür. Fakat sancak kademesinin XIV. yüzyıl sonrasında, askeri bir birimden ziyade yönetsel bir birimi nitelediği söylenmektedir.¹⁶⁹ Metin Kunt, Akdağ’ın ifadesinin¹⁷⁰ tam tersi olarak, sancak kademesinin klasik dönemde önemli bir yönetsel birim olarak görüldüğünü tahrir defterlerine bakarak dile getirmektedir.¹⁷¹ Ortaylı’ya göre de, fiziki sınır yönünden Türkiye’nin vilayetleri büyüklüğünde olan sancaklar, klasik dönemde Osmanlı taşra yönetiminin ana birimidir.¹⁷²

XVI. yy Osmanlı *yönetsel kademelenmesi* içerisinde bir birim olarak sayılmayan nahiye, tahrir defterlerine bakıldığında *yönetsel bölünüşte* kendisini göstermektedir. 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.¹⁷³ Adı geçen eserin başlangıcında yer alan çizelgede, Maraş sancağının yönetsel

¹⁶⁸ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi I.Cilt*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1947, s. 38.

¹⁶⁹ Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 16-17.

¹⁷⁰ Akdağ’a göre, “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.” Mustafa Akdağ, *Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar*, AÜ *DTCF Dergisi*, C. 13, S. 1-2, (1955), s. 48.

¹⁷¹ Metin Kunt, *a.g.k.*, s.18. Tahrir defterlerinin idare bakımından önemi için bakınız: Halil İnalcık, *Suret-i Defter-i Sancak-ı Arnavid*, Ankara 1854. İnalcık’ın yayınladığı 835/1431-2 tarihli Arnavid sancağı defteri sureti Osmanlı arşivlerinde bulunan en eski tahrir defteri olmakla beraber bu gibi defterlerin bundan daha önce de hazırlanmış olduğu bilinmektedir.

¹⁷² İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği (1840-1880)*, Hil Yayınları Ankara 1985, s. 59.

¹⁷³ Refet Yınanç, Mesut Elibüyük, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, Ankara Üniversitesi OTAM Yay., Ankara 1988, s. XXX-XLVI.

bölümlemesi kazalar ve bunların içinde yer alan nahiyeler bazında ele alınmış olup vergi nüfusu, köy ve mezra sayıları bu sistematığe göre kaydedilmiştir.

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.¹⁷⁴ Aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi, Maraş Sancağı, 5 kaza, 27 nahiye, 869 karye (köy) ve 917 mezraadan oluşmaktadır. Zamantu kazası içindeki Pınarbaşı nahiyesinin, en fazla köy ve mezraya sahip olduğu dikkat çekmektedir.¹⁷⁵ 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 (Çizelge 2).

Çizelge 2. Maraş Tahrir Defterine Göre Maraş Livası Kazaları ve Nahiyeleri

KAZALAR	NAHİYELER	VERGİ NÜFUSU	KARYE (KÖY) SAYISI	MEZRAA SAYISI
KAZA-İ MARAŞ	Maraş Merkez	3050	0	0
	1. Nahiye-i Maraş	2448	52	29
	2. Nahiye-i Camustil	1355	28	18
	3. Nahiye-i Kurupınar	321	8	21
	4. Nahiye-i Kemer	623	23	15
	5. Nahiye-i Keferdiz	929	21	26
	6. Nahiye-i Kara Hayıt	2113	54	43
	7. Nahiye-i Bazarcık	1970	49	28
	8. Nahiye-i Aladinek	409	8	17
	9. Nahiye-i Göynik	529	8	11
	10. Nahiye-i Bertiz	1140	25	28
	11. Nahiye-i Zeytun	2076	12	40
	12. Nahiye-i Yenice Kal'a	575	17	32

¹⁷⁴ A.k., s. XLI-XLVI.

¹⁷⁵ A.k., s. XXXVI-XLI ve 3-4.

KAZA-İ GÜVERCİNLİK	1. Nahiye-i Güvercinlik	1433	43	62
	2. Nahiye-i Tiye	275	12	18
	3. Nahiye-i Kargılık	511	17	12
KAZA-İ ELBİSTAN	Elbistan Merkez	891	0	0
	1. Nahiye-i nefsi-i Elbistan	1341	18	15
	2. Nahiye-i Nargele	961	22	18
	3. Nahiye-i Ahsen Dere	1081	28	27
	4. Nahiye-i Sarsab	1999	43	34
	5. Nahiye-i Aynü'l-Arus	877	21	27
	6. Nahiye-i Nurhak	345	11	14
	7. Nahiye-i Orta Niyabet	2805	52	36
	8. Nahiye-i Hurman	817	14	76
KAZA-İ ZAMANTU	1. Nahiye-i Kala-ı Zamantu	961	28	38
	2. Nahiye-i Pınarbaşı	1951	56	100
	3. Nahiye-i Çörmüşek	2493	56	42
	4. Nahiye-i Hinzırı	766	17	25
KAZA-İ HİSN-İ MANSUR	Hısn-ı Mansur Merkez	948	0	0
	Kaza-i Hısn-ı Mansur	5122	126	65
TOPLAM		43115	869	917

Kaynak: Refet Yinanç, Mesut Elibüyük, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, s. XXX-XLVI.

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. Bu durum belli bir merkezi (nefsi) olmayan nahiyeler için de geçerlidir.¹⁷⁶ Belirtmek gerekir ki, yukarıda sözü edilen nahiye birimi yönetsel bölünüş açısından var olmakla birlikte yönetsel bir kademelenme içerisinde yer almamaktadır. Çünkü nahiye birimi herhangi bir yasal düzenleme ile Tanzimat öncesinde yönetsel birim olarak tanımlanmamış; adli bir birim olarak düzenlenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yönetsel bölünüşünde kazaların alt birimlerini adli birim niteliği taşıyan nahiyeler oluşturmaktadır. Bu nedenle kazaların yöneticisi konumundaki kadı ile kadının adli görevlerindeki yardımcısı (naip) arasında yakın bir bağ vardır. Osmanlı İmparatorluğu, adli örgütlenme bakımından kazalara ayrılmış ve her kaza birimi doğrudan Divan-ı Hümayun'a bağlanmıştır.¹⁷⁷ Kazalar, yönetsel teşkilat içinde sancakların altında yer alan birimlerdir ve herhangi bir yargı bölgesinin askeri işleri hariç diğer, yönetsel, hukuki ve yerel işlerinin kadılar

¹⁷⁶ İlhan Şahin, *a.g.k.*, s. 308.

¹⁷⁷ Mehmet Ali Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", *Osmanlı Ansiklopedisi*, Güler Eren (ed.), C.6, Yeni Türkiye Yayınları, (Ankara 1999), s. 119.

tarafından görülmesi nedeniyle yönetsel teşkilata girmiştir.¹⁷⁸ Her kazanın en önemli iki görevlisi kadı ve subaşıdır.¹⁷⁹ Kazanın yönetsel ve adli yönden başı olan kadı¹⁸⁰, belli bir kaza veya sancak bölgesine tayin edilmektedir. Her iki durumda da kendisine ait görevleri bu bölge dâhilindeki şehir, kasaba, *nahiye* ve köylerde yerine getirmekle yükümlüdür.¹⁸¹ Büyük ve küçük kazalarla, sancak ve eyalet kadılığı olmak üzere iki sınıf olan kadılık, kazanın askeri işleri hariç olmak üzere diğer yönetsel, hukuki ve mahalli işlerinden sorumludur. Şer'i ve hukuki hükümlerin uygulayıcısı olan kadı, aynı zamanda hükümetin emirlerini de yerine getirmektedir.¹⁸²

Kaza kadıları, hukuki işlerinin yanı sıra, kazanın diğer işlerini görmekle de sorumludur. Öncelikle, kaza bölgesindeki bütün askeri sınıf mensuplarını denetlemek, kazadaki mukataa işlerini kontrol etmek, vezir, beylerbeyi ve sancakbeylerine ait olan hasları gözetmek kadıya ait görevlerdir.¹⁸³ Osmanlı kadısının konumuz açısından önemli olduğunu düşündüğümüz görevi, adli teşkilat içerisindeki görevidir. Bu nedenle kadılık örgütlenmesinin diğer görevleri incelenmeyecektir.

Görev yaptıkları kazalarda bulunan şer'i mahkemelerin başı olan kadılar, nikâh, miras taksimi, yetim ve mal-i gaibin muhafazası, vasi tayin ve azli, vasiyetlerin ve vakıfların hükümlerine riayet edilmesinin nezareti, cürüm ve cinayet vs. bütün davalara bakmaktadırlar.¹⁸⁴ Kadı, mahkeme işlerinde kendisine yardımcı olması için kaza dairesi içindeki küçük birimlerin yani her bir *nahiye*nin başına o mahalin (yerin) uleması içerisinde bir *naip* (yardımcı) atamaktadır.¹⁸⁵ Naip

¹⁷⁸ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1984, s. 91.

¹⁷⁹ Halil Cin, *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1995, s. 222-223.

¹⁸⁰ Ünal'a göre, "Sancağa tabi bütün köyler, yönetsel-askeri açıdan sancakbeyine, kazai (adli) açıdan kadıya bağlıdır." Mehmet Ali Ünal, *a.g.k.*, s. 119.

¹⁸¹ İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 1, (Mart 1976), s. 97.

¹⁸² İ. H. Uzunçarşılı, *a.g.k.*, s. 83-91.

¹⁸³ Halil Cin, *a.g.k.*, s. 223.

¹⁸⁴ İ. H. Uzunçarşılı, *a.g.k.*, s. 108.

¹⁸⁵ İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 98.

mahkemesinin bölgesi için kullanılan nahiye tabiri buradan gelmektedir.¹⁸⁶ Şer'i mahkemelerde kadılar adına çeşitli hizmetlerde görev yapan naip sayısı, kadının tayin edildiği kazanın büyük/küçük olmasına ve iş yüküne bağlıdır. Şer'i memur olarak kadı tarafından tayin edilen naip, kaza kadısı adına o nahiyenin şer'i işlerine bakmaktadır.¹⁸⁷ Kadı tayin ettiği naiplerin sayısını arttıramamakta; yeni bir naip tayini ile bölgesi içinde mahkeme kurması için, bunun gereğini merkeze arz etmesi ve gereken izni alması gerekmektedir.¹⁸⁸

Ortaylı'ya göre, kadı adına davalara bakmak ve gerektiğinde keşfe çıkmak gibi görevleri olan naiplerin, kadının yetki sahasına giren her işlemi yapıp yapmadıkları belli değildir. Bunun yanı sıra; naibin görevi kötüye kullanması durumunda kadının naibi azledebilme yetkisinin olması, hiyerarşik yetki ve denetim üstünlüğünün kadıda olduğunun bir göstergesidir. XVI. yüzyıl sonlarından itibaren kadıların naipleri usulsüz bir biçimde iltizam usulü ile atamaya başlaması bu sistemin bozulmasına yol açmıştır.¹⁸⁹ Nahiye 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:¹⁹⁰

“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 nahiye evvelce mevcut değildi. Mamefih büyük bir köy veya kasaba ile etrafındaki birkaç köy bir vezirin veya bir diğer devlet adamının ‘dirliği (hassı)’ olarak nahiye 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 subaşılardan da

¹⁸⁶ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilatı ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2008, s. 272.

¹⁸⁷ İ. H. Uzunçarşılı, *a.g.k.*, s.117.

¹⁸⁸ İlber Ortaylı, “Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, s. 98.

¹⁸⁹ *A.k.*, s. 98-99.

¹⁹⁰ Mustafa Akdağ, “Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar”, s. 48.

naiplerin kararlarına göre hareket ettiklerini” dile getirdiğini hatırlatarak nahiyeyi yönetsel bir birim kabul etmiştir. Çünkü naipier bazı yönetsel işlerle uğraşan fakat mahalli kadılar tarafından atanan Yönetsel memurlar ise nahiyeler de küçük birer yönetsel birim olmaktadır¹⁹¹. Fakat subaşı, voyvoda ve naipier 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. Nahiye 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.

Osmanlı Devleti’nin genel olarak kabul görmüş şekliyle, beylerbeyilik ve sancak teşkilatına dayanan taşra yönetimi XVII. yüzyıl sonlarından itibaren değişikliğe uğramaktadır. 1695’ten itibaren mukataalar¹⁹² iltizam usulüyle başka kişilere devredilir. XVIII. yüzyıldan itibaren, beylerbeyi, sancak beyi dışında kendilerine mütesellim ve ayan denilen kişiler de yönetici kategorisine sokulmaktadır. Beylerbeyilik, sancak, kaza kademelenmesinin yönetici sınıfında yaşanan bu düzensizliklerden ötürü bu yerlerde asayiş bozulmaktadır. Bunun sonucunda XVIII. yüzyılın sonuna, XIV. yüzyılın başına denk düşen III. Selim döneminde mülki yönetimde bir takım düzenlemeler yapılmaktadır. Buna göre, vali atamalarında rüşvet ve iltizamın kaldırılmasına karar verilmiş ve atanacak kişilerin

¹⁹¹ Nejat Göyünç, *XVI. Yüzyılda Mardin Sancağı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul 1969, s. 38-39.

¹⁹² Çiftçilerin devlet icarcısı sıfatıyla ödemekle yükümlü oldukları bütün vergi ve resimlerin hepsi de tımar, has ve zeamet olarak devlet hizmetlilerine verilmiş değildir. Sancaklar veya vilayetler dâhilinde bazı verimli arazi üzerinde bulunan köylerin vergi hasılatı da bizzat devlet hazinesine ayrılmıştır. Divan Hükümeti tarafından tayin olunan ve “emin” adı verilen memurlarca idare olunan bu gibi yerlere mukataa denir. Mukataaların idaresi aynen Has veya Zeametlerin idaresine benzemektedir. Mustafa Akdağ, *a.g.k.*, s. 46.

bizzat padişah veya sadrazam tarafından seçilmesi öngörülerek merkezi otoritenin gücü arttırılmaya çalışılmıştır.¹⁹³

Merkezi otoritenin gücünün arttırılmasına II. Mahmut döneminde yapılan bir takım düzenlemelerle devam edilmiştir. Taşra yönetimi ile ilgili olarak getirilen yenilikler özellikle taşra üzerinde merkezin denetimini arttıracak yöndedir. Örneğin, valiler maaşa bağlanmış; halkla hükümet arasında aracılık etmek üzere köylerde muhtarlıklar oluşturulmuştur.¹⁹⁴ Ayrıca II. Mahmut döneminde Dâhiliye ve Maliye Nezareti kurulmuştur. 1837’de Hariciye Nezareti (Dışişleri Bakanlığı) kurulunca görevli memurlar dâhiliye-hariciye memurları olarak ikiye ayrılmıştır.¹⁹⁵ 1839’da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı İmparatorluğu’nda yeni bir dönem başlamıştır. Tanzimat dönemi, imparatorluğun yönetsel modernleşme ihtiyacını duyduğu bir dönemdir ve mülki taşra örgütü merkeziyetçi amaçlarla yenilenmiştir. Tımar sisteminin bozulmasıyla mali yönetimde ortaya çıkan sorunlar çözülmeye çalışılmış ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır.¹⁹⁶

B. Tanzimat Sonrası Dönemde Bucak Yönetimi

Tanzimat ile bozulan eyalet yönetiminin iyileştirilmesi, kamu gelirlerinin arttırılması ve devlet sürekliliğinin sağlanması amaçlanmıştır.¹⁹⁷ 1842 yılının başlarında eyalet yönetiminde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, valilere eyaletlerin mali sorumluluğu verilmeyerek bu iş defterdarlara bırakılmıştır. *Sancak*

¹⁹³ Nejat Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, Güler Eren (ed.), C. 6, Yeni Türkiye Yayınları, (Ankara 1999), s. 86.

¹⁹⁴ Metin Kunt vd., *Türkiye Tarihi 3 (Osmanlı devleti 1600-1908)*, s. 119.

¹⁹⁵ Musa Çadırcı, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C. I, İletişim Yayınları, (İstanbul 1985), s. 212.

¹⁹⁶ Örneğin, “sancak yönetimi ‘mütesellim’lerden alınarak ‘muhasıl’lara verilmiştir. Muhasıllar, bölgenin hem yönetimini üstlenecekler hem de vergilerini doğrudan doğruya toplayarak hazineye göndereceklerdi. Bunun için Tanzimat’ın uygulandığı yörelerde mal-mülk sayımı yapılacak elde edilecek vergilere göre herkesin yılda ne kadar vergi ödeyeceği belirlenecekti. Muhasıllık örgütünün oluşturulması ile imparatorluğun kuruluşundan beri hem mali, hem askeri-yönetsel görevler yüklenmiş olan vali, mütesellim ve diğer yönetim görevlilerinin mali yükümlülükleri kalmamış bulunuyordu. Fakat istenen sonuç alınamayıp yolsuzluklar başlayınca muhasıllık, 1842 düzenlemesiyle kaldırılmış ve yerine sancak yöneticisi olarak kaymakam atanmıştır.” Bkz. Musa Çadırcı, *a.g.k.*, s. 213.

¹⁹⁷ Rıdvan Akın, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih*, C.6, S.32, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, (Ağustos 1996), s. 31 (Makalenin adı 1920’lerdir. Fakat makalenin ilk sayfalarında bu tarihten önceki dönemler de anlatılmıştır.)

yönetimi ise ilk kez *kaymakam* unvanlı görevliye verilmiştir. Sancaktan küçük *mali* ve *yönetmel* birim olmak üzere *kaza*¹⁹⁸ oluşturulmuş ve yönetimi kaza müdürüne verilmiştir. Böylece 1842'ye kadar adli birer birim olan kaza, kaza müdürünce yönetilen köyden sonra gelen bir yönetmel birim haline getirilmiştir.¹⁹⁹ Eyalet yönetimi ise, Tanzimat öncesi unvanını koruyarak bu dönemde de valilerce yönetilmiştir. Fakat yukarıda da belirtildiği gibi valilerin yetkileri, maliye işlerine doğrudan karışmamaları yönünde kısıtlanmıştır. Yönetmel kademelenme eyalet, sancak ve kaza olarak yeniden belirlenmiştir.²⁰⁰ Görüldüğü üzere, nahiye 1842'de henüz yönetmel bir birim değildir.

1842'den 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar geçen süre içerisinde ülke düzeni, 1849'da çıkarılan eyalet meclisleri nizamnamesi ile sağlanmıştır. Eyalet meclisleri nizamnamesi²⁰¹ o dönemde ülkede yürürlükte olan yönetimin tüm basamaklarında görev alanların uyacakları kuralları; güvenlik, bayındırlık, yargı, eğitim-öğretim gibi konuları kapsadığı için adını aşan bir içeriğe sahiptir.²⁰² Eyalet meclisleri yönetmeliğiyle, eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi 1842'den bu yana uygulanan değişiklikler dikkate alınarak, her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre, eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış, doğrudan vali derecesinde merkezden atanmış bir kişiye verilmiştir. Vali, mütesellim, ayan, şehir kethüdasının birlikte aldıkları, bazen de tek

¹⁹⁸ Osmanlı klasik düzeninde kazalar imparatorluğun kuruluşundan Tanzimat'a kadar geçen dönemde yapısı ve işleyişi değişen bir karakterde olmuştur. İlk başlarda yönetmel-adli yönü ağır basan kazalar, taşradaki genel çözülmenin başladığı 16. yüzyıldan itibaren adli yönü ağır basan bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden Tanzimat sonrası yönetmel bir birim olan ve günümüze kadar bazı değişikliklerle devam eden kazaları Tanzimat öncesi dönemdeki kazalar ile karıştırmamak gerekmektedir. Kazanın yönetmel bir birim olmasının gerekçeleri ile eyalet ve sancak yönetiminde yapılan değişiklikler Padişah Abdülmecit'in Hatt-ı Humayunu'na dayanarak hazırlanmış ve 14 Şubat 1842 tarih ve 238 sayılı dönemin resmi gazetesi Takvim-i Vekayi'de yayımlanmıştır. Fatih Sadık Torun, "Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma süreci (1842-1876)", *Karadeniz Araştırmaları*, S.32, (Kış 2012), s. 87.

¹⁹⁹ Musa Çadircı, *a.g.k.*, s. 213.

²⁰⁰ Musa Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", *Ord. Prof. Dr. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, TTK Basımevi, Ankara 1985, s. 257-260.

²⁰¹ Abdülmecit'in onayıyla, 1 Ocak 1849'da yürürlüğe konulan ve "Bu def'a saye-i şevket-vaye-i cenab-ı mülk-dari'den tertib ve teşkil olmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyyedir" başlığı altında yayınlanan düzenleme ile eyalet merkezlerindeki meclisin adı eyalet meclisi olmuştur. Musa Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 2, S. 5, (Eylül 1993), s. 4.

²⁰² Musa Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", s. 215.

başlarına yaptıkları işleri bu yönetmelikle birlikte yasal bir kuruluş olan eyalet meclisi üstlenmiştir. Meclis, yönetimin her basamağında görev alanları denetleme yetkisine sahip kılınmıştır. Fakat artan bürokrasi işlerin uzamasına yol açarak, yönetmelikle sağlanmak istenen denetim mekanizması sekteye uğramıştır. Bu nedenle, 1852'den itibaren belirli merkezlerdeki uygulamalara son verilmiş ve valiler yeniden eyalet meclisleri başkanlığı görevini üstlenmişlerdir.²⁰³

Klasik dönem ya da Tanzimat öncesi valisinin mutlak otoritesi göz önünde tutulduğunda 1849'daki düzenlemede valilere tanınan yetkilerin çok az olduğu anlaşılmıştır. Bunun üzerine, 1852 yılından başlanarak valilerin yetkilerini artırma yoluna gidilmiştir. Öncelikle meclis başkanlarının merkezden atanmasından tamamen vazgeçilmiştir.²⁰⁴ Osmanlı'da merkezçiliğin geniş çapta uygulanması anlamına gelen “yetki genişliği” 1852'de, tüm asker ve sivil memurların valiye bağlanması ve bu memurların eylem, atanma ve azillerinden valinin sorumlu tutulmasıyla yönetim sisteminde yerini almıştır. Merkezci yönetimin kuruluşunu tamamlayan 1864 ve 1871 Nizamnameleri de bu durumu pekiştirmek suretiyle sonraki il yönetimi mevzuatına alt yapı oluşturmuştur.²⁰⁵

28 Şubat 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı'nda yönetimle ilgili sorunlara da yer verilmiş; eyalet ve sancak meclislerine yeni bir şekil verileceği, özellikle üye seçimlerinde düzenlemeler yapılarak, kararların doğru alınmasının sağlanacağı belirtilmiştir.²⁰⁶ Islahat Fermanı'ndan sonra süre gelen gelişmeler ve Osmanlı eyalet yönetiminin aldığı biçim Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetsel yapısını büyük ölçüde etkilemiştir.²⁰⁷ Ferman ile öngörülenler, 1858 yılında “*Vülat-ı izam ve mutasarrıf-ı*

²⁰³ Musa Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 5-6.

²⁰⁴ Musa Çadircı, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 277.

²⁰⁵ Gencay Şaylan, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik” *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Kurthan Fişek (ed.), Türk İdareciler Derneği Araştırma Dizisi, Ankara 1976, s. 27.

²⁰⁶ Musa Çadircı, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 277.

²⁰⁷ Mutullah Sungur, “XIX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi”, *Türkler Ansiklopedisi*, C.13, Yeni Türkiye Yayınları, (Ankara 2002), s. 751.

kiram ila kaymakamlar ve müdürlerin vezaifine şamil talimat”²⁰⁸ ile uygulanmıştır. Talimat, ülkeyi eyaletlere, eyaletleri livalara, livaları kazalara, kazaları da karyelere (köylere) ayırmıştır.²⁰⁹ 1858’deki talimatname, taşra teşkilatına yeni bir yön vermiştir. Bu talimatname ile meclislere bırakılmış görevler valiye devredilmiştir. Böylece 1849 düzenlemesinin tam tersi biçimde valilerin yetkileri arttırılmış ve vali meclisleri denetleme görevini de yüklenmiştir. Merkez taşradaki denetimini valiler üzerinden kurmak istemiştir. Fakat eyaletlerdeki örgütlenme eksikliği, eyalet yönetiminde karışıklıklara neden olmuştur.²¹⁰

Osmanlı İmparatorluğu’nda IX. yüzyılın ilk yarısından itibaren bir yandan imparatorluk üzerinde merkezin gücü arttırılırken diğer yandan yönetimin etkili ve hızlı işleyebilmesi için taşradaki görevlilere bir takım yetkiler sağlanmıştır.

Taşradaki yönetimin hızlı ve etkili işleyebilmesi için valilere tanınan yetki ve görevler merkezin otoritesine aykırı bir durum oluşturmuş; bunun sonucunda valileri kontrol alabilmek adına bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Diğer yandan milliyetçilik akımından etkilenen, kendi ulus devletlerini kurmak isteyen ve bu amaç doğrultusunda Osmanlı İmparatorluğu’ndan ayrılma girişimleri içerisine giren gruplar merkezîyetçiliği kendilerine bir tehdit olarak görmüşlerdir. Bu çerçevede söz konusu dönemde mülki yönetim, bu güçler arasındaki gerilimler, çatışmalar, uzlaşmalar içerisinde sıkça değişikliğe maruz kalmıştır. 1860’lı yıllara girilirken Osmanlı Devletinin mülki yapısının hala oturmamış olması mülki yönetimde yapılan düzenlemelerin kalıcı olmamasına neden olmuştur.²¹¹

²⁰⁸ Talimat hükümlerinin değerlendirmesi ve özeti için bkz. Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1940, s. 117-126.

²⁰⁹ Tönük’e göre, “... Ancak bir eyalete bağlı bulunmayan livaların varlığı ve bunların başında bulunan mülki amirlere de mutasarrıf denildiği, yine talimat metninden anlaşılmaktadır. Talimatın, içinde bulunduğu zamanın yönetsel taksimatını ve idare amirleriyle memurların görev ve yetkilerini açıkça göstermesi bakımından gözden geçirilmesi yararlı olacaktır. Bu metin ile valilere, eyaletlerde hükümetin tam bir temsilcisi olma sıfatı ve yetkisi verilmiştir. Ayrıca vali, eyalet memurlarını geniş bir denetim-gözetim yetkisiyle denetleyebilmekte; istediği yere atayabilmektedir.” Vecihi Tönük, *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, Ankara 1945, s. 116.

²¹⁰ Nizam Önen, Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s. 147.

²¹¹ A.k., s. 151-153.

1858 Talimatnamesi'nden de istenilen sonucun alınamadığını gören Sadrazam Fuat Paşa, Silistre, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilip Tuna eyaleti (vilayeti)²¹² adı altında toplanmasını ve sadece bu eyalet için yeni bir nizamname yapılmasını istemiştir.²¹³ Sonrasında Fuat Paşa, Niş sancağını yönetirken büyük başarılar gösteren Mithat Paşa ile Tuna Vilayet Nizamnamesini hazırlamıştır. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra yönetiminde yeni bir dönem başlamıştır.²¹⁴ Tuna Vilayet Nizamnamesi ile onun tüm ülkeye uyarlanmış hali olan 1864 Vilayet Nizamnamesi büyük benzerlikler göstermektedir.²¹⁵ Nizamnamelerin giriş ve "idare-i mülkiye" kısmını oluşturan ilk on beş maddelik kısım incelendiğinde bu maddelerin aynı olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu on beş madde ile ilgili ortak çıkarımlar yapmak mümkündür. Nizamnamelerin giriş kısmında yönetsel kademelenmenin "liva (sancak)" esaslı olacağı belirtilmiş ve bunların birimlerin oluşturacağı ünitelere "vilayet" adı verilmiştir.²¹⁶ Tuna ve 1864 Vilayet Nizamnamesi ile vilayet- livasancak- kaza ve köy şeklinde dört kademeli yönetsel bir kademelenme oluşturulmuştur. Buna göre, nahiye ve mahalle yönetsel bir kademe sayılmamıştır.²¹⁷ 1864 Vilayet Nizamnamesi nahiye birimini; "Birkaç köyün toplanmasından meydana gelen yerleşmeler kaza olmayıp, kazalara ilhak edilerek (kazalara bağlanarak) nahiye itibar olunacaktır" şeklinde tarif etmektedir.²¹⁸ Bu tariften de anlaşıldığı üzere 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre, kaza ile köy arasında bir büyüklüğe ya da nüfusa sahip yerler nahiye kabul edilmektedir. Fakat Nizamname, nahiye birimi için herhangi bir yönetsel örgütlenme öngörmemiştir.

²¹² 1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet teriminin yerine vilayet terimi kullanılmaya başlanacaktır.

²¹³ Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 136.

²¹⁴ Erkan Tural, "Bir belge: Hasburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 13, S. 3, (Temmuz 2004), s. 96.

²¹⁵ Tuna Vilayet Nizamnamesi 8 Ekim 1864'te yayınlanmıştır. Bununla birlikte 1864 Nizamnamesi'nin hazırlanması Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanmasından önce olmuştur. Fakat 1864 yılında tamamlanan düzenlemeyi bütün imparatorlukta aynı anda yürürlüğe koymanın zorluklarından kaçınma ve yeni düzenlemenin beklentileri karşılama düzeyini görmek amacıyla önce Tuna Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 160-174.

²¹⁶ Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin orijinal metni için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.5, No. 2, (Mart 1996), s.67-81. 1864 Vilayet Nizamnamesinin orijinal metni için bakınız: M.Saveci Eyüboğlu, "Tanzimattan Cumhuriyete kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları: 1864 Vilayet Nizamnamesi", *İdare Dergisi*, S. 211, (Temmuz- Ağustos 1951), s. 179-196.

²¹⁷ Erkan Tural, *a.g.k.*, s. 97.

²¹⁸ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, s. 87, Ayrıca bkz; 7 Kasım 1864 (7 Cemazeyilahir 1281) Vilayet Nizamnamesi Dördüncü Madde, Düstur, I.Tertip,C. I, s. 608-624.

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde nahiye ile ilgili hükmün varlığına rağmen bu nizamnamede başka bir düzenlemenin olmaması nahiye yönetiminin kurulduğunu söylemek için yeterli değildir. Nahiye yönetiminden söz edip nahiyeye ilişkin düzenlemeleri yapmamak dönemin Osmanlı yöneticilerinin tipik durumunu yansıtmaktadır. Tezin ileri ki kısımlarında da inceleneceği gibi, nahiye yönetimi kurulması Avrupalı büyük güçlerden ve özellikle Rusya'dan gelmektedir. Osmanlı yöneticileri de bu talepleri hayata geçirmeyi açıkça reddetmemekte, ötelemeyi tercih etmektedirler.²¹⁹

Ortaylı'ya göre de, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde nahiye biriminin yönetsel örgütlenmeye sahip bir yönetim kademesi olarak tanımlanmamasının sebebi dış siyasete bağlı bir durumdur. Çünkü o dönemde nahiye olmaya uygun yerleşme merkezleri, imparatorluğun daha çok Rumeli vilayetlerinde bulunmaktadır. Rumeli'de Hristiyan çoğunluğun üye olduğu nahiye meclislerinin kurulmasını isteyen dış odakların olduğu göz önüne alındığında, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin nahiye birimi için neden yönetsel bir örgütlenme oluşturmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle 1864 Vilayet Nizamnamesi, nahiyeden söz etmekle beraber, kuruluşu, organları ve yönetim usulü hakkında hiçbir hüküm içermemektedir.²²⁰

1871 Vilayet Nizamnamesi'nin öncesinde, 1867'de Tuna uygulamasını bütün ülkeye yaygınlaştıran Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi çıkarılmıştır. Yeni bir değişiklik getirmeyen bu nizamname 1871 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1867 Talimatnamesinin 3. Maddesince vilayetlerde kaza ve nahiyelerin kurulması öngörülmüştür. Buna göre nahiye halindeki küçük kazalar, büyük kazalara bağlanmıştır. Ayrıca, nahiye sayılacak kazaların müdürlük merkezlerinde birer ihtiyar meclisi oluşturulmuştur.²²¹ Görüldüğü üzere nahiye biriminin yönetsel konumu henüz netlik kazanmamış; nahiye yönetiminde, köy yönetimine has bir yönetsel organ olan ihtiyar meclisine yer verilmiştir. 1888'de nahiye yönetimini ilgilendiren bir başka nizamname daha yürürlüğe sokulmuştur. Fakat Tuna Vilayet

²¹⁹ Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 161.

²²⁰ İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 88.

²²¹ N.Önen, C. Reyhan, *a.g.k.*, s. 187-188.

Nizamnamesi gibi yerel nitelik taşıyan Girit Nevahi Nizamnamesi²²² nahiye yönetimini sadece Girit için düzenlemiştir.

Nizamnamenin 1. maddesinde nahiye tanımı yapılmış; buna göre nahiye, köylerden oluşan ve kazadan başka bir birim olarak kabul görmüştür. Nizamname'nin 15. maddesinde, nahiyenin yönetim örgütlenmesi, bir nahiye müdürü, bir müdür yardımcısı, sekiz üyeli bir nahiye meclisi şeklinde düzenlenmiştir. Yine aynı maddede, nahiye merkezi olan köyden hariç her köyde çoğunluğa sahip dine bağlı olmak üzere birer nahiye müdür temsilcisinin seçileceği de öngörülmüştür. Ayrıca, kırktan fazla Müslüman ve Hıristiyan ailenin bulunduğu nahiyeler de *karma* nahiye olarak nitelendirilmiştir. Karma nahiyelerde nahiye müdürünün çoğunluğa sahip mezhepten, müdür yardımcısının da azınlıktaki mezhepten seçilmesi uygun görülmüştür. Nahiye memurlarının yetkileri icra ve zabıtaya ait olarak sınırlandırılmış; memurların adli işlere karışmasının önü kesilmiştir. Nahiye müdürü seçilebilmek için okuma yazma şartı getirilmiş, kaza nahiyelerinde ve şehirlerde nahiye müdürü olabilmek için ise adaylarda belirli bir mal varlığına sahip olma şartı aranmıştır. Meclis kararlarının ancak mutasarrıf gözetimindeki idare meclisi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi, Girit'e tanınan geniş özerkliğe karşın merkezin hala kontrol gücünü elinde tutma isteğinden kaynaklanmaktadır. Girit Nevahi Nizamnamesi, yukarıda da belirtildiği üzere, nahiye meselesinin dış siyasete bağlı olduğunu gösteren bir örnektir. Fakat bu nizamname ile nahiye yönetimi üzerinden tanınan geniş özerklik Girit sorununu çözmeye yetmemiş, Girit 1907'de Osmanlı Devleti'nden fiilen kopmuştur.²²³

Nahiye birimini, statüsü ile ayrıntılı bir biçimde düzenleyen ve onu ülke genelinde yönetsel bir kademe haline getiren nizamname, 1871 Vilayet Nizamnamesi'dir. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri özleri itibariyle birbirini tamamlayan nitelikler göstermekte; her iki nizamname de 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi ile bir bütünlük oluşturmaktadır. 1864 Nizamnamesi'nde genel geçer bilgilerle belirtilen ve ne gibi bir içeriğe sahip olacağı belirsiz olan

²²² Düstur, Birinci Tertib, C. 6, Devlet Matbaası, Ankara 1939, s. 154-183.

²²³ N. Önen, C. Reyhan, *a.g.k.*, s. 192-195.

nahiye birimi, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin hemen ilk maddesinde köy ile kaza arasında bir yönetim kademesi biçiminde yerini almıştır. Bu nizamnameye göre oluşturulan yönetsel kademelenme; vilayet-liva-kaza-nahiye ve köy şeklindedir. Ayrıca 1871 Nizamnamesi yapmış olduğu bu sınıflandırmayı hukuksal bir zemin üzerinde temellendirmiştir.²²⁴

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde sadece ismi geçen nahiye birimine 1871 Vilayet Nizamnamesi, tam otuz madde ayırmıştır.²²⁵ Bu nizamnameye göre kaza içindeki yakın köy ve çiftliklerin bir araya getirilmesi ile oluşturulacağı söylenen nahiyeler diğer yönetsel birimlerde olduğu gibi bir yönetim merkezine sahip kılınmış ve bu merkezin konumu, nahiye merkezinin köylere olan uzaklığı esas alınarak belirlenmiştir. Nahiyenin kuruluşu uzun bürokratik işlemlere bağlanmıştır.²²⁶ Nahiye biriminin oluşturulması için en az sınırları içerisinde 500 “erkek” nüfusun olması şartı konmuştur. Nizamnamece her nahiyeyi bir müdürün ve ona bağlı bir danışma meclisinin yönetmesi uygun görülmüştür. Ayrıca nahiye müdürü olacak kişinin, adli sicilinin temiz olması, okuma yazmasının iyi derecede olması, bölgede kötü isim yapmamış olması ve son olarak da yirmi beş yaşından gün almış olması gerekmektedir.²²⁷

1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre nahiye müdürleri; yasa ve yönetmelikleri yönetim bölgesine duyurmak, muhtar ve ihtiyar meclislerini, seçimlerine kadar her anlamda denetim altında bulundurmak, muhtar ve ihtiyarlar meclisi hakkında köy halkından gelecek her türlü şikâyeti soruşturmak ve kaymakamı durumdan haberdar etmek, bölgelerinde zorunlu hizmetlerde görev yapmak üzere tespit edilen işçileri hazırlamak, merkez vilayetten köylere ulaştırılması gereken protesto ve ihtar türü yazılara aracılık etmek ve nahiye meclis toplantılarına başkanlık ederek alınan

²²⁴ Erkan Tural, “Bir belge; 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 14, S. 1, (Ocak 2005), s. 72.

²²⁵ Kimi kaynaklara göre nahiye yönetimine ayrılan madde sayısı 22'dir. Bkz. N. Önen, C. Reyhan, *a.g.k.*, s. 205.

²²⁶ Nahiyenin kuruluş nedenleri ve sınırları, sırasıyla kaza, livaya ve vilayet idare meclislerinde tartışılır. Daha sonra konu vilayet umumi meclisi toplantısında da görüşülerek karara bağlanır. Bu karar ve gerekçe merkezi hükümete bir mazbata ile bildirilerek, padişahın iradesiyle nahiye resmen kurulmuş olur. İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 88.

²²⁷ Erkan Tural, *a.g.k.*, s. 78.

kararları kaza kaymakamına bildirmek gibi sorumluluklar almışlardır.²²⁸ Özellikle, Doğu Anadolu’da aşiret reislerine müdür unvanı verilerek, aşiret yapılanmasının nahiye birimine dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Böylece aşiret yapılanmasının merkezin denetimi altına girmesi sağlanacaktır fakat bu uygulamadan sonuç alınamamıştır.²²⁹ Ayrıca, 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.

Biraz önce de belirtildiği üzere, nahiye müdürünün başlıca görevi vergi tevsii ve tahsilinde merkezden gelen tahsildarlara yardımcı olmaktır. Nahiye müdürü, sayılan bu sorumlulukların dışında, yönetim bölgesi içerisinde geniş bir şekilde işlenen cinayet davaları ile ilgili olarak ilk soruşturmayı yapmak gibi yan yükümlülüklerle de donatılmışlardır. Nahiye müdürünün cinayet davaları ile ilgili ilk soruşturmayı yapma yetkisine sahip olması ile klasik dönemde kadı naiplerinin “dava görme” yetkileri birbirine karıştırılmamalıdır. Çünkü Adliye Nezareti ayrı bir bakanlık olarak oluşturulmuş ve vilayet mahkeme sistemi 1864 Kanunu’ndan itibaren ayrı bir hiyerarşi içinde örgütlenmiştir.²³⁰ Böylece klasik Osmanlı dönemindeki adli-mülki yönetim birlikteliği bozulmuş, adli yönetim ile mülki yönetim birbirinden tamamen ayrılmıştır. Yukarıda saymış olduğumuz yetkilerle nahiye müdürünün sorumluluk alanı oldukça geniş bir şekilde çizilmiş olsa da; cezai işlem den kaçınması, dava görmekten sakınması ve ihtiyar heyetine düşen görevlere karışmaması gibi konular da vurgulanmıştır.²³¹

²²⁸ A.k., s. 78.

²²⁹ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 205.

²³⁰ Yapılan düzenlemelerle adli ve mülki yönetim birbirinden ayrılmaya çalışılmışsa da 1871 Vilayet Nizamnamesi’nin öngördüğü üzere; idare meclislerinin söz konusu işlemleri genel konular (idare-i umumi) ve dava konuları (devai-i idare) olmak üzere ikiye ayrılmıştır (madde 76). Genel konuların kapsamına vilayetin yağıacağı her türlü sözleşmeler, devlet binaları, hastaneler, gurebahaneler, vergi paylaşımları, düzeltmeleri vs. girerken (madde 77) memurların birbirleriyle ve halkı ile olan tüm sorunlarını karara bağlaması onun bir anlamda adli yönünü yani “deavi” boyutunu oluşturmaktadır (madde 78). Bununla beraber belirtmek gerekir ki, idare meclislerinin özel hukuka karşı olası müdahaleleri kesinlikle engellenmiştir (madde 79). Erkan Tural, *a.g.k.*, s. 78.

²³¹ Erkan Tural, *a.g.k.*, s. 78.

Ortaylı'ya göre, 1871 Vilayet Nizamnamesi'ndeki ilgili düzenlemeler kapsamında nahiye müdürleri adli ve hukuki işlere karışmadıkları, köy muhtar ve ihtiyar meclislerinin görevine de müdahale edemedikleri için nahiye, köyün üst yönetsel kademesi olmamaktadır.²³² 1871 Nizamnamesi ile nahiye içerisinde kalan köyün statüsünde herhangi bir değişiklik yapılmamış hatta bu anlamda 1864 vilayet nizamnamesinin hükümleri aynen korunmuştur. Karye (köy) bölümünde (fasl-ı rab'i-dördüncü bölüm) yapılmış olan asıl değişiklik muhtara düşen görevlerin oldukça detaylı bir şekilde belirtilmiş olmasıdır. Köy muhtarı ile nahiye müdürü arasındaki görev dağılımını ve hiyerarşiyi köy muhtarının nahiye müdürü ile iletişim halinde olmasını gerektiren görevlerini sıralarken görmek mümkündür. Köy muhtarı, nahiye müdürü tarafından kendisine gönderilen her türlü resmi evrakı köy ahalisine duyurmak, devlet tarafından belirlenen vergilerin ihtiyar heyeti ile beraber köy sakinlerine paylaşmak ve doğum-ölüm olaylarından nahiye müdürlerini haberdar etmekle yükümlüdür. Ayrıca muhtar, köyde yaşanan küçük suçlar hakkında nahiye müdürüne haber vermek, yaralama ve öldürme olaylarından nahiyeyi haberli kılarak gerektiğinde suçluların yakalanması için yardımda bulunmak, yaşa dışı imar faaliyetleri konusunda nahiye müdürünün dikkatinin çekilmesini sağlamakla sorumludur.²³³

Nahiye müdürünün yanı sıra nahiye meclisi, karar organı olarak 1871 Nizamnamesi ile varlık kazanmıştır. Buna göre nahiye meclisinin, her nahiyenin dairesi içindeki köy ihtiyar meclislerinden gönderilen, en çok dörder kişinin toplanmasıyla kurulması öngörülmüştür. Ayrıca, yılda dört kez valinin seçeceği zamanlarda toplanan nahiye meclisinin toplantı süresi bir haftayı geçememektedir. Meclisin toplantı zamanı kaymakam tarafından belirlenmekte ve toplantı sonucu alınan kararlar ise kaza makamının nahiye müdürüne vereceği emir ve talimat ile kesinlik kazanıp, uygulamaya konulmaktadır. Nizamname, nahiye müdürünü nahiye meclisinden sorumlu kılmıştır. Bu nedenle nahiye meclisi üyeleri nahiye müdürünün

²³² İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 88.

²³³ Erkan Tural, *a.g.k.*, s.79.

haberi olmaksızın kendi aralarında toplanamamakta; civar nahiye meclisleri ile ilişki kurup toplanmaları halinde ise kanunen sorumlu olmaktadırlar.²³⁴

1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre nahiye meclisi, nahiye dairesi içindeki köylere ait işlerden sorumlu kılınmıştır. Örneğin, nahiye meclisi köy halkı tarafından istenen nakdi ve ayni yardımların, bayındırlık tesislerinin, köyler arası yol inşaatlarının yapılmasını sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca meclis, nahiyenin ortak alanı olan mera, bataklık gibi yerlere ait sorunları çözmekle, ziraat, zanaat ve ticarete dair köy ihtiyar meclislerinden gelen görüşleri dikkate almakla, mülklerin dağıtılması hakkında ihtiyar meclislerinde verilen kararları incelemekle görevlendirilmiştir. Bununla birlikte nahiye meclisine, dava görmek ve para cezası kesmek gibi görevler yüklenmemiştir. Bu hüküm ile nahiye meclisinin hukuk işlerine müdahale edemeyeceği belirtilmiştir.²³⁵ 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde meclis kararları kesin kılınmamış; kaymakam onayına tabi tutulmuştur. Meclis kararlarının kaza makamının onayına tabi tutulması, merkezi yönetimin karar yetkilerini elinde bulundurma isteğinin bir sonucudur. Merkezden yerele doğru oluşturulan emir-komuta zinciri ile nahiye meclisinin kararları üzerinde nahiye müdürünü bile saf dışı bırakan bir merkeziyetçiliğin olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Nahiye meclisi kararlarına karşı oluşturulmuş bu merkeziyetçiliğin nedeni, daha önce de belirtildiği üzere o dönemde hem içte hem de dışta yaşanan siyasi karışıklıklardır. Ulusalçı akımları kullanarak Osmanlı Devleti üzerinde söz sahibi olmak isteyen devletler araç olarak nahiye birimini seçtikleri için, bu birimin yetkileri merkezde tutulmaya çalışılmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere, nahiye meclisinin toplanması, kararların tasdik ve uygulanması gibi işlemler, vilayet makamına kadar uzanan bürokratik bir kontrolü gerektirmektedir. Meclisin müdahale edemediği bir takım konular da mevcuttur. Örneğin, kaymakam tarafından tasdik edilen kararlardan özel yolların düzeltilmesi ve kamu malı olan bina ve bayındırlık eserlerinin tesisi işlerinde bilimsel araştırma yapmak kaza yönetimine ait olup nahiye meclisi bunlara müdahale edememektedir.

²³⁴ İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 89.

²³⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. N. Önen, C. Reyhan, *a.g.k.*, s. 211.

Burada üzerinde durulması gereken konu meclisin harcama yetkisidir. Merkezi bütçeden nahiye birimine herhangi bir gelir tahsis edilmemiştir ve meclis, yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri ifa ederken kaza merkezi belediyesine devletçe tahsis olunan gelirden nahiyelerin payına düşen parayı kullanmaktadır. Buna ek olarak, nahiye birimine yapılan para yardımı ve özel hibelerden oluşan tutar, nahiye meclisi kararı ile yapılacak imar işlerine karşılık tutulacak ve bunlar nahiye merkezinde meclis üyelerinin gözetimi altında bulundurulacaktır.²³⁶

1871 Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmaya çalışılan nahiye yönetimi, daha önceden de belirtildiği üzere yabancı devletlerin Osmanlı vilayet yönetimine devamlı olan müdahalelerini önlemek amaçlıdır ve sadece bir belgeden ibarettir. İmparatorluğun kırsal bölgelerindeki dağınık yerleşme düzeni, ulaşımın kötülüğü ve her bakımdan örgütlenememe durumu nahiye yönetiminin yaşamasını ve gelişmesini engellemektedir. Bu nedenlere bağlı olarak da nahiye meclisleri, İmparatorluk yıkılana kadar çok az nahiyede kurulabilmiştir. 1864 ve 1871 nizamnamelerine rağmen bu yıllarda nahiyelerin kuruluşu konusunda ağır davranıldığı ve kurulan nahiyelerin de bu nedenle az sayıda ve eksik teşkilatlı olduğu görülmektedir.²³⁷

1875 yılında Bosna ve Hersek'te karışıklıklar çıkmış ve 1871 Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulan yeni vilayet düzeni ülkenin her yerinde beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bu durumu düzeltmek amacıyla Mahmut Nedim Paşa yönetimi 1875 tarihli “Ferman-ı Adalet”i çıkardıysa da dış baskıları yatıştıramamıştır. Avusturya- Macaristan ve Rusya, Bab-ı Aliye “nahiyelerin hızlı bir şekilde kurulması” hakkında notalar vermiştir. Avusturya-Macaristan; nahiyelerin, kendisinin Bosna Hersek'e kolayca el atacağı bir şekilde ve Hristiyanların yönettiği idareler olarak yaygınlaşmasını, Rusya ise özellikle Bulgar köy yönetiminin bu sayede tamamen Bulgarlara geçmesini istemiştir. Osmanlı

²³⁶ Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 194-198. Necat Eldem, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969, s. 10-11.

²³⁷ İlber Ortaylı, *a.g.k.*, s. 89. Salnameler, Takvim-i Vekayi koleksiyonları ve ilgili arşiv vesikalarından bu konuda tutarlı ve devamlı bir uygulamanın olmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle bazı yazarların uzun nahiye listeleri vermeleri anlamsızdır. Bunların çoğu sadece ismen nahiyedir. Ayrıca bu listeler bile Osmanlı İmparatorluğu gibi geniş bir coğrafya için azdır. Bu nedenle Talat Mümtaz Yaman'ın devlet salnamelerinden aynen aktararak verdiği liste kesinlik kazanmış bir bilgi değildir. Bkz. T. Mümtaz Yaman, “Osmanlı İmparatorluğu'nun Mülki İdaresinde Avrupalılaşma”, s. 1529-1535.

Hariciye Nezareti ise bu notalar üzerine 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ni hazırlamıştır.²³⁸

1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ne göre nahiye kademesi, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilmesi sonucunda oluşturulmuştur.²³⁹ Nahiyeler, ayrı ya da toplu olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmış; buna göre, iki yüz haneli köy bir nahiyeyi oluştururken, iki yüz haneyi oluşturmak üzere birkaç köy ve mahallenin bir araya gelmesiyle de ikinci tür nahiyeler kurulmuştur. Nizamname'de elliden fazla haneye sahip köylerin, yıllık ödeneğini karşılamaları halinde, bir nahiye olabilecekleri belirtilmekle birlikte, elli haneden daha az olan köylerin ayrı bir nahiye olamayacakları, bunların diğeriyle birleşmek zorunda oldukları belirtilmiştir.²⁴⁰

Her nahiye, bir müdür ve üye sayısı sekizi geçmemek üzere, dört üyenin seçimle geldiği bir meclis tarafından yönetilecekti. 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 nahiye 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. Nahiye haklı tarafından seçilecek müdürlerin memuriyetleri kazaliva-vilayet hiyerarşisi içinde onaylanacaktı. İmam ve papaz gibi dini görevliler, öğretmenler ve devlet memurlarının müdür olamayacakları belirtilmişti. Nahiye yaşayanların çoğu gayrimüslim ise müdür onlardan, müdür yardımcısı Müslümanlar arasından seçilecekti; aynı kural tersi için de geçerliydi. Nahiye meclislerinin görevi, halkın iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamak, küçük hukuk davalarını sulhen

²³⁸ İ.Hakkı Görelî, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", *İdare Dergisi*, (Mart-Nisan 1945), s. 146-169. İ.Hakkı Görelî, *İl İdaresi* adlı eserinde; bu nizamnamenin aslında Rus sefiri Ignatiev tarafından verilen tasarının bir tercümesi olduğunu söylüyor. Nizamnamenin dış devletlerin Balkanlar üzerindeki politikalarına uygun bir niteliği varsa da, bu tercüme iddiasını yazar belgesel olarak ispatlamıyor ve dayandığı kaynağı açıklamıyor. Bkz. Görelî, *İl İdaresi*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1952, s. 421.

²³⁹ 16 Nisan 1876 tarihli nizamname metninin transkripsiyonu şu kaynakta 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, *a.g.k.*, s. 201-202. Fakat, devlet mevzuatı arasına giren bu nizamname üzerinde, kapsadığı yeni ve önemli hükümler sebebiyle durmak gereklidir.

²⁴⁰ N. E. Keskin, *a.g.k.*, s. 207-208.

çözmek, vergileri tahsil ederek hükümete teslim etmek, yıl sonunda bütün tahsilatın ve kaza mal sandığına gönderilen teslimatın hesabını vermektir. Avrupa'nın baskısı ve çıkarılan yeni düzenlemelere rağmen nahiye örgütlenmesinin yaygınlaşmadığı söylenmektedir.²⁴¹

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. Ana hatlarıyla bu süreç, 1850'lerin sonundan I. Dünya Savaşı'na kadarki yarım yüzyılda Avrupa emperyalizminin Anadolu'ya ve İmparatorluğun diğer bölgelerine girişinde gözlenebilir.²⁴² Nahiye yönetimini düzenleyen 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ni 1921 yılında İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası takip etmiştir. Bu layiha tezin bucak ve komün ilişkisi başlığı altında ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Nahiye ile ilgili 1921 sonrası diğer gelişmeler tezin diğer bölümlerinde ele alınmıştır. Tekrara düşmemek adına Tanzimat sonrası dönemde bucak yönetimi adlı bu bölüm burada sonlandırılmaktadır. Tezde kavramsal bütünlüğü sağlamak için ise bir sonraki başlık altında bucakların yönetsel bölünüş içerisindeki mekânsal analizi ele alınacaktır.

²⁴¹ Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara 1991, s. 253. Nahiye 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 sadarettten çekilmesi üzerine uygulanamadığını belirtmektedir. Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma 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 yararlanan 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. *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yılı 1897*, DİE, Ankara 1997, s. 15.

²⁴² Şevket Pamuk, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, K Kitaplığı, İstanbul 2003, s. 289.

III. MEKÂNSAL ANALİZ: YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ İÇİNDE BUCAKLAR

Bu bölümde, bucakların üzerinde örgütlendiği mekân ile olan ilişkisi yönetsel coğrafya disiplininin yararlanılarak incelenirken; bucakların yönetsel bölünüş içerisindeki mekânsal ölçeği optimal büyüklükle ilişkilendirilerek ele alınacaktır. 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.²⁴³ 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.²⁴⁴ 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.²⁴⁵ Yönetsel kademelenmeden bahsedebilmek için, kademeler arasında bu türden bir hiyerarşinin var olması gerekmektedir. Ayrı tüzel kişiliklere sahip olmalarından dolayı yerel yönetim birimleri, mülki idarenin taşra örgütlenmesi içerisindeki hiyerarşik zincire dâhil değillerdir. Bu nedenle yönetsel

²⁴³ B. Ayman Güler, *Türkiye’de Yönetim: Yapı*, s. 240.

²⁴⁴ 1982 Anayasası’nın 126. maddesine göre: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”.

²⁴⁵ B. Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 190.

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. Yönetsel bölünüşe ilişkin hazırlanan Çizelge 3'te, yönetsel kademelenme ile mekânsal ölçek arasındaki ilişki mülki yönetim sistemi açısından konu edilmektedir.²⁴⁶

Bir devletin idarî bölümler halinde incelenmesi olarak tanımlanan yönetsel coğrafya²⁴⁷, kademelenme kavramını kullanırken mekândaki kademelenmeyi ele almaktadır. Mekânsal kademelenmeyi tanımlarken de merkez yerler kuramına göre ortaya çıkan işlevsel kademelenmeden ayrı olarak sadece “yönetim merkezi” temelinde bir kademelenme öngörmemektedir. Mekân ile coğrafyanın ilişkisi; coğrafyanın mekânı incelemesinden ve bu inceleme sonucunda mekânsal bilgi elde etmesinden öte gelmektedir.²⁴⁸ Kavramsal Çerçeve başlığı altında da belirtildiği üzere yönetsel alan ile yönetsel birim kavramı farklı disiplinlerce benzer şekilde ifade edilmektedir. Buna göre yönetsel sınırla bölünmüş mekânlar, yönetsel coğrafya disiplininde yönetsel alan olarak tanımlanmaktadır. Yönetsel alanlar ülke ölçeğinden başlayıp, il, ilçe, bucak, köy ve belediye sınırlarıyla belirlenen yerler olup doğal ve beşeri unsurları kapsar. Bu kapsamdaki alanları kamu yönetimi disiplini ise yönetsel birim olarak tanımlamaktadır. Yönetsel alan ve yönetsel birim kavramları farklı disiplinler için aynı anlamı ifade etmektedir. Bucağın mekâna dayalı analizlerinin yapıldığı bu bölümde ağırlıklı yönetsel coğrafya disiplininin yararlanılmış; bu nedenle yönetsel birim kavramı yerine yönetsel alan kullanılmıştır.

²⁴⁶ Çizelge 3, çeşitli kaynaklar taranarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

²⁴⁷ Besim Darkot, “Türkiye’nin İdarî Coğrafyası Üzerinde Düşünceler”, *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi*, C. 6, S. 2, İstanbul 1961, s. 35.

²⁴⁸ Tümertekin’e göre, coğrafyada mekânın odak noktası olarak görülmesi 18. yüzyılda Immanuel Kant’ın dikkat çekmesiyle birlikte geniş ölçüde benimsenmiştir. İlk zamanlardan beri coğrafya, lokasyon, yön, mesafe ve yeryüzündeki özelliklerin uzantısı gibi mekânsal karakterlerle ilgilenmiştir. Çağdaş coğrafyacılar bu geleneği yeryüzündeki olguların karşılıklı mekansal etkilerinin ve düzenlerinin incelenmesi olarak genişletmişlerdir. Erol Tümertekin, *İnsan ve Mekân*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997, s.7.

Çizelge 3. Mülki İdarede Yönetmelik Kademelenme ve Mekânsal Ölçek

KADEMELENME		MEKANSAL ÖLÇEK	KAPSAM
1. KADEME	Ülke Tabanını Oluşturan Yerel Yönetim Alanları	1. Köy yönetim alanları	- Köy, mahalle, mezra, çiftlik, yayla, oba, kom, dam vb. kırsal yerleşmeler ve bunlara ait araziler. - Köy yönetim alanları içindeki Hazine'ye ait orman, funda, koru, makilik alan, orman vasfını yitirmiş arazi, mera, çayır, maden alanı, plaj vb.
		2. Belediye yönetim alanları - Belde Belediyeleri - İlçe Merkezlerindeki Belediyeler - İl Merkezlerindeki Belediyeler - Büyükşehir Belediyeleri - Büyükşehir Metropol İlçe Belediyeleri	- Belediye örgütüne sahip oldukları halde kasabalaşamamış köy nitelikli yerleşmeler - İl merkezi- ilçe merkezi durumundaki kasabalar - İl merkezi- ilçe merkezi durumunda olmayan belde statüsündeki kasabalar - İl merkezi- ilçe merkezi durumundaki şehirler - İl merkezi- ilçe merkezi durumunda olmayan belde statüsündeki şehirler - Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanı içinde yer alan şehir ve kasabalar ile köy nitelikli mahalle yerleşmeleri - Belediyelerin yönetim alanları içinde yer alan Hazine'ye ait orman, funda, koru, makilik alan, orman vasfını yitirmiş arazi, mera, çayır, maden alanı, plaj vb.
		3. İl Özel İdarelerinin yönetim alanları	İllerin yönetim alanları içinde köy ve belediye yönetimlerinin dışında kalan yerel yönetim alanları
2. KADEME	Mülki İdarenin Alt Kademesi	1. Bucaklar - Merkez Bucakları - Taşra Bucakları	- Merkez bucaklarının aynı zamanda yönetim merkezi (bucak merkezi) olan il merkezi ya da ilçe merkezi durumundaki belediye teşkilâtı şehir ve kasabalar - Taşra bucaklarına yönetim merkezliği (bucak merkezliği) yapan köy yerleşmeleri, belediye teşkilâtı kasaba ya da şehir yerleşmeleri - Merkez ya da taşra bucaklarının yönetim alanları içinde yer alan diğer belediye yönetim alanları (beldeler)
		2. Sadece merkez bucağından oluşan ilçeler	- Merkez ya da taşra bucaklarının yönetim alanları içinde yer alan köy yönetim alanları (köy, mahalle, mezra, çiftlik, yayla, oba, kom, dam vb. kırsal yerleşmeler ve bunlara ait araziler.) - Bucak yönetim alanları içindeki Hazine'ye ait orman, funda, koru, makilik alan, orman vasfını yitirmiş arazi, mera, çayır, maden alanı, plaj vb.
3. KADEME	Mülki İdarenin Ara Kademesi	1. İLÇELER - Merkez İlçeler - Büyükşehir metropol ilçeleri - Taşra İlçeleri(Normal statüdeki ilçeler)	- İl merkezlerinin içinde bulundukları merkez ilçelerin yönetim alanlarını oluşturan merkez ve taşra bucakları ve bunların yukarıda belirtilen kapsamı - Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, il merkezi konumundaki şehrin semtlerinde oluşturulan metropol ilçelerle, büyükşehir belediyesinin yasa ile belirlenen hizmet alanı içinde kalan ana şehrin dışında kalan metropol ilçeler, bunların içinde yer alan bucaklar ve yukarıda belirtilen kapsamı - İllerde merkez ilçelerin dışında kalan diğer ilçelerde (taşra ilçeleri ya da normal statüdeki ilçelerde) yer alan merkez bucakları ile taşra bucaklarının yukarıda belirtilen kapsamı - İlçe yönetim alanları içinde yer alan köy yönetim alanları (köy, mahalle, mezra, çiftlik, yayla, oba, kom, dam vb. kırsal yerleşmeler ve bunlara ait araziler.) - İlçe yönetim alanları içindeki Hazine'ye ait orman, funda, koru, makilik alan, orman vasfını yitirmiş arazi, mera, çayır, maden alanı, plaj vb.
4. KADEME	Mülki İdaresin Üst Kademesi	1. İLLER	İli oluşturan ilçeler, bucaklar ve tabandaki yerel yönetim alanları
5. KADEME	Ülke bütünü	TÜRKİYE	İller, ilçeler, bucaklar, yerel yönetim alanları

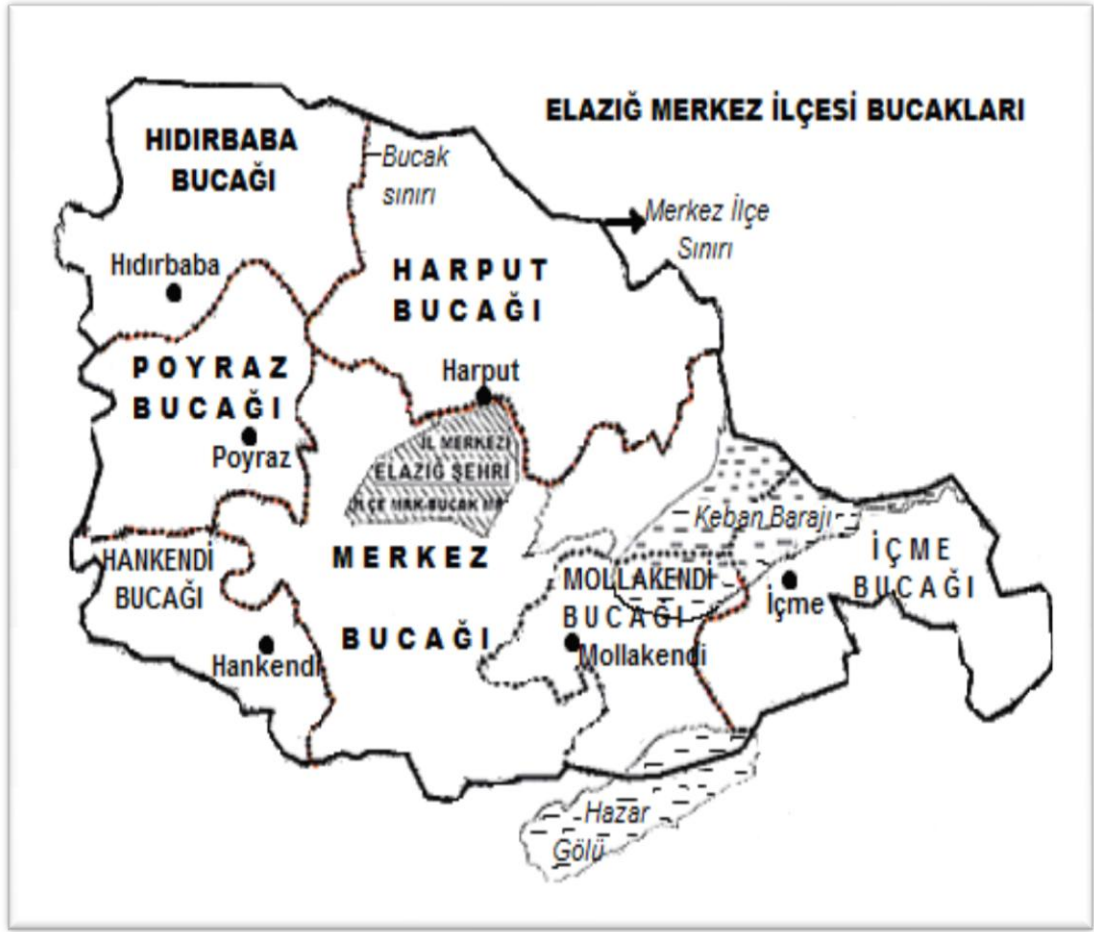
Yönetmel coğrafya bakımından bucak, “ulaşım ağı yönünden birbiriyle bağlantılı, jeomorfolojik ünite olarak (ova, plato, havza vb.) aynı coğrafi ortamı paylaşan, aralarında ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından ilişki bulunan kasaba ve köylerin bir sınır (bucak sınırı) içine alınmasıyla oluşturulmuş mülki idare alanlarıdır.”²⁴⁹ 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. Bu durumu, Elazığ ilinin merkez ilçesi ile Ankara ilinin taşra ilçesi olan Beypazarı ilçesi örnekleriyle ele alacağız. Kavram karmaşası yaşamamak için, örnekte kullandığımız kavramları açıklayarak ilerleyeceğiz.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, örnek olarak Elazığ ilinin merkez ilçesi ile Ankara ilinin taşra ilçelerinden Beypazarı ilçesi seçilmiştir. Bu örneklerin seçilmesinin nedeni merkez ilçede ve taşra ilçelerinde bucakların nasıl bir yapılanma gösterdiğini ortaya koymaktır. Bunun için öncelikle merkez ilçe ve taşra ilçesi tanımını yapmak gerekmektedir. Merkez ilçe, bir ilde, il merkezi konumundaki kentsel yerleşmenin içinde yer alan tek veya çok bucaklı ilçedir. Taşra ilçesi ise, bir ilin yönetim alanı içinde yer alan fakat merkez ilçe dışında kalan tek veya çok bucaklı ilçedir.

Elazığ ilinin merkez ilçesi, ilgili haritada görüldüğü üzere²⁵⁰, 7 bucak alanından (merkez bucağı ile 6 taşra bucağı: Harput, Hıdırbaba, Poyraz, Hankendi, Mollakendi ve İçme bucakları) oluşmuştur. Merkez İlçe içinde, merkez bucağının yönetim merkezi konumunda olan Elazığ, hem merkez ilçenin ilçe merkezi, hem de tüm ilin yönetim merkezi (il merkezi) konumundadır. Merkez bucağı içinde 2011 yılı verilerine göre, 4 belediye ve 27 köy yönetim alanı bulunmaktadır (Harita 1-Çizelge 4).

²⁴⁹ Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, s. 162.

²⁵⁰ *A.k.*, s. 179.



Harita 1. Çok Bucaklı Merkez İlçeye Örnek: Elazığ İli Merkez İlçesi
Kaynak: Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, s. 179.

Elazığ ilinin merkez ilçesi içinde yer alan 6 taşra bucakının toplamda 12-32 arasında yönetsel alandan oluştukları; 3 bucakın (Harput, Hıdırbaba, Poyraz) yönetim alanı içinde belediye teşkilatı bulunmadığı, Hıdırbaba ve Poyraz bucaklarının yönetim merkezlerinin köy özellikli yerleşmeler olduğu; Hıdırbaba bucakının en az nüfuslu, Mollakendi bucakının ise en fazla az nüfuslu taşra bucakı olduğu görülmektedir (Çizelge 4). Bucak merkezlerinin zaman içerisinde nüfus ve gelişmişlik düzeyi bakımından değişime uğraması birtakım sonuçlara neden olmaktadır. Bir yandan nüfusu ve gelişmişlik düzeyi artan bucak merkezleri ilçeleşirken diğer yandan nüfusu azalan ve belli bir gelişmişlik düzeyinin altında kalan bucak merkezleri ise köye dönüşmektedir. Nüfusları 2000'in altına düşen Hankendi ve İçme bucak merkezleri köye dönüştürülen bucak merkezlerine örnek oluşturmaktadır.

Çizelge 4. Elazığ İli Merkez İlçesinin Bucakları ve Yönetmel Alanları

ELAZIĞ İLİ MERKEZ İLÇESİ BUCAKLARI	BUCAK MERKEZİ	BELEDİYE YÖNETİM ALANI SAYISI VE NÜFUSU	KÖY YÖNETİM ALANI SAYISI VE TOPLAM NÜFUSU	TOPLAM NÜFUS 2011
1. MERKEZ BUCAĞI	Elazığ şehri (İl Merkezi): Nüfusu: 341.220	<u>4 Belediye</u> Elazığ: 341.220 Akçakiraz: 6.437 Yazıkönak: 8.685 Yurtbaşı: 7747 <u>Toplam: 364.089</u>	<u>27 Köy</u> Nüfus: 10.292	374.381
2. HARPUR (Taşra bucağı)	Harpur Nüfusu: Elazığ'ın mahallesidir.	-	18 köy Nüfus: 3363	3.363
3. HİDIRBABA (Taşra bucağı)	Hıdırbaba Nüfusu: 408	-	13 köy Nüfus: 2253	2.253
4. POYRAZ (Taşra bucağı)	Poyraz Nüfusu: 179	-	20 köy Nüfus: 3576	3.576
5. HANKENDİ (Taşra bucağı)	Hankendi Nüfusu: 1332	1 Nüfus: 1332	32 köy Nüfus: 4284	5.616
6. MOLLAKENDİ (Taşra bucağı)	Mollakendi Nüfusu: 2569	1 Nüfus: 2569	11 köy Nüfus: 3942	6511
7. İÇME (Taşra bucağı)	İçme Nüfusu: 1297	1 Nüfus: 1297	12 köy Nüfus: 3643	4940
MERKEZ İLÇE TOPLAMI		7 Belediye Nüfus: 369287	133 köy Nüfus: 31353	400.640

Kaynak: TÜİK-ADNKS 2011 Elazığ İli Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.

Daha önce açıklandığı üzere, bir ilin yönetim alanını oluşturan ilçelerden il merkezinin içinde yer aldığı ilçe merkez ilçe diğerleri ise taşra ilçeleridir. Taşra ilçelerinde bucakların nasıl bir yapılanma gösterdiğini Ankara ilinin Beypazarı ilçesinde ele alacağız. Çizelge 5'te görüldüğü gibi, Beypazarı ilçesi 4 bucaktan (Merkez bucağı ile 3 taşra bucağı: Karaşar, Kırbaşı, Uruş) oluşmaktadır.

Beypazarı ilçesinin Merkez Bucağı, ilçe merkezi konumundaki Beypazarı şehri ile 47 köy yönetim alanını kapsayan ilçenin orta kesimindeki en büyük alanlı ve en fazla nüfuslu bucaktır. İlçe merkezi konumundaki Beypazarı şehri aynı zamanda merkez bucağının yönetim merkezidir. Merkez bucakların yönetsel alanları, bucak yönetimi ile değil, il merkezlerindeki valilik veya ilçe merkezlerindeki kaymakamlıklarca yönetilmektedir (Harita 2).²⁵¹

²⁵¹ Okan Türkan, *Beypazarı İlçesinde Arazi Varlığının Tespiti ve Arazi Kullanım Planlamasına Yönelik Öneriler*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2013, s. 6. (Harita: 2, Okan Türkan tarafından hazırlanan Beypazarı İlçesinin Yönetmel Bölünüş Haritası'ndan yararlanılarak düzenlenmiştir.)

Çizelge 5. Ankara İli Beypazarı İlçesinin Bucakları ve Yönetmel Alanları

BEYPAZARI İLÇESİ BUCAKLARI	BUCAK MERKEZİ	BELEDİYE YÖNETİM ALANI SAYISI VE NÜFUSU	KÖY YÖNETİM ALANI SAYISI VE TOPLAM NÜFUSU	TOPLAM NÜFUSU 2011 ADNKS
1. MERKEZ BUCAĞI	Beypazarı şehri İlçe Merkezi 36.334	1 Nüfus:36.334	47 köy Nüfus: 4526	40860
2. KARAŞAR BUCAĞI (Taşra bucağı)	Karaşar Nüfusu: 1881	1 Nüfus:1881	6 köy Nüfus: 404	2285
3. KIRBAŞI BUCAĞI (Taşra bucağı)	Kırbaşı Nüfusu: 1218	1 Nüfus:1218	7 köy Nüfus: 1540	2758
4. URUŞ BUCAĞI (Taşra bucağı)	Uruş Nüfusu: 530	1 Nüfus:530	4 köy Nüfus: 585	1115
İLÇE TOPLAMI		4 Belediye Nüfus: 39963	64 köy Nüfus: 7055	47018

Kaynak: TÜİK-ADNKS 2011 Ankara İli Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.

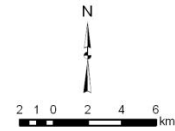
Merkez bucaklarında, taşra bucaklarında var olan bucak örgütlenmesi bulunmamaktadır. Bu nedenle bucak örgütlenmesinin varlığı yönünden taşra bucaklarını, merkez bucaklardan ayrı tutmak gerekmektedir. Bu alanların bucak örgütlenmesine sahip olmadığı halde merkez bucak olarak nitelendirilmesinin tek nedeni, il merkezi ve ilçe merkezlerinin içinde bulunmalarıdır. 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 bucaklarını aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi, altı grupta toplamak mümkündür. TÜİK'in 2011 yılı verilerine göre Türkiye'de 903 merkez bucağı bulunmaktadır. Bunların 548'i tek bucaklı ilçelerde, 355'i çok bucaklı ilçelerde yer almaktadır (Çizelge 6).



İşaretler

- | | | |
|----------------|--------------------|---------------------|
| — Köy sınırı | • Köy Merkezleri | ~ Akarsular |
| — İlçe sınırı | • Bucak Merkezleri | ■ Baraj ve göletler |
| — Bucak sınırı | ■ İlçe Merkezi | ■ Hazine Arazisi |
| — Yollar | | |



Harita 2. Çok Bucaklı Normal Statüdeki İlçeye Örnek: Ankara İli Beypazarı İlçesi (2011)

Kaynak: Okan Türkan, *Beypazarı İlçesinde Arazi Varlığının Tespiti ve Arazi Kullanım Planlamasına Yönelik Öneriler*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, s. 6.

Çizelge 6. Türkiye’deki Merkez Bucakların Türlerine Göre Sayısal Dağılımı (2011)

MERKEZ BUCAKLAR	Sayı
Tek bucaklı merkez ilçelerdeki merkez bucaklar	15
Tek bucaklı taşra ilçelerindeki merkez bucaklar	448
Tek bucaklı metropol ilçelerdeki merkez bucaklar	85
Birden fazla sayıda bucağı olan merkez ilçelerdeki merkez bucaklar	50
Birden fazla sayıda bucağı olan taşra ilçelerindeki merkez bucaklar	293
Birden fazla sayıda bucağı olan metropol ilçelerdeki merkez bucaklar	12
TOPLAM	903

Kaynak: TÜİK-ADNKS 2011 Tüm İllerin Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.

A. Tek Bucaklı İlçelerdeki Merkez Bucakları

Bir ilçe tek bucaktan oluşmuşsa bu tip ilçelere “tek bucaklı ilçe” ya da “sadece merkez bucağından oluşan ilçe” denilmektedir. Yukarıdaki çizelgede belirtildiği üzere 15 ilin (Afyonkarahisar, Batman, Bolu, Burdur, Çankırı, Denizli, Giresun, Iğdır, Isparta, Karabük, Kilis, Kırıkkale, Nevşehir, Siirt ve Yalova) merkez ilçesi, tek bucaklı ilçe statüsünde olup sadece merkez bucağından oluşmaktadır. Bu durum için Afyonkarahisar ilinin merkez ilçesi örnek seçilmiş, yönetsel bölünüş çizelgesi ve haritası eklenmiştir. Afyonkarahisar ilinin merkez ilçesi, Elazığ merkez ilçesi gibi çok bucaklı değil, sadece bir bucak alanından (merkez bucağından) meydana gelmektedir. Afyonkarahisar ilinin merkez ilçesi ya da diğer bir ifadeyle Afyonkarahisar ili merkez ilçesinin merkez bucağı 16 belediye ve 31 köy yönetim alanından oluşmaktadır. Bu örnekte merkez bucak ve merkez ilçe iç içe geçmiştir.²⁵² (Ek 1, Harita 3).

²⁵²Ali Özçağlar, “Türkiye’de Mülki İdare Alanlarının İdari Coğrafya Analizi”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, C.3, S.1, (Ankara 2005), s. 17.

bucakların yönetim merkezleri köy, kasaba ve şehir niteliğinde olabilmektedir. Yönetim merkezi köy, kasaba ve şehir niteliği taşıyan bucaklar aşağıdaki başlık altında incelenmiştir.

D. Yönetim Merkezi Köy, Kasaba ve Şehir Niteliği Taşıyan Bucaklar

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

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin son kademesi olan bucak aynı zamanda köy yerleşmelerinin mekânsal anlamda bir üst basamağını oluşturmaktadır. Yönetimsel 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 yönetimsel ilişkiler mevcuttur. Bu nedenle bucak merkezi ile özellikle köyler arasındaki uzaklık önemlidir. 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.²⁵³

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 bu arada Ziraat Bankası'nın kamu iktisadi teşekkülü haline getirilerek yurt sathında şube açmaya başlaması ile bazı bucak merkezleri bu nimetlerden yararlanarak kırsal

²⁵³ TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ. 1, 10.1.1337/192.

kesimde hizmet fonksiyonu yükseltilmiş belediye teşkilatlı kasaba hatta şehir haline gelmişlerdir.²⁵⁴

MEHTAP 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.²⁵⁵ Harita Genel Komutanlığı tarafından hazırlanarak basılan *Türkiye Mülki İdare Bölümleri* haritalarında eski bucak alanlarına yönetim merkezliği yapan herhangi bir Yönetmelik işlevi olmayan yerleşmeler “*bucak merkezleri*” şeklinde gösterilmektedir.²⁵⁶ 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 7) :

Çizelge 7. 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 belediye	124	Kasaba
Nüfusu 5001-10000 arasında olan belediye	25	
Nüfusu 10001-30000 arasında olan belediye	11	
Nüfusu 30000’in üzerinde olan belediye	2	Şehir
TOPLAM BUCAK MERKEZİ	625	

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

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. (Harita 5). 2012 yılı verilerine göre bu tip

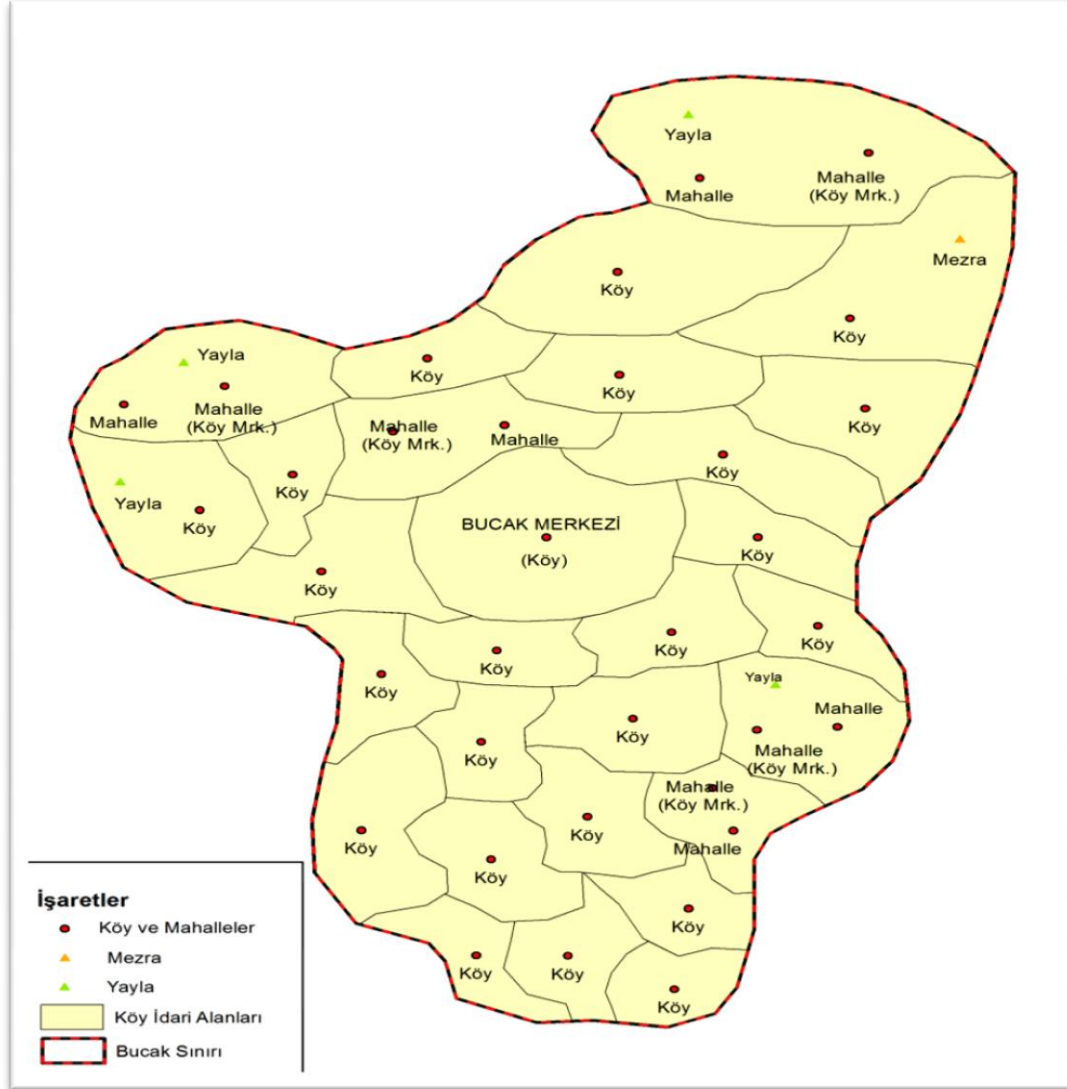
²⁵⁴ Ali Özçağlar, *İdari Coğrafya*, s. 167.

²⁵⁵ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 334.

²⁵⁶ Coğrafi Ürün Kataloğu,

<http://www.hgk.msb.gov.tr/CografikUrunKatalogu/tematik/resimler/turkiyesiyasi03.jpg>, (26.11.2013).

bucakların Türkiye'deki sayısı 463'tür.²⁵⁷ Yönetmelik coğrafya yönünden bu tip bucakların bölgesel dağılımını incelediğimizde, ilk üç sırada Doğu Anadolu, Marmara, Karadeniz bölgelerinin yer aldığı görülmektedir (EK-Harita:1-2).



Harita 5. Yönetim Merkezi Köy Nitelikli Olan Temsili Bucak Haritası. (A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Arş. Gör. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.)

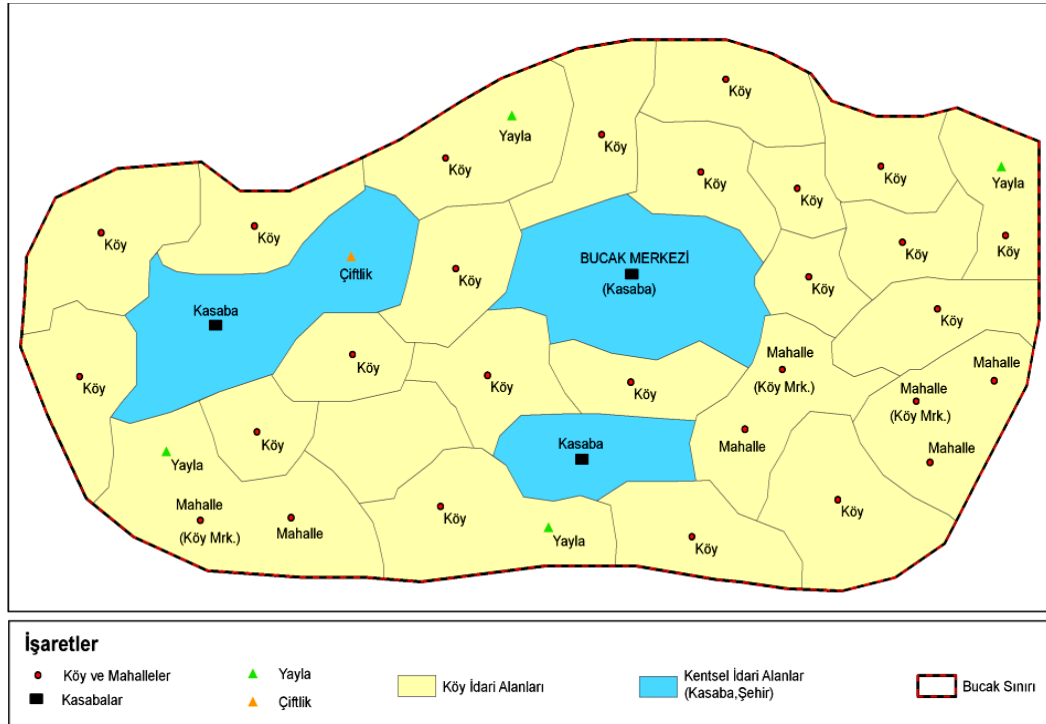
²⁵⁷ TÜİK ADNKS, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul> , (2012 Şehir, belde ve köy nüfusları), (11.12.2012).

Nüfusu 2.000-30.000 arasında değişen belediye teşkilatlı yerleşmeler (kasabalar) tarafından yönetilen bucak alanlarıdır. TÜİK'in 2012 yılı verilerine göre bu tip bucakların ülkemizde sayısı 160 idi. (Çizelge 8, Harita 6).

Çizelge 8. Nüfusu 10000'in Üzerinde Olan Kasaba Nitelikli Bucak Merkezleri

	İLİ	İLÇESİ	BUCAĞI	2012 Yılı Nüfusu
1.	Aksaray	Merkez	Sultanhanı	10088
2.	Mersin	Erdemli	Elvanlı-tömük	10907
3.	Balıkesir	Merkez	Altınova	11354
4.	Aydın	Merkez	Umurlu	11368
5.	Aydın	Germencik	Ortaklar	12960
6.	Hatay	Merkez	Serinyol	14751
7.	Balıkesir	Edremit	Altınoluk	15803
8.	Hatay	Merkez	Hıdırbey-çekmece	18511
9.	Muğla	Bodrum	Turgutreis	20324
10.	Zonguldak	Merkez	Kilimli	24111
11.	Hatay	Merkez	Harbiye	25118

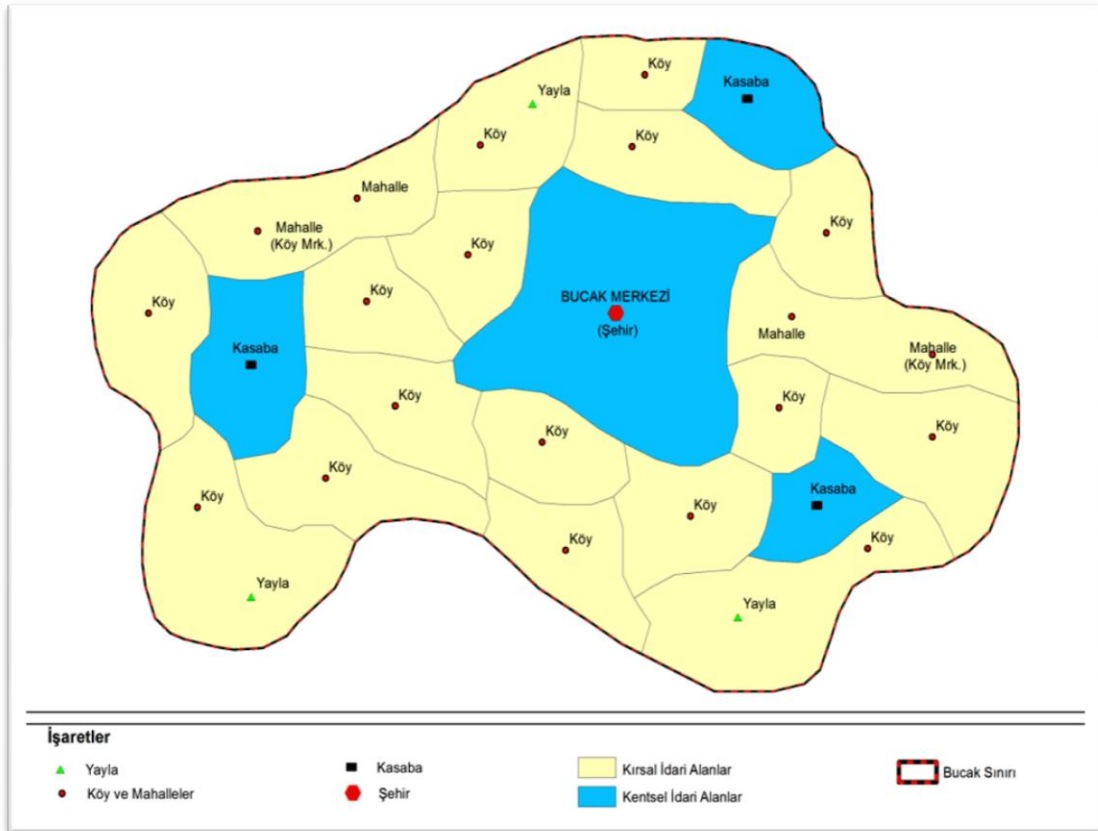
Kaynak: TÜİK 2012 ADNKS Tüm İllerin Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.



Harita 6. Yönetim Merkezi Kasaba Olan Temsili Bucak Haritası. (A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Arş. Gör. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.)

Türkiye’de nüfusu 30000’in üzerinde olan şehir nitelikli 2 bucak merkezi bulunmaktadır. Bunlardan biri Batı Karadeniz bölgesinde Zonguldak ilinin Merkez ilçesi içinde yer alan Kozlu (35409), diğeri ise Akdeniz Bölgesinde Hatay ilinin

Dörtöl ilçesi içindeki Payas (33700)'tır. Bu şehirlerin yönettiği 2 bucak alanı ayrı bir özellik taşımaktadır (Harita 7).²⁵⁸



Harita 7. Yönetim Merkezi Şehir Olan Temsili Bucak Haritası. (A.Ü.D.T.C.F. Coğrafya Bölümü Arş. Gör. Kerime Karabacak tarafından hazırlanmıştır.)

²⁵⁸ Burada yer alan veri ve haritalar, 6360 Sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’u kapsamamaktadır.

E. Mekânsal Ölçek ve Optimal Büyüklük Bakımından Bucaklar

Yukarıdaki verilerden ve haritalardan anlaşıldığı üzere merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin bir kademesi olan bucaklar, bünyelerinde barındırdıkları kırsal ve kentsel yerleşmeler(köy, kasaba, şehir) ve buralardaki yerel yönetim birimleri ile ilişki içerisinde. Mekân üzerindeki bu ilişkiyi yönetsel bölünüş ve mekansal ölçek yönünden incelemek, bucakların optimal büyüklüğünü belirleyebilmek adına bir ilk adımdır. Optimal büyüklük (optimal ölçek), mekansal ölçek kavramı ile ilişkili bir kavramdır. Bu nedenle öncelikle mekân kavramı üzerinde durmak gerekmektedir.

Mekân kavramı, disiplinler arası bir kavram olma özelliğini taşır ve değişik şekillerde tanımlanır. Dar anlamda insanın yaşadığı yer, ev, yurt anlamına gelen mekân, geniş anlamda uzayla birlikte evreni ve yeryüzünün tümünü ifade etmektedir. Doğal ve beşeri unsurların sentezinden oluşan yeryüzü, Dünya gezegeninin insanla etkileşim halinde olan kesimlerini kapsar.²⁵⁹ Toplumsallık kavramı ile mekan kavramı birbiriyle ilişkilidir. Gündelik yaşamın çözülmesinde mekânın konumuna işaret eden Certeau'a göre yer (mahal, mevki, mekân) düzendir ve sabitlik belirtmektedir. Diğer yandan *mekân*, birbirleriyle kesişen hareketli öğelerden oluşmakta ve bir yer kullanıldığında *mekâna* dönüşmektedir.²⁶⁰ Henry Lefebvre'ye göre mekân, hayal gücü ve keşiflerin yapıldığı yerdir ve insan-mekân ilişkilerinden doğan çeşitli boyutlardaki mekansal gereksinimler, beşeri yerleşmelerin fiziksel büyüklüğü içinde somutlaşmaktadır. Burada sözü edilen beşeri yerleşmeler hem geçmiş eylemlerin ürünü, hem de gelecek faaliyetlerin oluşmasına olanak sağlayan toplumsal mekânlardır.²⁶¹

Toplumsal mekânlardan biri de ülke topraklarıdır ve genelde ülke yönetimiyle ilgili mekânlardan söz ederken “arazi” ve “toprak” sözcükleri kullanılmaktadır.²⁶² Arapça bir sözcük olan “arazi”, Arz'a (Dünya'ya), yeryüzüne ait mekânları ifade etmektedir. Doğal ve beşeri unsurlarıyla yeryüzünün bütünü veya herhangi bir

²⁵⁹ Ali Özçağlar, *Coğrafyaya Giriş*, s. 189.

²⁶⁰ M. De Certeau, *The Practice of Everyday Life*, London: University of California Press, London 1988, s. 115.

²⁶¹ H. Lefebvre, *The Production of Space*, Oxford: Blackwell, Oxford 1992, s. 38-39.

²⁶² “Ülke arazisinin veya ülke topraklarının yönetimi” gibi.

bölümü genel anlamda arazidir. Arazi, sadece karaları değil, göl ve bataklıkları, akarsuları, sahilleri de kapsamaktadır. Kısacası, coğrafi ortamın bir parçası olan arazi, taşınabilen bir eşya olmayıp, üzerinde faaliyette bulunulan, yararlanılan, gereksinimlere göre üzerinde çeşitli düzenlemeler yapılabilen ve yönetilen alanların tümüdür.²⁶³

Devlet, sözü edilen toplumsal mekânlar üzerinde örgütlenir ve bu örgütlenişi belirli bir ölçeğe göre yapar. Devletin ölçeklendirilmesindeki farklı süreçler ve devletlerin zaman içindeki gelişimi, devletlerin ölçeklendirilmesini ülkelere göre farklılaştırır.²⁶⁴ Jamie Gough’a göre en temel tanımıyla ölçek kavramı, üzerinde belirli toplumsal süreçlerin ortaya çıktığı alanların boyutlarına dair niteliksel farklılıklardır.²⁶⁵ Brenner’e göre ise ölçek, iç içe geçmiş yersel birimlerin hiyerarşik yapıları içerisinde toplumsal sistemlerin ve ilişkilerin dikey dizilişlerini ifade etmektedir.²⁶⁶

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi açısından ölçek, mekân ile ilişkili bir kavramdır. Bu nedenle ölçek, mekânsal pratik de dâhil olmak üzere ‘şey’leri ve aralarındaki ilişkileri anlamak ve tanımlamak üzere kullanılabilen bir araç haline gelmektedir.²⁶⁷ Mekânsal büyüklüğü ifade etme aşamasında ise mekânsal ölçek kavramı karşımıza çıkmaktadır. Mekânsal ölçek, bir işleve veya amaca göre toprağın bölümlenmesi ve sınırlandırılmasıyla ilgili bir kavram olup mekânın nicelik ve niteliklerine göre büyüklük / küçüklük ifade eder. Toprak üzerinde en alt kademede yerleşim alanlarıyla başlayan mekânsal ölçek, üstte ülkesel ölçeğe ulaşmaktadır.²⁶⁸ Devlet, toprak üzerinde örgütlediği her yönetim biriminin ölçeğini, o yönetim biriminin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri karşılayacak optimal büyüklüğe göre belirlemektedir. Optimal büyüklük, kamusal hizmetlerin etkili bir

²⁶³ Ali Özçağlar vd., Rize İli Çamlıhemşin İlçesinde Doğal ve Beşeri Kaynakların Belirlenmesi ve Arazi Kullanım Kararlarının Geliştirilmesi, TÜBİTAK Proje No:102K025, Ankara 2006, s.16-17.

²⁶⁴ İbrahim Gündoğdu, “Jamie Gough ile Söyleşi”, *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 15, (Yaz 2006), s. 37.Örneğin ulusal devlet ölçeğiyle, federal devlet ölçeği birbirlerinden farklı özellikler taşımaktadır.

²⁶⁵ A.k., s. 28.

²⁶⁶ Neil Brenner, “Ölçeğin Sınırları, Ölçeksel Yapılaşma Üzerine Metodolojik Düşünceler”, *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 15, (Yaz 2006), s. 326.

²⁶⁷ Erdal Onur Diktaş, “Ölçek Sorunu: Teknik Bir Sorun mu, Yoksa Bir Kategorileştirme Sorunu mu?” *Ege Mimarlık Dergisi*, S.73, (Nisan 2010), s. 48.

²⁶⁸ Ali Özçağlar, *Coğrafyaya Giriş*, s. 188-189.

biçimde yürütülmesini sağlayacak nüfus ve alana sahip yönetsel alan büyüklüğünü ifade etmektedir.²⁶⁹

Bucakların optimal büyüklük bakımından incelenmesinde, *alansal büyüklük (yüzölçümü), nüfus büyüklüğü, bucakların yönetsel sınırları içinde yer alan köy ve belediye yönetim alanlarının sayıları* önem kazanmaktadır. Yönetsel alanların nüfus ve alan olarak büyüklüğü yetki ve görevleri belirlemede en önemli etkidir.²⁷⁰ Yönetsel alanların büyüklüğünün, kamusal hizmetin yararının öncelikli olarak bu alan içinde kalmasını sağlayacak ölçüde belirlenmesi gerekmektedir. Yönetim biriminin, kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi için yeterli coğrafi alana sahip olmasının yanı sıra, yasal ve yönetsel yetkilerle donatılmış olması da şarttır.²⁷¹

Merkezi yönetimin mekânsal örgütlenmesinde önem arz eden etmenler anayasalarda, “coğrafi durum”, “iktisadi şartlar”, “kamu hizmetlerinin gerekleri ve bu hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum ölçütleri”, “ekonomik ilişkiler” şeklinde belirtilmiştir. Bunlara ek olarak yönetsel kademelerdeki nüfus büyüklükleri, yönetim merkezlerinin etki alanlarının özellikleri ve merkezler arası ilişkiler düzeni de merkezi yönetimin mekânsal örgütlenmesinde etkilidir.²⁷² Bucakların optimal büyüklüğü nüfusa, sahip olduğu yönetsel alan sayısına ve toprak üzerinde kapladıkları yüz ölçümüne göre belirlenecektir. Optimal büyüklüğün tespitine geçmeden önce, bucakların mekânsal ölçek içerisindeki yeri incelenecektir.

Mekânsal ölçek olarak Türkiye topraklarını ele alıp bucak kademesini söz konusu mekânsal ölçekte incelerken TÜİK’in ADNKS verilerinden yararlanacağız. Ülkesel ölçekte Türkiye’de, 2012 yılı TÜİK / ADNKS²⁷³ verilerine göre, 957 ilçenin 48’inde hiç bucak bulunmazken, 586 ilçe sadece merkez bucağından oluşmaktaydı. Geriye kalan 371 ilçede ise, 371 merkez bucak ve 625 taşra bucağı bulunmaktaydı.

²⁶⁹ Hasan Canpolat, *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Ankara 2002, s. 16.

²⁷⁰ Nuri Tortop, “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 4, S. 6, (Kasım 1995), s. 24.

²⁷¹ Sami Güven, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 15, S. 1, (Aralık 1982), s. 36-37.

²⁷² Servet Mutlu, “Kamu Yönetiminde Mekânsal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 4, (Aralık 1989), s. 22.

²⁷³ TÜİK ADNKS, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, (11.12.2012).

Bilindiği üzere, merkez bucağından oluşan tek bucaklı ilçeler, 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 alanlarıdır. Bu nedenle bucaklardaki gerçek mekânsal ölçek değerlendirmeleri merkez bucaklar dışında kalan 625 taşra bucağı üzerinden yapılacaktır.

Çizelge 9’da görüldüğü gibi, yönetime esas olan mekân, tabanda yer alan ve yerel yönetimlerce yönetilen ülke topraklarının bütünüdür. 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. Köylerde muhtarlıkların, kasaba ve şehirlerde belediyelerin yönetim alanları, bucak kademesinin mekândaki yönetsel iz düşümleridir.

Çizelge 9. Türkiye'nin Yönetsel Bakımdan Mekânsal Kademelenmesi

I. İLLER	MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATLANMASI
II. İLÇELER • Merkez İlçeler • Büyükşehir metropol ilçeleri²⁷⁴ • Taşra İlçeleri • Sadece Merkez Bucağından Oluşan İlçeler	
III. BUCAKLAR • Merkez Bucakları • Taşra Bucakları	
KÖY YÖNETİM ALANLARI	YEREL YÖNETİM ALANLARI
BELEDİYE YÖNETİM ALANLARI ❖ Belde Belediyeleri ❖ İlçe Merkezlerindeki Belediyeler ❖ İl Merkezlerindeki Belediyeler ❖ Büyükşehir Belediyeleri ❖ Büyükşehir Metropol İlçe Belediyeleri	
İL ÖZEL İDARELERİNİN YÖNETİM ALANLARI	

Kaynak: Çizelge yazar tarafından hazırlanmıştır.

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.

²⁷⁴ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenlemeye göre, Büyükşehir Belediyesi hizmet alanı içindeki ilçelerdir.

Bucakların hukuki varlıkları yasa ile sonlandırıldığında, ilçelerin yönetsel alanları doğrudan yerel yönetim alanlarından oluşacaktır. Zaten, 548 ilçedeki yönetsel yapı bu şekildedir.²⁷⁵ 15 merkez ilçede, 357 taşra ilçesinde ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içindeki 85 metropol ilçede bucak kademelenmesi bulunmamaktadır. Bu tip ilçelerde, ilçenin Yönetsel alanı “merkez bucağı” adıyla doğrudan yerel yönetim alanlarından oluşmaktadır (Çizelge 10).

Çizelge 10. İlçelerin İçerdikleri Bucaklara Göre Sayısal Dağılımı (2011)

	Bucağı olmayan	Tek Bucaklı	Çok Bucaklı	Toplam
Merkez ilçe	0	15	50	65
Taşra ilçeleri	1	357	224	582
Büyükşehir belediyesi hizmet alanı içinde kalan metropol ilçeler	46	85	12	143
Büyükşehir belediyesi hizmet alanı dışındaki ilçeler	0	91	76	167
TOPLAM	47	548	362	957

Kaynak: TÜİK 2011 ADNKS Tüm İllerin Şehir, Belde ve Köy Nüfusları.

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 bölümlenmesinde hiyerarşik yapı içinde il merkezi ve ilçe merkezi konumundaki kentsel yerleşmelerin içinde yer aldığı bucak alanı olarak tanımlanmaktan öteye gitmemektedir. Bucakların en aktif oldukları dönemlerde bile merkez bucaklarda bucak teşkilatlanmasına önem verilmemiştir. Çünkü merkez bucaklarda bucak merkezi görevini il ve ilçe merkezleri üstlendiğinden buralarda ayrıca bucak müdürlükleri kurulmamıştır. Bu nedenle merkez bucaklarının işlevsellik yönünden taşra bucaklarından) ayrı tutulması gerekmektedir. İllerin Yönetsel alanları içindeki mekânsal kademelenmeyi Yalova ve Bartın illeri örneğinde açıklamaya çalışacağız. Yalova ilinin merkez ilçesinde bucak kademesi bulunmazken, Bartın merkez ilçesinde söz konusu kademelenmeyi görmekteyiz (Çizelge 11, 12).

Yalova iline ait ilçe-bucak kademelenmesi tablosu incelendiğinde (Çizelge 11), Yalova ilinin altı ilçeye (*Merkez, Altınova, Armutlu, Çınarcık, Çiftlikköy,*

²⁷⁵ 2011 yılında Türkiye’deki 957 ilçenin 548’i (%57’si) bu durumdadır.

Terminal) bölündüğü; Çiftlikköy ilçesi dışındaki ilçelerde taşra bucağı olmadığı geriye kalan beş ilçenin sadece merkez bucağından oluştuğu görülmektedir. Çiftlikköy ilçesi, kendi içinde merkez bucağı ve Kılıç bucağına ayrılmıştır. Merkez bucağını, İlçe merkezi konumundaki Çiftlikköy kasabası (18538) ile Gacık köyü (2718) meydana getirmektedir. Taşra bucağı konumundaki Kılıç bucağı, 8 köy yönetim alanı ile 1 kentsel Yönetmel alandan (Taşköprü kasabası: 3237) oluşmaktadır. Bucak içindeki 909 nüfuslu Kılıç köyü, taşra bucağının merkezidir.

Çizelge 11. Yalova İlinde İlçe-Bucak Kademelenmesi (Genel tablo)

İLÇELER	BUCAKLAR	BELEDİYE SAYISI	KÖY SAYISI	TOPLAM YÖNETSEL ALAN SAYISI	BELEDİYE 2011 ADNKS NÜFUSU	KÖY 2011 ADNKS NÜFUSU
1. MERKEZ İLÇE	Merkez BC.	2	9	11	106452	12546
2. ALTINOVA	Merkez BC.	4	13	17	17902	4784
3. ARMUTLU	Merkez BC.	1	5	6	5197	2626
4. ÇINARCIK	Merkez BC.	5	3	8	22893	1595
5. ÇİFTLİKKÖY	Merkez BC.	1	1	2	18538	2718
	Kılıç Bucağı	1	8	9	3237	3147
6. TERMAL	Merkez BC.	1	2	3	2082	2818
TOPLAM	6 Mrkz BC. 1 Taşra BC	15	41	56	176301	30234

Kaynak: TÜİK ADNKS: http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?vt_id=9&ust_id=5 (26.08.2012)

Yalova ilinin merkez ilçesinde bucak kademesi bulunmamaktadır. İl merkezi konumundaki Yalova şehri (100.863), Kadıköy kasabası (5.589) ve 9 köy yönetim alanından oluşan merkez bucağı, içerdiği yönetsel alan sayısı bakımından ikinci, nüfus bakımından birinci sırada yer almaktadır. Daha önce açıkladığımız gibi, illerin yönetsel taksimatında kademelenmenin birbirini kapsayacak şekilde yapılması nedeniyle, il merkezi konumundaki Yalova şehrinin, hem merkez ilçenin ilçe merkezi, hem de merkez bucağının bucak merkezi konumunda olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumun aynı durumdaki tüm il merkezleri için geçerli olduğunu söyleyebilmekteyiz. Sahip olduğu 17 yönetsel alan (4 belediye, 13 köy) ile birinci sırada yer alan Altınova ilçesi merkez bucağı (Altınova ilçesi) nüfus miktarı bakımından ikinci sıradadır.

Çizelge 12. Bartın İlinde İlçe-Bucak Kademelenmesi

İLÇELER	BUCAKLAR	BELEDİYE YÖNETİM ALANI SAYISI	KÖY YÖNETİM ALANI SAYISI	TOPLAM YÖNETİM ALAN SAYISI	BELEDİYE YÖNETİM ALANLARI 2011 ADNKS NÜFUSU	KÖY YÖNETİM ALANLARI 2011 ADNKS NÜFUSU
1. MERKEZ İLÇE	Merkez BC	1	83	84	54555	51655
	Arıt BC	1	12	13	1673	3043
	Kozcağız BC	2	40	42	7508	23368
2. AMASRA	Merkez BC.	1	30	31	6359	8784
3. KURUCAŞİLE	Merkez BC.	1	28	29	1696	5626
4. ULUS	Merkez BC.	2	49	51	5977	9011
	Kumluca BC.	1	20	21	2202	5834
TOPLAM	4 Mrk BC. 3 Taşra BC	9	262	271	79970	107321

Kaynak: TÜİK ADNKS: http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?vt_id=9&ust_id=5 (26.08.2012)

Çizelge 12’de görüldüğü üzere, Bartın ili, 4 ilçeden (Merkez ilçe, Amasra, Kurucaşile, Ulus) oluşmaktadır. Bartın ilinin Merkez ilçesi, üç bucağa (Merkez bucağı, Arıt, Kozcağız), Ulus ilçesi ise iki bucağa (Merkez ve Kumluca bucaklarına) ayrılmıştır. Amasra ve Kurucaşile ilçelerinde ise ilçelerin yönetsel alanı doğrudan merkez bucağı halinde olup buralarda bucak örgütlenmesi bulunmamaktadır. İl merkezi konumunda olan 54.555 nüfuslu Bartın, yerleşme tipi bakımından şehir özelliği taşımaktadır. Aynı zamanda (Yalova ili örneğinde olduğu gibi) hem merkez ilçenin hem de merkez bucağının yönetim merkezidir.

Bartın ilinin merkez ilçesine bağlı olan Arıt ve Kozcağız bucakları ile Ulus ilçesine bağlı Kumluca bucakları taşra bucağı özelliği taşımaktadır. Şu anda işlevsiz olsalar da örgütlenmeye sahip olan bucaklar bunlardır. Bağlı oldukları ilçelerin Yönetsel sınırları içinde merkez bucaklarından farklı bir durumdadırlar. Çünkü bu bucakların yönetim merkezi, il ya da ilçe yönetim merkezi ile çakışmaktadır. 2 belediye ve 40 köy yönetim alanından oluşan Kozcağız bucağı, nüfus büyüklüğü bakımından Bartın ilinin ikinci büyük bucağıdır. Bucak merkezi konumundaki 5455 nüfuslu Kozcağız, belediye teşkilatlı bir kasabadır ve bu özelliğiyle yerel yönetim birimi ile mülki yönetim kademesinin mekân üzerinde kesiştiğini gösteren bir örnektir. Arıt bucağı ise gerek yönetim alanı sayısı, gerekse nüfus büyüklüğü bakımından en küçük bucak alanıdır. Merkez bucağı dışında bucakları bulunmayan Amasra ve Kurucaşile ilçelerinde bucak örgütlenmesinden söz edilememektedir. Amasra ilçesi (Amasra merkez bucağı), ilçe merkezi konumundaki Amasra kasabası

(6359) ile 30 köyden; Kurucaşile ilçesi (Kurucaşile Merkez Bucağı) ise ilçe merkezi konumunda olan 1696 nüfuslu Kurucaşile kasabası ile 28 köyden oluşmaktadır.

Optimal büyüklük, en uygun, ideal büyüklük ya da kapasite demektir. Türkiye genelinde bucaklar için ideal nüfus aralığının, yönetsel alan sayısının ve alansal büyüklük değerlerinin tespiti, optimal değerlere ulaşma bakımından önem arz etmektedir.

1. Bucaklarda Optimal Nüfus Büyüklüğü

Bucakların ortalama nüfus ve alan tespiti optimal ölçek bakımından gerekli bir işlemdir. 2012 yılı TÜİK/ADNKS verilerine göre, 625 bucakta toplam olarak 4783940 nüfus bulunduğu, ortalama bucak nüfusunun 7654 olduğu, 426 bucağın bu değerin altında, 199 bucağın ise üstünde olduğu tespit edilmiştir.

**Çizelge 13. Nüfus Büyüklüğü Bakımından
Bucak ve İlçelerin Karşılaştırılması**

Nüfus Grupları	Bucak Sayısı	İlçe Sayısı
10-500	9	0
501-1000	27	0
1001-2000	59	1
2001-5000	193	53
5001-7000	111	51
7001-8000	40	24
Ortalama:7654		
8001-10000	41	53
10001-15000	81	93
15001-20000	25	79
20001-50000	36	279
50001-81856	3	90
TOPLAM	625	723*

* 723 sayısı, çizelgede belirtilen nüfus gruplarına ait ilçe sayısıdır.

Bu sonuca göre ortalama 7654 değerini en yakın aralıkta kapsayan 7000-8000 nüfus aralığını bucaklar için optimal nüfus aralığı olarak kabul etmek mümkündür (Çizelge 13). Bu nüfus aralığında yer alan ve nüfusları 7031 ile 7969 arasında değişen 40 bucağın ortalama değere en yakın büyüklükte olduğu saptanmıştır. Geriye kalan 10-500; 501-1000; 1001-2000; 2001-5000; 5001-7000 nüfus gruplarındaki toplam 400 bucak, 7000-8000 aralığındaki değerlerden küçük, diğer beş gruptaki 186 bucak ise 7000-8000 aralığından büyüktür.

Nüfus büyüklüğüne göre yaptığımız sıralamada bucaklardaki nüfusun 10 ile 81856 arasında değiştiği görülmektedir (Ek 3, Ek 4). Tunceli ilinin Ovacık ilçesine

bağlı Karaoğlan bucağı 1 köye ve 10 kişilik nüfusa sahiptir. Hatay ilinin merkez ilçesine bağlı Hıdırbey bucağında ise toplamda 81856 kişi ve 20 yönetsel alan (birim) ya da 9 belediye ve 11 köy bulunmaktadır.

Çizelge 14. Optimal Nüfus Büyüklüğüne (7665) En Yakın Bucaklar

Bucağın Adı	İlçesi	İli	Bucak Nüfusu
Reis	Akşehir	Konya	7516
Bağdere	Silvan	Diyarbakır	7527
Bağgöze	Eruh	Siirt	7669
Çandarlı	Dikili	İzmir	7676
Hisarönü	Çaycuma	Zonguldak	7768

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

2001-5000 ve 5001-7000 nüfus gruplarında toplam 304 bucak bulunmaktadır. Bucakların % 48,7'lik kısmının bu iki basamakta toplanması optimal nüfus büyüklüğü bakımından dikkat çekici bir durum olarak değerlendirilebilir. Optimal nüfus ölçeği olarak belirlediğimiz 7001-8000 nüfus grubundaki 40 bucak toplam bucak sayısının % 6,4'ünü oluşturmaktadır. Bu grubun üzerindeki 5 basmakta yer alan toplam 186 bucağın % 13' ünün (81 bucak) 10001-15000 nüfus grubunda yer aldığı görülmektedir.

Köylerden kentlere olan göç nedeniyle 1940-1960 döneminde 500 olan ortalama köy nüfusu 2012 yılında 470'e inmiştir. Bu nedenle 20 yönetsel alana sahip bir bucak için ortalama nüfusun 9000-10000 arasında olması gerekmektedir. Ancak gerçekteki durum bu değerlerle hiçbir uyum sağlamamaktadır. Çizelge 15'te görüldüğü üzere, bölgesel farklılıklar ve gelişmişlik durumuna göre aynı yönetsel alan sayısına sahip olan bucakların optimal nüfus aralığında yer almadıkları gözlenmektedir.

Nüfus büyüklükleri bakımından bucaklarla ilçeleri karşılaştırdığımızda, toplamdaki 957 ilçenin 723'ünün 1787-81549 arasında nüfusa sahip olduklarını tespit etmiş bulunmaktayız. Bu nüfus aralığında 590 bucak bulunmaktadır. Az nüfuslu bucakların yer aldığı 10-501 ve 501-1000 gruplarında ilçe bulunmazken, 1001-2000 nüfus grubunda sadece 1 ilçenin (Konya-Yalıhüyük 1787) bulunduğu dikkati çekmektedir.

**Çizelge 15. Yönetmelik Alan Sayısı 20 Olan 18 Bucanın
Nüfus Büyüklükleri (2012Yılı)**

	Bucanın Adı	İlçesi	İli	Nüfusu
1.	Cengerli	Refahiye	Erzincan	835
2.	Şerefiye	Zara	Sivas	3212
3.	Belören	İlgaz	Çankırı	3283
4.	Poyraz	Merkez	Elazığ	3341
5.	Osmanpaşa	Merkez	Yozgat	3545
6.	Bucakkışla	Merkez	Karaman	4626
7.	Dereköy	Bergama	İzmir	4934
8.	Maden	Merkez	Bayburt	5261
9.	Durak	Kepsut	Balıkesir	5297
10.	Hasbek	Sarıkaya	Yozgat	5354
11.	Susuzmüsellim	Hayrabolu	Tekirdağ	5711
12.	Üçpınar	Merkez	Manisa	5786
13.	Eğerci	Devrek	Zonguldak	6316
14.	Toklar	Tomarza	Kayseri	6563
15.	Şamlı	Merkez	Balıkesir	6767
16.	Kurthasanlı	Kadınhanı	Konya	11594
17.	Yaygın	Merkez	Muş	18423
18.	Hıdırbey	Merkez	Hatay	81856

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

Çizelge 16. İlçelerde Nüfus Ölçeği

Nüfus Grupları	İlçe Sayısı
1001-2000	1
2001-5000	53
5001-7000	51
7001-8000	24
8001-10000	53
10001-15000	93
15001-20000	79
20001-50000	279
50001-70000	67
70001-80000 Optimal ölçek (79931)	23
80001-100000	29
100001-150000	73
150001-200000	25
200001-500000	85
500001+ (840809)	22
TOPLAM	957

Çizelge 16’da görüldüğü üzere, bucakların en fazla sayıya eriştiği 2001-7000 nüfus grubunda ancak 104 ilçe bulunmaktadır. Bucaklar için geçerli olan optimal nüfus grubunda (7001-8000) ise bu değer 24’e düşmektedir. Karşılaştırma bakımından dikkat çeken diğer bir grup ise, 20001-50000 nüfus grubudur. Bu grupta 36 bucağa karşılık 279 ilçe bulunmaktadır. Yüksek nüfuslu metropol ilçeleri ve merkez ilçeleri de kapsadığı için ilçelerde optimal nüfus ölçeği 70001-80000’e yükselmektedir. Çizelge 14 incelendiğinde, ilçelerin en fazla sayıda toplandığı nüfus gruplarının sırasıyla 20001-50000 (279 ilçe), 10001-15000 (93 ilçe), 200001-500000

(85 ilçe), 15001-20000 (79 ilçe), 100001-150000 (73 ilçe) ve 50001-70000 (67 ilçe) olduğu görülmektedir.

2. Bucaklardaki Yönetmel Alan Sayısına Göre Optimal Büyüklük

Bir bucağın içindeki yönetmel alan sayısını köylerin ve belediye yönetim alanlarının toplam sayısı oluşturmaktadır. 2012 yılında 625 bucakta 9309'u köy, 593'ü belediye olmak üzere toplam 9902 yönetmel alan bulunmaktaydı.

9902 : 625 = 15,8 Bucak başına düşen ortalama yönetmel alan sayısı: 16

9309 : 625 = 14,8 Bucak başına düşen ortalama köy sayısı: 15

**Çizelge 17. Yönetmel Alan (Köy+Belediye) Sayısı
Bakımından Bucak ve İlçelerin Karşılaştırılması**

Yönetmel Alan Sayısı	Bucak Sayısı	İlçe Sayısı
1	2	47
2	4	3
3	4	7
4	14	4
5	17	12
6-10	157	82
11-20 Bucak için Ort.16	271	169
21-30	119	148
31-40 İlçe için Ort.39	25	117
41-80	10	267
81-82	2	9
TOPLAM	625	865

Kaynak: Çizelge yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yapılan hesaplama göre bucak başına 15 köy yönetim alanı düşmektedir. 594 belediye yönetim alanı ile bu değer 15,8 olmaktadır ki bu ortalama değeri içine alan 11-20 aralığı bucaklar için optimal yönetmel alan aralığıdır. Optimal aralıkta yer alan 271 bucağın 151'inde bir veya birkaç (2-4) belediye varken ²⁷⁶, 121 bucak 11-20 arasında değişen farklı sayılardaki köyden oluşmaktaydı.

²⁷⁶ Bu grupta sadece Hatay ili Merkez ilçesine bağlı Hıdırbey bucağında 9 belediye yönetim alanı bulunmaktadır.

3. Bucaklarda Optimal Alansal Büyüklük

Yönetmel alanların mekânsal büyüklükleri yüzölçümü değerleriyle ilişkili olup harita üzerinden alan ölçümlerinin yapılmasında, kapsadıkları alt birimlerin nicel ve nitel yönlerinin tespitinde yönetmel coğrafya disiplinininden yararlanılmaktadır. Yönetmel coğrafyanın yönetmel alan olarak tanımladığı mekânlar, kamu yönetimi disiplininde yönetmel birim olarak nitelendirilmektedir. Mülki idaredeki kademelenmeye göre alt kademedeki bucaklardan başlayarak, ilçe ve il ölçeğinde alansal büyüklüklerin tespiti, aynı kademedeki yönetmel alanlarla ilgili planlamalar için oldukça önemlidir. Örneğin, köy ve belediye yönetim alanı sayısı fazla olan ve geniş alanlı bucaklarla bir veya birkaç köyden oluşan küçük alanlı bucaklara götürülecek hizmetler arasında büyük farklar vardır. Yönetmel alan büyüdükçe yönetmel görevlerin kapsamı da o oranda genişlemektedir.

Alansal büyüklüğün tespiti yüzölçümü değerlerinin bilinmesine bağlıdır. Ancak, ülkemizdeki bucakların alansal büyüklükleriyle ilgili yüzölçümü değerleri bulunmamaktadır. Bunun başlıca sebebini bucakların içini dolduran köy ve belediye yönetmel alanlarının sınırlarının tam olarak tespit edilememesi ve alansal değerlerinin net biçimde hesaplanmaması oluşturmaktadır. Özçağlar'ın belirttiği gibi, *“sınırları belli olmayan yeryüzü parçalarının nicelik olarak alansal miktarlarını (yüzölçümlemlerini), nitelik olarak vasıflarını ve kullanım durumlarını tespit etmek mümkün değildir.”*²⁷⁷ Başta TÜİK olmak üzere, devlet kuruluşlarının veri kaynaklarında il ve ilçelerin yüzölçümü değerleri yer aldığı halde, bucakların yüzölçümü değerleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, bucakların alansal büyüklükleri ve nüfusu alanla ilişkilendirerek aritmetik nüfus yoğunluğu hakkında bir değerlendirme yapmamız mümkün olmamıştır.²⁷⁸ Böyle olmakla birlikte mevcut verilere bağlı olarak tespit edebildiğimiz nüfus miktarları ile toplamdaki yönetmel alan (köy ve belediye) sayıları bucakların optimal büyüklüğü hakkında genel bir fikir

²⁷⁷ Ali Özçağlar, “Arazi Varlığının Tespitinde Alansal Sınırlandırmanın ve Bölge Sistematiğinin Önemi”, *V. Ulusal Coğrafya Sempozyumu (16-17 Ekim 2008) Bildiriler Kitabı*, Ankara 2009, s. 5.

²⁷⁸ Türkiye'deki köy ve belediye yönetim alanlarının yüzölçümü değerleri devletin yetkili kuruluşları tarafından sağlıklı bir şekilde tam olarak tespit edilip, veri tabanlarına kaydedilmediğinden, bucakların alanları tespit edilememektedir.

vermektedir.

Türkiye’de köy başına düşen ortalama yüzölçümü değerinin gerçeği yansıtacak şekilde tespit edilememesi yüzünden yönetsel alan sayıları ile ilişkilendirilerek bucakların alansal büyüklüklerini hesaplamak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle bucakların optimal alan büyüklüğü, bucaklar için belirlenen optimal yönetsel alan aralığında yer alan tek bucaklı ilçelerin yüzölçümleri baz alınarak “kıyas yöntemiyle” hesaplanmıştır. Kıyas için ele alınan ilçeler, genelde eskiden taşra bucakları iken sonradan ilçeye dönüştürüldüklerinden ve aynı sayıda köy+belediye yönetsel alanına sahip olduklarından yaklaşık olarak alansal verilerinin de aynı aralıkta yer alacağı düşünülmüştür.

Daha önce ideal bir bucak için optimal belediye, köy sayısının 11-20 arasında olması gerektiğini belirlemiştik. Türkiye’de 11-20 arasında köy+belediye yönetsel alanına sahip 157 ilçe bulunmaktadır. Kıyas için ele aldığımız bu ilçeleri içerdikleri köy+belediye yönetsel alanı sayılarına göre grupladığımızda, 15 ilçenin içinde 11; 13 ilçenin ise 20 köy+belediye yönetsel alanına sahip olduğu görülmektedir (Çizelge 18). 11 yönetsel alana sahip 15 ilçenin toplam yüzölçümü 4132 km²’dir. Bu değeri 15 ilçe sayısına böldüğümüzde o grubun ortalama yüzölçümü 275 km² bulunmaktadır. En fazla yönetsel alan sayısına (20) sahip olan 13 ilçenin toplam yüzölçümü 7521 km²; ortalama yüzölçümü değeri ise 579 km²’dir. Diğerleri için de aynı işlemler yapıldığında her grup için ortalama değerler bulunabilmektedir. Sonuçta ortalama yüzölçümü sütunundaki değerlerin de ortalaması alınarak genelde bir ortalama alan büyüklüğü (434 km²) elde edilmiştir ki bu değer, 157 ilçe için belirlenen ortalama yüzölçümü değeridir. Bu ortalama değeri bucaklara uyarlayarak genel bir ölçek içine aldığımızda optimal alansal büyüklüğün 400-500 km² arasında değiştiğini söyleyebilmekteyiz.

Çizelge 18. Kapsadığı Yönetmel Alan Sayısı 11-20 Arasındaki İlçeler İçin Optimal Alan Büyüklüğü

Köy ve Belediye Yönetmel Alan Sayısı	İlçe Sayısı	Toplam Yüzölçümü Km ²	Ortalama Yüzölçümü Km ²
11	15	4132	275
12	14	4734	338
13	19	8000	421
14	17	5898	347
15	16	7371	461
16	15	5909	394
17	22	10010	455
18	13	6452	496
19	13	8222	632
20	13	7521	579
	157 Toplam	68249 Toplam	434 Km² Ortalama

Kaynak: TÜİK ADNKS 2012 verileri ile Harita Genel Komutanlığı yüzölçümü değerlerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Günümüzde yönetmel yönden aktif olmayan, ancak hukuki varlıkları şu durumda devam eden bucakların 2012 yılı verilerine göre nüfus, yönetmel alan ve yüzölçümü değerlerini inceleyerek genelde şu sonucu elde etmiş bulunmaktayız: Mevcut 625 bucağın optimal nüfus büyüklüğü 7000-8000 kişi; yönetmel alan ölçeğı 11-20; alansal ölçeğı ise 400-500 km²'dir. 1921 Anayasası'nın nahiyelerle ilgili yeni düzenlemelerini uygulamaya geçirmek için aynı yıl içinde hazırlanan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun tasarısında²⁷⁹ nahiyelerin optimal köy sayısı ve nüfus miktarı ele alınmış olup köy sayısının en az 8, en çok 20 köyden oluşması; sekizden fazla köye sahip olan nahiyeler için nüfus üst sınırının 10.000 olması öngörülmüştür. Belirlediğimiz optimal değerlerin yıllar öncesinde ileri sürülen değerlere yakın olması dikkat çekici bir sonuçtur.

Bir yönetmel birimin optimal büyüklüğü ile o yönetmel birime kanunlarca yüklenen görev ve yetkiler arasında paralellik olmalıdır. Görev ve yetki

²⁷⁹ Vecihi Tönük, *Türkiye'de Yönetmel Teşkilatın Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara 1945, s. 259.

dağılımlarında optimal büyüklüklerin yok sayılması yönetsel birimlerin üstlendikleri bu görev ve yetkileri yerine getirememelerine yol açmaktadır. Bu bölümde bucak yönetiminin optimal yönetsel birim ve nüfus sayısı ile km² olarak alansal büyüklüğü hesaplanmıştır. Buna göre bucak yönetiminin yetki sahası içinde yer alması gereken yönetsel birim sayısı 11-20 arası olarak belirlenmiştir (Çizelge 19). Bucak yönetiminin hizmet vereceği nüfus sayısı da, görev ve yetkilerini yerine etkin bir şekilde getirmesi açısından önemlidir.

Çizelge 19. Kapsadıkları Yönetsel Alan Sayısına Göre Bucak ve İlçe Sayıları

Yönetsel alan sayısı	Bucak Sayısı	İlçe Sayısı
1	2	47
2	4	3
3	4	7
4	14	4
5	17	12
6-10	157	82
11-20 (Bucak için Ort.16)	271	169
21-30	119	148
31-40 (İlçe için Ort.39)	25	117
41-80	10	267
81-82	2	9
TOPLAM	625	865

Kaynak: TÜİK ADNKS 2012 verileri.

Yukarıda yapılan hesaplamalara göre 7. 654 kişi bucak yönetiminin optimal nüfus büyüklüğüdür. Ayrıca yönetsel birimlerin km² olarak kapladıkları alan görev ve yetkilerini yerine getirmelerini etkileyen bir başka faktördür. Hizmetlerin etkin bir şekilde ulaşabilmesi için mekânın sınırlandırılması gerekmektedir. Bucak yönetiminde bu sınırlandırma 440 km² olarak belirlenmiştir. Bugün için bir anlamı olmasa da yönetsel alan sayısı 1-5 arasında değişen 41 bucağın optimal bakımından yeterli büyüklüğü sağlamadıkları, ilçeler için belirlenen optimal değerin üstünde olan 12 bucağın ise ilçe olabilecek büyüklükte oldukları görülmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİ

Bucak yönetiminin, Osmanlı Devleti’nin son elli yılında yönetim tartışmalarında önemli bir konu olarak kaldığı görülmektedir. Bu durum Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Bucak, 1921 yılından 1960’lı yıllara kadar Cumhuriyet’in tartışma konularından biri olmuştur. Bu bölümde öncelikle bucağın anayasalarımızda nasıl yönetim kademesi haline geldiği ele alınacaktır. Sonrasında bucak yönetimi il yönetimini düzenleyen iki temel kanunu çerçevesinde incelenecektir. Bucak müdürünün, meclisinin ve encümeninin görev ve yetkilerinin açıklanacağı bu bölüm aynı zamanda bucak yönetiminin sayısal ve işlevsel dönüşümünü de kapsayacaktır.

I. TÜRKİYE’DE BUCAK YÖNETİMİNİN ANAYASAL TEMELLERİ

Kurtuluş savaşı yıllarına ait olan ve Cumhuriyet tarihimizin ilk anayasası²⁸⁰ olarak nitelendirebileceğimiz 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu; nahiye²⁸¹, anayasal olarak bir yönetim kademesi haline getirmiştir. Döneme hakim olan halkçılık anlayışı ile nahiye kademesi arasındaki bağ incelenmeye değerdir. Bu nedenle 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ayrıntılı olarak incelenecektir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (TEK) , Mustafa Kemal tarafından 13 Eylül 1920’de TBMM’ye sunulan Halkçılık Beyannamesine dayanmaktadır.²⁸² Halkçılık Beyannamesi, Halk Zümresi’nin 8 Eylül 1920 yılında yayınladığı siyasi programdan beş gün sonra TBMM’ye sunulmuştur.²⁸³ Siyasi programın 13. Maddesinde nahiye

²⁸⁰ Cumhuriyet ilan edildiğinde yürürlükte bulunan anayasa, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olduğu için bu şekilde tanımlanmıştır. Yeni rejimle yapılan ilk anayasa 1924 Anayasası’dır.

²⁸¹ Bu bölümde tarihsel sürece uygun anlatım amaçlanmış ve 1945 öncesi tüm anlatılarda vilayet, kaza ve nahiye kavramları kullanılmıştır.

²⁸² Nizam Önen, Cenk Reyhan, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 4, Aralık 2009, s. 5.

²⁸³ 1920’de Anadolu’da, İttihatçı milletvekilleri tarafından kurulan Yeşil Ordu, İslamiyet ile sosyalizmi birleştiren bir anlayışa sahiptir. Gizli bir örgüt olan Yeşil Ordu’ya mensup milletvekilleri,

ile ilgili şu cümleler yer almıştır: “Memleket coğrafi, ve vezaiyeti iktisadi münasebat itibarları ile vücade gelmiş ve gelecek nahiye, kaza ve liva şuraları marifetiyle idare olunur. Nahiye ve liva şuralarının reisleri o cüz-ü idarelerin icra amiridir.”²⁸⁴ Maddenin son cümlesinde şuralar arasında hiyerarşik bir bağ kurulmaktadır. Nahiye, kaza ve liva şuraları arasında kurulan bu ilişki, Büyük Şura olarak belirtilen TBMM’ye kadar uzatılmıştır. Ayrıca, Büyük Şura’nın (TBMM) sözü geçen yönetsel alanları (nahiye, kaza, liva) göndereceği müfettişlerle denetleyeceği de programda belirtilmiştir. Sözü geçen siyasi program ile Halkçılık Beyannamesi arasında da bir bağlantı bulunmaktadır. Mustafa Kemal’in bu beyannameyi siyasi programın yayınlanışından beş gün sonra meclise sunması tesadüfi değildir.²⁸⁵

31 maddelik Halkçılık Beyannamesi’nin 18-31. maddeleri mülki idare konusunu kapsamaktadır. Beyannamenin önemli bir kısmı nahiye kademesine ayrılmıştır (madde: 24-29). İlgili maddelerce; nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti, bir de müdürü bulunacaktır. Nahiye meclisi, nahiye halkı tarafından genel oy ile seçilirken; idare heyeti veya nahiye müdürü nahiye meclisi tarafından seçilecektir.²⁸⁶ Bu dönemde yapılmaya çalışılan; mülki yapı düzenlemesi ile nahiyelerden TBMM’ye uzanan halka dayalı bir siyasal sistem oluşturmaktır. İlhan Tekeli ve Gencay Şaylan’a göre, halkçılık tartışmasının siyasal gündemde en canlı kaldığı dönem, Kurtuluş Savaşı yılları olmuştur. Söz konusu dönemde gündemde bulunan mülki yapı ile ilgili düzenlemeler de şüphesiz bu tartışmanın etkisi altında

Yeşil Ordu’nun bir tür meclis grubu niteliğinde olan Halk Zümresi’ni 1920 yaz sonlarında örgütlemişlerdir. Halk Zümresi’nin siyasi programı da Yunus Nadi’nin Anadolu’da Yeni Gün adlı gazetesinde yayınlanmıştır. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 3.

²⁸⁴ Programın Latin harflerine transkripsiyonu için bkz. Mete Tunçay, Türkiye’de Sol Akımlar Cilt 1-2, BDS yayınları, İstanbul 1991, s.165-166.

²⁸⁵ Mustafa Kemal’in böyle bir beyannameyi ilan etmesinin nedeni, gittikçe güçlenen Halk Zümresi’nin bazı ilkelerini hükümet programı haline getirerek Halk Zümresi’ni zayıflatmak; Halk Zümresi’nin üyelerini kendi yanına çekmek olarak açıklanmaktadır. Bkz. Mete Tunçay, *a.g.k.*, s. 90.

²⁸⁶ Meclise bir hükümet programı olarak sunulan Halkçılık Beyannamesi bir anayasa olma noktasına geldiğinde encümene gönderilmiştir. Encümence beyannamede bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bunlardan birisi de söz konusu madde ile alakalıdır. Encümenin Meclise getirdiği layihada, Mustafa Kemal’in “idare heyeti veya nahiye müdürü meclis tarafından seçilir” hükmü idare heyeti ve nahiye müdürü nahiye meclisince seçilir” şeklini almıştır. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 7.

kalmıştır.²⁸⁷ Değişik boyutları²⁸⁸ olan “*halkçılık*”, yapılan düzenlemelerde kendisini “halkın siyasal yaşama ve yönetime katılması” olarak göstermiştir.

Nahiyeler yapılan düzenlemelerde yerel demokrasinin filizlenmeye başladığı kademe olarak nahiyelelere geniş yetkiler verilmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu layihası mecliste tartışılırken dönemin Karesi Milletvekili Vehbi Bey devleti bir bütün kabul etmiş, köy ve nahiyeleri de bu bütünün parçası olarak nitelendirmiştir. Meşrutiyetin ise köy ve nahiyelerden başlayıp ülke geneline yayılması gerektiğini belirtmiştir.²⁸⁹ Buna ek olarak, yönetsel teşkilatlanmanın da yukarıdan aşağıya doğru değil aşağıdan yukarıya doğru yapılmasını, ilk önce köylülerin idaresinin tanzim edilmesi gerektiğinin ve bunun da nahiye teşkilatı ile mümkün olacağının altını çizmiştir.²⁹⁰ Fakat Vehbi Bey’in öngörmüş olduğu *nevahi*²⁹¹ teşkilatı 1921 Anayasası’nın oluşturmuş olduğu nahiye teşkilatından farklıdır. Vehbi Bey burada, 15-20 köyün bir araya getirilmesi sonucu oluşturulan bir nahiye teşkilatını öngörmemiş; nahiye kademesini kaldırarak bu kademeyle köy ile eş anlamlı kılmış ve bu yapılanmanın üstünde ilçe kademesini ve onunda üzerinde vilayet kademesini konumlandırmıştır.²⁹²

²⁸⁷ İlhan Tekeli, Gencay Şaylan, “Türkiye’de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi”, *Toplum ve Bilim*, S. 4-7 (Yaz-Güz 1978), s. 64-65.

²⁸⁸ Tekeli ve Şaylan halkçılığın üç boyutu olduğunu; birincisinin halkın siyasal yaşama katılmasına ilişkin; ikincisinin kültürel boyutla alakalı ve üçüncüsünün de toplumsal kültürel boyutla alakalı ve üçüncüsünün de toplumsal düzen veya sosyal sistemin yapısal özelliklerinin tartışılması olduğunu belirtmektedirler. İlhan Tekeli, Gencay Şaylan, *a.g.k.*, s. 64-65.

²⁸⁹ Vehbi Bey: “... Devleti bir kül farz edersek, bunun cüzü fertleri de memleketin köyleri, nahiyeleridir velhasıl cüzü tam Yönetsel olarak ve şahsiyeti mâneviye olarak kabul edilecek hangi kısımca bunlar da onların cüzü fertleri olarak kabul edilir. Herhangi memlekette ki meşrutiyet var deniliyor o memlekette de bu cüzü fertler bulunamazsa onun mânayı hakikisi, hülyadan ibarettir. Yanî cüzü ferdi olmayan bir cisim olamayacağı gibi bir memlekette idarî ve mahallî teşkilât olmadıkça o memlekette meşrutiyet var demek de yalandır, hayaldir. Bunun için mantıken düşünülecek olursa memlekette evvelâ mahallî idareler teşekkül etmeli ve sonra Meclisi umumisi, Meclisi mebusanı teşekkül etmek icap eder ve güya bizde Tanzimat’ta başladığı zaman meclisi idareler köy teşkilâtı falan buna bir esas olmak üzere düşünülmüştür.” Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası görüşmeleri, TBMM ZC, Devre:1, Cilt:6, İ.1, 14.12.1920, s. 359.

²⁹⁰ Vehbi Bey: “... Binaenaleyh bendeniz bilhassa istirham ediyorum. Memleketin bütün yaralarına merhem olacak şey ve hepimizin küllü yevin aldığımız şikayetin duyduğumuz fecayün önüne geçecek yegane sebeplerden birisi de bu nevahi teşkilatıdır”. TBMM ZC, Devre:1, Cilt:6, İ.1, 14.12.1920, s. 360.

²⁹¹ Vehbi Bey, nahiye kelimesinin çoğul hali olan nevahi ifadesini nahiye sözcüğünün yerine kullanmıştır.

²⁹² Vehbi Bey: “Nevahi Teşkilatı deyince hatra gelmesin ki 15, 20 köyü yahut 23, 25 köyü bir yere getirerek ve falan yeri taklif ederek nahiye teşkil etmek olsun. Böyle değil. Teşkilatı idareye

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu layihasının kaza ve nahiye kısımları üzerindeki tartışmalar esastan daha çok şekil üzerine olmuştur. Fransa örneğinde olduğu gibi, her köyün bir nahiye teşkil edecek biçimde yeniden düzenlendiği (Vehbi Bey'in modelinde olduğu gibi) ve bu durumda belediye idarelerinin de ortadan kalkacağı görüşleri dile getirilmiştir. Kaza kademesinin tüzel kişiliğe sahip olmaması ve buna karşın nahiye kademesinin tüzel kişiliğe sahip olması da tartışma konusu olmuştur. Konu ile ilgili Ertuğrul Livası'nın milletvekili Necip Bey şunları söylemiştir: ²⁹³

“...bendeniz böyle şahsiyeti maneviyesi olmayan bir teşkilattan (kaza teşkilatından bahsediliyor) hiçbir fayda memul etmiyorum. Yalnız bunun iki derece üzerine taksim edilmesini öneriyorum. Nahiye ve vilayat. Yalnız o zaman kazalara da nahiye ismi verilmek lazım geliyor ki belki o zaman ismi küçük düşer. Teşkilat-ı mülkiyenin iki sınıf üzerine olmasını bendeniz teklif ediyorum: nahiye ve vilayat. Nahiyenin de ismini yine nahiye bırakmak veya tebdil etmek nasıl münasip ise öyle yapalım.”

Nahiye kademesine de tüzel kişilik verilmesi bu kademeye ne kadar önem verildiğinin bir kanıtıdır. Layiha tartışmaları yerini 20 Ocak 1921'de TEK'e bırakmıştır. TEK, 1876 Kanun-u Esasiye'nin resmen ilga edilmemiş olmasından dolayı sadece 23 maddelik kısa bir metin olarak ele alınmıştır. Bu kısa anayasa metninin ondört maddesi (md.10-23) yönetsel kademelenmeye ayrılmıştır. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde Türkiye'nin yönetsel bölünüşü şu şekilde belirtilmiştir:

“**Madde 10-** Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkep eder.”²⁹⁴

1921 Anayasası vilayet, kaza ve nahiyeyi ayrıntılı bir şekilde açıklamış ve sabitlemiştir. Böylece anayasanın dışında herhangi bir kanun ile başka bir yönetsel kademe oluşumunun önüne geçilmiştir. Ayrıca yönetsel kademelenmenin vilayet, kaza ve nahiye olarak belirlenmesi Osmanlı'dan kalan yönetsel kademelenmenin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Yönetsel coğrafya yeniden düzenlenirken,

şeklindeki tabakatı kaldırarak onların yerine köy dediğimize köy veya nahiye diyeceğiz ve onların mafevkinde kaza kalacak ve onun mafevkinde vilayet olacak.” Bkz. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası görüşmeleri, TBMM ZC, Devre:1, C. 6, İ. 1, 14.12.1920, s. 360.

²⁹³ N. Önen, C. Reyhan, *a.g.k.*, s. 6.

²⁹⁴ Madde 10: Türkiye, coğrafi durum ve ekonomik ilişki benzerlik açısından illere, iller ilçelere bölünmüş olup, ilçeler de bucaklardan meydana gelir. (günümüz Türkçesi ile)

yönetmel kademeleri isimlendirme sorunu ile karşı karşıya gelinmiştir. Mecliste yapılan tartışmalar sonucu vilayet ismi aynen kabul edilmiştir. Fakat vilayet isminin kullanılmaya devam edilmesi yönetmel kademelenmedeki bu köklü değişikliğin fark edilmesini engellemiştir. Mülki idare tarihini işleyen kaynakların büyük bölümünde, günümüzün illerinin Osmanlı eyaletlerinin/vilayetlerinin devamı olduğu bilgisi tekrarlanmaktadır.²⁹⁵ Oysa Teşkilatı Esasiye Kanunu’ndan sonraki “vilayet” ya da günümüz diliyle “il”, Osmanlı taşra yönetimindeki alansal büyüklüğü karşılamamaktadır. Osmanlı döneminden kalan anlamıyla vilayet sözcüğü, bölge/eyalet kademesini, bir başka deyişle birkaç ilin bir araya gelmesiyle oluşan il ölçeğinden daha geniş bir alanı anlatmaktadır.²⁹⁶

Cumhuriyet’in vilayet ölçeği Osmanlı dönemindeki vilayet kademesine değil, liva kademesine karşılık gelmektedir. Fransa modelinin kavramlarıyla Osmanlı’nın vilayet kademesi “*province*”, Cumhuriyet vilayet kademesi ise “*departement*”dir. Cumhuriyet döneminde vilayet/il ülkenin bölündüğü ve üzerinde merkezi idare görev ve hizmetlerinin şekillendiği en büyük yönetmel kademedir.²⁹⁷ 1921 Anayasası’nın 11. maddesi illerin hukuki niteliğini ve il meclislerinin görev ve yetkilerini düzenlemektedir.²⁹⁸ Bu madde ile illere yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik atfedilmiştir. İllerin yönetimi; il meclisi, bu meclis tarafından seçilmiş bir meclis başkanı ve şura ile TBMM tarafından atanmış bir vali şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından konulacak kanunlar çerçevesinde tüm eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi vilayet meclislerinin yetkisine verilmiştir.

²⁹⁵ Mefahir Behlülil, İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz, İstanbul 1992, s. 64.

²⁹⁶ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 596.

²⁹⁷ *A.k.*, s. 596.

²⁹⁸ Madde 11: “İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’î, adlî ve askerî işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere; Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il meclislerinin yetkisi altındadır”.(Türkçeleştirilmiş metin).

İl meclisleri, illerdeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İl meclisi, kendi üyeleri arasından yürütmenin başı olacak bir başkan ve çeşitli Yönetmel birimleri yönetme yetkisine sahip üyelerden oluşan bir yönetim kurulu seçmekle yükümlüdür. Yürütme yetkisi süreklilik arz eden bu kurula aittir. Vali, TBMM'nin temsilcisi ve vekili sıfatıyla ilde görev yapmakta ve devletin genel ve ortak görevlerini yerine getirmekle sorumludur. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, valinin sadece devletin görevleri ile yerel görevler arasında uyumsuzluk ortaya çıktığında müdahale yetkisinin olmasıdır. 1921 Anayasası'nda yönetsel vesayet yetkisi sınırlı tutulmuştur. İllerin yönetimi atanmış bir validen ziyade söz konusu ilin halkı tarafından seçilmiş bir meclise bırakılmıştır.

1921 Anayasası'nda yönetsel kademelenmenin ikinci ayağını ilçe kademesi oluşturmaktadır. Kaza kademesine, vilayet ve nahiye kademesine verilmiş olan tüzel kişilik verilmemiştir. Yalnızca yönetsel nitelikli ve kollukla ilgili bir birim olarak düzenlenen ilçe kademesinin yönetimi ise BMM tarafından atanmış ve valinin emri altında bulunan bir kaymakama aittir. İlçe kademesi 1921 Anayasası'nda sadece tek bir madde ile düzenlenmiştir. Nahiye kademesi 1921 Anayasası'nda “*özerkliğe sahip tüzel bir kişilik*” olarak düzenlenmiştir. 1921 Anayasası'nda nahiye kademesine altı madde (md.16-21) ayrılmıştır. Nahiye, *bir veya birkaç köyden ya da tek bir kasabadan oluşan mülki idare birimidir.*²⁹⁹ Nahiye organları, nahiye meclisinin oluşumu, yönetim kurulu ve nahiye müdürünün seçimi, nahiye meclisi ve yönetim kurulunun görev ve yetkileri ile nahiye bölümleri söz konusu maddelerde açıklanmıştır.

Nahiye kademesi için üçlü bir yönetim mekanizması ön görülmüştür. Buna göre her bucakta bir meclis bir yönetim kurulu bir de bucak müdürü bulunmaktadır. Nahiye meclisi tıpkı il meclisi gibi halk tarafından doğrudan oyla seçilen üyelerden oluşur. Seçimle iş başına gelen bu meclis kendi içinden bir şura ile bir nahiye müdürü belirler (seçer).³⁰⁰ Nahiye meclisi ve yönetim kurulu; yargısal, ekonomik ve

²⁹⁹ 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Madde 21: “Nahiye, bir veya birkaç köyden oluşabildiği gibi; her kasaba da, bir nahiyedir.”

³⁰⁰ Yasa BMM'de görüşülürken, Bucak müdürünün, kaymakam ya da valinin göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerisine, komisyon sözcüsü karşı çıkarak şöyle demiştir: “Vali ve kaymakam

parasal yetkilerle donatılmıştır. Fakat bu yetkilerin derecelerinin belirlenmesi özel kanunlara tabi tutulmuştur. Yayla'ya göre, nahiyeler tıpkı vilayetler gibi hem taşra hem de yerel yönetime dair nitelikler taşımaktadır.³⁰¹

23 maddelik bu kısa Anayasa'nın on dört maddesinin (m.10-23), merkezi idarenin taşra teşkilâtına ve yerel yönetimlere ayrılması üzerinde durulması gereken bir konudur. Bakanların seçim usulünü düzenlemeyen bu Anayasa, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemiştir. 1921 TEK adem-i merkeziyet kavramına ayrı bir önem atfetmiş; fakat bir yandan da yerele vermiş olduğu yetkileri denetlemek üzere "umumi müfettişlik" birimini oluşturmaktan geri kalmamıştır.³⁰² Ayrıca, 1921 Anayasası yerinden yönetimin asli ve genel bir ilke olması noktasında Osmanlı geleneğinden farklı bir siyasal anlayışın yansıması olmuştur. Çünkü nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmış durumdadır. Bunun arka planında ise meclise hâkim olan Halkçılık anlayışı ve 1918-1920 yılları arasında Anadolu ve Trakya'da oluşan yerel kongre iktidarları bulunmaktadır.³⁰³

İkinci dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi seçildikten hemen sonra, yeni bir anayasa yapma sorunuyla karşı kaşıya kalmıştır. Çünkü 1876 Kanun-u Esasisi resmen 1921 TEK tarafından yürürlükten kaldırılmamıştır. Ayrıca, 1921 Anayasası da yeni bir devletin ihtiyaçlarını karşılayacak derecede ayrıntılı değildir.³⁰⁴ Bunun üzerine 1961 Anayasası'na kadar yürürlükte kalan 1924 Anayasası hazırlanmıştır. 105 maddeden oluşan bu anayasada illerin yönetimine ve yerel yönetimlere ilişkin üç madde (Madde 89-90-91) yer almaktadır.

tarafından aday göstermek demek, halk, işini başkalarının gözetim ve aracılığıyla görsün demektir. Efendiler, bugüne değin ülkeyi gözetimle, araçlarla sözde yönettiniz. Bundan sonra halka bırakınız. Eğer bu ülke kendi köylerini yönetemeyecek durumdaysa sizin de burada toplanmaya yetkiniz yoktur." Osman Meriç, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve Yönetmelik Vesayet", *Fehmi Yavuz'a Armağan*, A.Ü. SBF ve Basın-Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara 1983, s. 33-34.

³⁰¹ Yıldızhan Yayla, *a.g.k.* s. 120-121.

³⁰² Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa 2000, s. 42.

³⁰³ Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980*, Alfa Yayınları, İstanbul 1996, s. 202-203.

³⁰⁴ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Basımevi, Ankara 2003 s. 31.

Madde 89- “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir”.

Madde 90- “İllerde, şehir kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler”.

Madde 91- “İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.”

Yukarıda yer alan maddelerden de anlaşılacağı üzere 1924 Anayasası, 1921 Anayasası’nın açıkça dile getirmediği fakat 1876 Anayasası’nda yer alan görevler ayrılığı ve yetki genişliği ilkelerini aynen benimsemiştir. Buradaki görev ayrılığı ve yetki genişliği; yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrımını değil merkezi yönetimin görev alanıyla yerel yönetimlerin görev alanının arasında farklılık bulunduğunu ifade etmektedir.³⁰⁵ Yeni Anayasa’da nahiyelerin tüzel kişiliği kaldırılmış; vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilikleri ise Anayasa düzeyinde kabul edilmiştir.³⁰⁶ İllerin ikincil bölünüşü kaza ve nahiye olarak dondurulmuştur. 1924 Anayasası’nda 1921 TEK’teki gibi nahiye kademesinin nelerden oluşacağı ve nasıl yönetileceği anayasa düzeyine taşınmamıştır. Dönemin Eskişehir milletvekili Abdullah Azmi Efendi bu durumun açıklığa kavuşmasını istemiş³⁰⁷; Gelibolu milletvekili Celal Nuri Bey ise, İdarei Umumiye-i Vilayat Kanunu’nda söz konusu durumun düzenleneceğini belirtmiştir.³⁰⁸

Vesayet denetimi açısından 1924 Anayasası 1921 Anayasası’na göre oldukça merkeziyetçi bir anlayışla düzenlenmiştir. Anayasa, 1921 Anayasası’nın sahip

³⁰⁵ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 142.

³⁰⁶ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 323.

³⁰⁷ Abdullah Azmi: “Efendim bundan evvelki Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda vilayet şuralarından, nahiye şuralarından bahis vardı. ... Nahiyenin bir şurası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır denilmişti. Ondan evvelki maddelerde de vilayetin usulü idaresinin şuralar marifetiyle idare edileceğine dair ahkam mevcut idi. Binaenaleyh tevsi-i mezuniyeti tevazür ettirebilecek olan bu şekil, Eski Teşkilatı Esasiye Kanununda mevcut iken bu kanuna alınmaması ve şuraların ve şura ahvalinin kabul edilmemesi midir, yoksa bu alelade vilayetlerin taksimatını gösteren bir madde midir? Esasen Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda tevsi-i mezuniyetin ne şekilde idare edileceğine dair sarahati lazime bulunmak iktiza ederdi. O da eski Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda mevcut idi. Bazı fıkraları tadil edilmek suretiyle buraya aynen alınmak iktiza ederdi ve köylerin de nahiyelerin de bu maddede zikredilerek nahiyenin bir şahsiyeti maneviyesi olduğunu zikretmek icap ederdi. Çünkü bundan evvel çıkardığımız köy kanununda, köylerin şahsiyeti maneviyesini tanıdık ve suretle kendilerine hakkı kaza bile verilmişti. Binaenaleyh, Teşkilatı Esasiye’nin bu maddesi ve bu maddeleri velyedecek olan diğer maddesi eski Teşkilatı Esasiye Kanunu’ndaki ahkâmı ihtiva etmesi iktiza eder. Buna dair encümen izahat versin de ona dair tekrar söz isteyeceğim” Şeref Gözübüyük, Zekai Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, A.Ü. SBF İdari Bilimler Enstitüsü, Ankara 1957, s. 448.

³⁰⁸ Celal Nuri: “.... Bununla beraber Şahsiyeti hükmiyeyi haiz olanları ipka ettik. Zannederim ki şu şekil dahilinde vilayat şuraları da meclisi umumileri de şahsiyeti hükmiyeyi de kezaşık şehir, kasaba ve köye şeklinde üç kelime ile ifade ettik. Bunların şahsiyeti maneviyesi ve muhtariyeti baliğan mabelağ (baştan aşağıya, tamamen) anlaşılabilir.” Ş. Gözübüyük, Z. Sezgin, *a.g.k.*, s. 448.

olduğu adem-i merkeziyetçilik ruhunu, “tevs-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) ilkelerini farklı bir boyutta algılayarak merkezi yönetimden yana kılmıştır. Görevler ayrılığı ilkesi valilerin yetki genişliği ilkesi ile birlikte, 1876’dan 1961 yılına kadarki tüm anayasalarda varlığını korumuştur. Görevler ayrılığı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak ifade edilir. Yetki genişliği ilkesi ise, merkezi yönetimin yerel ihtiyaçları gereği gibi karşılayamaması gibi olumsuz yönlerini gidermek amacıyla il düzeyinde valilerin merkeze danışmadan serbestçe hareket etme yetkisidir. İlkelerin tanımlanışı zamanla değişmemiş, ancak adem-i merkeziyetin algılanışı ve içeriği zamanla farklılaşmıştır. Böylece tevs-i mezuniyet ilkesi adem-i merkeziyetin değil merkeziyetçiliğin bir göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.³⁰⁹

1924 Anayasası döneminde ulusal devletin kuruluşu tamamlanmış fakat çok partili rejim 1960 yılında kesintiye uğramıştır. Bu kopukluk 1924 Anayasası’nın sonu yeni bir anayasal düzenin ise başlangıcı olmuştur.³¹⁰ 1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin ve bunu besleyen koşulların ürünüdür. Askeri müdahale geçiş rejimini hukukileştirici düzenlemeler yapmıştır. Yeni bir anayasa ön tasarısı hazırlamaları için İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi görevlendirilmiştir. Fakat Tahsin Bekir Balta başkanlığında hazırlanan 109 maddelik “Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Anayasa Ön Tasarısı’nın sadece bir kısmı kabul edilmiştir. Kabul görmemiş maddeler arasında mülki taksimatı içeren madde de bulunmaktadır. İl, ilçe, bucak kademeleri 1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi sayılmıştır. Fakat kurucu meclise hukuk fakültesinin hazırladığı şekliyle gelmiş, ilçe ve bucak kademelerine anayasanın 114. maddesinde yer verilmemiştir. 1921 ve 1924 Anayasalarındaki idari taksimat geleneğinin değiştirilmesi 1961 Anayasası’nı tartışan kurucu mecliste tartışma konusu olmuştur.

Maddenin okunması ve tartışmaya sunulmasının ardından ilk sözü Mehmet Hazer almıştır. Söz konusu maddenin “Kamu hizmetlerinin görüşülmesi amacıyla,

³⁰⁹ B. Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, s. 19-20.

³¹⁰ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 365.

birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir” bendine atıfta bulunarak Yönetmelik taksimata yeni bir kademe eklendiğine fakat mevcut olan kademelerin sayılmadığına dikkat çekmiştir. Yönetmelik geleneği olan ve mevzuatta da yerleri bulunan bu yönetmelik kademelerin (ilçe, bucak) neden anayasada olmadığını sorgulayan Hazer, mevcut mülki taksimatın anayasadaki bu şekliyle sadece ilden ibaretmiş gibi anlaşıldığını da belirtmiştir. Bucakların neden anayasal düzleme taşınmadığını şu sözleriyle irdelenmiştir:

“Bugün Türkiye’de ilin yanında köy ve bucak da vardır. Bunları değiştirmeyi düşünüyor musunuz? Bunlar niçin fiilen mevcut olduğu halde bu kanunda niçin yer almamıştır? Bunu öğrenmek istiyorum.”³¹¹

Mehmet Hazer’in bu sorusunun üzerine komisyon sözcüsü Turan Güneş söz alarak şunları dile getirmiştir:

“Muhterem Mehmet Hazer arkadaşım. Yeniden bazı kademeler ihdas edilmiş veya kaldırılmış buyurdular. Biz her hangi bir kademeyi kaldırmış değiliz. Esas itibarıyla merkezî idare kademelerinin Anayasa ile dondurulması pek uygun görülmedi. Türkiye’nin tatbikatı bize hak verir gibidir. Eski Anayasamız vilâyetleri kazalara, kazaları da nahiyelere bölmüştü. Fakat gerek uzman arkadaşlar, gerekse siyasetle uğraşan arkadaşlar gayet iyi bilirler ki, son zamanlarda nahiyelerin kaza yapılması yapılmaması temayülü önüne geçilmez bir temayül haline gelmişti. Biz bu husustaki kıstasın ölçüsünün bir izah tarzını bulamadık. Biz bu madde ile nahiyeleri ve kazaları il çerçevesi içine alarak merkezî idarede bir genişlik temin etmiş bulunuyoruz. Ayrıca vilâyetler ile nahiyeler arasında- başka bir kademe ihdas edebileceği gibi nahiye ile kaza arasında başka bir kademelerin bulunması hususunu da dondurmadık.”³¹²

1960’lı yıllardan itibaren bucak, ilçeleşmeye hazırlık birimi olarak görülmüş ve yönetim kademelenmesinde kendi başına fazlalık diye değerlendirilmiştir. Bu durum 1961 Anayasası’na da yansımış ve bucak Anayasa ile düzenlenen yönetmelik bir kademe olmaktan çıkmıştır. Anayasa’nın 112. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’na göre yönetmelik taksimat ise şu şekilde belirlenmiştir:

MADDE 115. – “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.”

³¹¹ 1961 Anayasası görüşmeleri, TBMM ZC., 49.birleşim, C. 3, 20.04.1961, s. 571.

³¹² A.k., s. 571.

Merkezi Yönetim, üzerine aldığı hizmeti, hizmetin gereklerine ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için, taşrada örgütlenmiştir. 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi taşra örgütü ile ilgili bünyesinde örgütlenme, yönetim ve kuruluş ile ilgili bir takım ilkelere yer vermiştir. 1982 Anayasası, mülki yönetim açısından ayrıntılı bir düzenlemeye gitmemiş; il altı yönetsel kademeleri kanunla belirlenmek üzere Anayasal metinden çıkarmıştır. Bu nedenle ne ilçe kademesi ne de bucak kademesi anayasada yer almıştır.

Ülkenin illere, illerin de alt bölümlere ayrılacağını, mülki yönetim bölümleri yanında birden çok ili içine alabilen kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla örgütler kurulabileceğini Anayasa belirtmiştir. Böylece Anayasa taşrada örgütlenmesi yönünden, yasama organına geniş bir düzenleme yetkisi tanımıştır. Yönetim açısından, Anayasa il yönetimini “yetki genişliği ilkesi” ilkesine göre düzenlemiştir. İl yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı, 1876, 1924 ve 1961 Anayasaları ile de belirtilmiş bir durumdur. 1982 Anayasası’na göre, mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda, coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınır. “kamu hizmetinin gerekleri” koşulu 1961 Anayasası ile anayasal metne girmiş ve 1982 Anayasası’nda da korunmuştur. Diğer iki koşul 1924 Anayasası’nda da mevcuttur.³¹³

Bu tarihsel ve yasal süreçte bucak yönetimi birçok kez değişikliğe uğramış ve bucak yönetiminin tüzel kişiliğe haiz olup olmama konusu pek çok kez tartışma konusu olmuştur. Bu bölümde bucak yönetiminin Anayasa metnindeki yeri incelenmiş ve bucak yönetimin hangi aşamalar sonucunda yönetsel bir kademe haline geldiği tespit edilmiştir.

³¹³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Ankara 1998, s. 186.

II. 1426 SAYILI VİLAYET İDARESİ ve 5442 SAYILI İL İDARESİ KANUNU'NA GÖRE TÜRKİYE'DE BUCAK YÖNETİMİ

Bucak yönetimi, Cumhuriyet dönemindeki İl İdaresi Kanunlarında farklı şekillerde örgütlenmiştir. Bu dönemde mülki yönetim sistemini düzenleyen iki temel kanun bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1929'da çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'dur. Bu kanun illerin genel idaresini düzenlemiş fakat yürürlükte kaldığı 20 yıl içerisinde çeşitli kanunlarla değişikliğe uğramıştır. 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1426 sayılı kanunu kaldırarak illerin genel idaresini yeniden düzenlenmiştir.³¹⁴ Tezin bu bölümünde bucak yönetiminin örgütlenişi belirtilen kanunlar çerçevesince ele alınacaktır.

Vilayet İdaresi Kanunu, Cumhuriyet döneminde mülki yönetim sistemini düzenleyen ilk kanundur ve merkeziyetçi bir örgütlenmeyi öngörmektedir.³¹⁵ Bu kanun, idarenin merkezi örgütlenmesi bakımından önemli bir dönüm noktasıdır. Merkeziyetçi örgütlenme, Osmanlı yönetim bölümlenmesinin terk edilmesiyle başlamış ve 1924 Anayasası döneminde uygulamaya giren kanunlarla yaygınlaştırılmıştır. Burada sözü edilen merkezileşme, katı merkeziyetçi anlayışın bir ürünü olmamakla beraber yetki genişliği, görevler ayrılığı ilkelerine dayalı bir merkezileşmeyi ifade etmektedir. Buna göre kanun, yetki genişliği ilkesi gereğince valileri, taşrada devletin temsilcisi ve bakanlıkların yürütme aracı olarak görmekte ve yönetsel bölünme il, ilçe, bucak sistemine oturmaktadır.³¹⁶ Bucak yönetiminde örgütlenme, Vilayet İdaresi Kanunu'nda bucak müdürü merkezliken, 5442 sayılı kanunda yetki paylaşımına dayanan bir yapıdadır. Buna göre, bu kanunda bucak örgütlenmesi, bucak müdürü ve bucak idare memurlarından (bucak kâtibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurları) oluşmaktayken; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ortaya koyduğu bucak

³¹⁴ Süheyy Derbil, *İdare Hukuku*, Yeni Desen Matbaası, Ankara 1959, s. 284.

³¹⁵ N. E. Keskin, *a.g.k.*, s. 242.

³¹⁶ Sonay Bayramoğlu, "Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007, s. 28-29.

örgütlenmesi bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonunu içinde barındırmaktadır.³¹⁷

Vilayet İdaresi Kanunu ile bucak teşkilatındaki bucak meclislerinin kaldırılması ve bucak yönetiminin tüm yetki ve sorumluluklarının bucak müdürüne verilmesinden ötürü, müdürün yetki ve sorumluluğu artmıştır. Yine bu kanununa göre doğrudan doğruya vali tarafından atanan bucak müdürü, bucakta en yüksek hükümet memuru ve temsilcisi olma sıfatıyla bucak sınırları içerisinde kanun ve tüzüklerin ilanını ve uygulamasını sağlamakla ve bunların kendisine yüklediği görevleri kaymakamın gözetimi altında yerine getirmekle yükümlüdür.³¹⁸ Bu kanunun 13. maddesince bucak memurları bağlı oldukları dairelerin teklifi, kaymakamların oluru üzerine (ilde bağlı oldukları şube idaresi müdürünün görüşü alınarak) valiler tarafından tayin olunur. Bucak müdürünün yanı sıra bucak memurlarının atamalarının da vali tarafından yapılıyor olması merkeziyetçi örgütlenişin kanıtıdır. Vilayet İdaresi Kanunu, valiyi memurlar üzerinde düzenleyici konumuna getirerek, bu memurların faaliyetlerini hükümet programına uygun biçimde yürütmelerini sağlamaktadır.³¹⁹ Fakat 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’na bucak memurları bağlı bulundukları daire amirlerinin teklifi üzerine kaymakamlıkça tayin olunmakta; memurların memuriyetleri ise vilayetlerin onayıyla tamamlanmaktadır. Buradaki ince ayırım önemlidir.

Vilayet İdaresi Kanunu’nun gerekçesinde sıkı bir merkeziyetten şikâyet eden ve yetki genişliğini savunan İçişleri Bakanlığı bunun ardından 1700 sayılı kanunla başlayarak tamamen aksine bir yöntem izleyerek kendi koyduğu esasları baltalamıştır.³²⁰ Örneğin, Vilayet İdaresi Kanunu’nda bucak memurlarını, kaymakamın onayını aldıktan sonra vali atamaktayken 1700 sayılı Dâhiliye

³¹⁷ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nu madde 7: “Nahiye idare memurları şunlardır: nahiye katibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurları. Madde 3: Vilâyet umumî idaresinin reisi ve mercii validir. Kaza idaresinin reisi kaymakamdır. Nahiye idaresinin reisi müdür ve köy idaresinin reisi muhtardır. Hükümetçe lüzum görülen vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve kaymakam bulunur.” Madde (52 -57) arası bucak müdürünü düzenlemektedir.

³¹⁸ 1426 Vilayet İdaresi Kanunu madde 12 ve madde 52.

³¹⁹ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.* s. 360.

³²⁰ S. S. Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 808.

Memurları Kanunu'na göre kaymakamlarca atanan bucak memurlarını vali onamaktadır. Ayrıca ilgili kanun bucak müdürlerinin atanma şartını da değiştirmiş ve İçişleri Bakanlığının onayıyla vilayetlerce yapılacağı hükmüne bağlamıştır. Bunun yanı sıra, bucak müdürünün doğrudan vali tarafından atanmasına da (kaymakamların görüşünü almak kaydıyla) son verilmiştir. Bucak müdürlerinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla vilayetlerce atanması, merkezin taşradaki otoritesini ve gücünü artırmıştır. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun getirmiş olduğu düzenleme 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 47. maddesine de yansımıştır. İlgili kanunun 47. maddesinin ilk hali şu şekildedir:³²¹

“Yukarıdaki maddede yazılı vasıfları ve Memurlar Kanununun tespit ettiği diğer şartları haiz olanlar bucak müdürlüğü adaylığına tayin olunarak Bakanlığın merkez ve iller teşkilatında altı ay süre ile istihdam olunurlar. Bu süre sonunda bucak müdürlüğü için lüzumlu vasıflar bakımından kifayetleri Bakanlık veya Valiler tarafından tasdik edilenler İçişleri Bakanlığı Meslek Kursuna iştirak ettirilir. Bu kursu da başarı ile bitirenler bucak müdürlüklerine tayin edilmek üzere valilikler emrine gönderilirler. Kurs süresi bir yıldır. Gerek adaylık devresinde kifayeti tasdik edilmeyenler gerek adaylığını bitirip de kursta başarı gösteremeyenler bucak müdürlüğüne tayin edilmeyerek görevlerine son verilir.”

İlgili madde 6125 sayılı kanun tarafından değiştirilmiştir. Yapılan değişiklik sonrasında bucak müdürü, İçişleri Bakanlığı'na 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 8.inci maddesinin b fıkrasına göre valilikler emrine tayin olunmuştur. Ayrıca İl İdaresi Kanunu'nun 49. maddesi de 6125 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. İlgili kanun maddesinin ilk halinden de anlaşılacağı üzere bucak müdürlüğü adaylığına tayin olmak için İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmemektedir. Fakat 6125 sayılı kanun, yukarıdaki maddenin ilk cümlesini “yukarıdaki maddede yazılı vasıfları ve Memurlar Kanunu'nun tespit ettiği şartları haiz olanlar İçişleri Vekâletince nahiye müdürlüğü adaylığına tayin olunarak...” şeklinde değiştirmiş ve böylece merkezin kontrol gücü bir kez daha artırılmıştır. Merkezin kontrol gücünün artırılmasına yönelik çalışmalar sadece bu yasal düzenlemelerle sınırlı kalmamıştır. Bucak teşkilatlanmasında tam teşkilatlı bucakların kurulması yoluyla da merkezin kontrol gücü etkin kılınmıştır.

Merkezileşme yolunda tam teşkilatlı bucak konusu önemli bir yer işgal etmiş bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında B.M.M.'ye tam teşkilatlı bucak

³²¹ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 47. maddesinin, 9/7/1953 tarihli ve 6125 İl İdaresi Kanunu'nun 47 ve 49. maddelerinin değiştirilmesi hakkında kanun tarafından değiştirilmemiş hali.

kurulmasını öngören bir yasa tasarısı sunulmuştur.³²² Bakanlık, mevcut bucakların köylülerin ihtiyacını karşılayamayan eksik teşkilatlı bucaklar olduğunu, köylülerin nüfus, vergi, tapu gibi işlerini görmek için ilçe merkezine gitmek zorunda kaldığını belirterek gerekçesiyle tam teşkilatlı bucakları oluşturmuştur.³²³ Tasarıya göre, bütün iller kapsamında tam teşkilatlı 1500 bucağa ihtiyaç vardır. Bakanlık, bucakların ülke genelindeki orantısız dağılımına da dikkat çekmiş elli köye sahip bucağın yanında beş köye sahip bucağın da bulunduğunu sunmuş olduğu tasarıda dile getirmiştir. 1929 yılında Mustafa Kemal de BMM’de yaptığı açılış konuşmasında tam teşkilatlı bucakların önemine şu sözlerle değinmiştir³²⁴:

“Dâhili İdarede, tam teşkilatlı nahiyeleler artırılmalıdır. Bunu bilhassa tavsiye etmek isterim. Yeni nahiyelelerin açıldığı yerlerdeki vatandaşlar, mahzar oldukları kolaylıktan, memnuniyet göstermektedirler.”

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, bucağa 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.³²⁵ Fakat 1928’den itibaren ayrılan ödenekle 1930’a kadar sadece 215 tam teşkilatlı bucak kurulabilmiştir. Tam teşkilatlı bucakların sayısal analizi, tezin *bucakların sayısal ve işlevsel dönüşümü* adlı bölümünde ele alınacaktır.

Bucak örgütlenmesi cumhuriyetin ilk yıllarında gerek merkeziyetçiliğin inşası 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

³²² Nahiye kurulması ve nahiyelelerin 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 görüşölmeye başlanmış, ancak görüşmeler kesilmiştir. İ. Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 422.

³²³ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 327.

³²⁴ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1 Kasım 1929, D. III, C. 13, S. 2,

³²⁵ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.*, s. 327-328.

sonucunda bilinmektedir.³²⁶ 1426 sayılı İl idaresi kanununa göre, tam teşkilatlı olmayan *basit bucak* olarak nitelendirebileceğimiz bucaklarda bir jandarma onbaşı veya astsubayı ile bir miktar jandarma eri, bir nüfus memuru ve tahrirat katibi bulunmaktadır.³²⁷

5442 sayılı kanunun 1949'da çıkarılmasına kadar geçen yirmi yıllık süre zarfında tam teşkilatlı bucakların kurulmasında istenilen başarı elde edilememiş ve tam teşkilatlı bucaklar 5442 sayılı kanun ile tekrar ele alınmıştır. Bucak yönetimi ve örgütlenmesine ilişkin en ayrıntılı düzenlemeyi, 70 maddesinden 17'sini bucak yönetimine ayıran 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yapmıştır. Bu kanunun hazırlanması sırasında, bucak yönetiminin merkezi idarenin bir taşra kademesi şeklinde mi yoksa bir komün yapısında mı örgütlenmesi gerektiği tartışma konusu olmuş ve İçişleri Komisyon Raporu konuyu şu şekilde açıklığa kavuşturmuştur³²⁸:

“Anayasamızda yer almış olan bucak müessesesini yeni bir constitutionnel tadile girmeden il idare kanunu ile hafz eylemek hukuki ve nazari bakımdan kabil olmadığı gibi bine yakın idare birliği ile temsil edilen bucak kademesinin yerini tutabilecek dört, beş yüz ilçeyi yeniden ve ilaveten kısa bir devre içinde kurmaya da bütçe imkânları elveremeyeceği diğer taraftan birkaç köyden mürekkep komün teşkilleri de birer mahalli idare müessesesi olarak sadece tüzel kişilik verilmekle pratik bakımdan vücut bulmuş olmayacağı bunlara cüzi mahiyette de olsa kendi muhitlerinin ihtiyacına vefa edecek teknik eleman, bunları barındıracak tesisler, ona yetecek mahalli bütçe kaynakları ile merkezden finansmana medar olabilecek formüllere ve kombinasyonlara da lüzum hâsıl olacağı buna mukabil tabii, içtimai, siyasi, idari bütün hüviyeti ile bizim köyümüz de Türk komünü demek olup idare hukuku ilminin *commune simple* dediği bu tip medeni memleketlerde galip çoğunluk halinde bulunurken bizim yurdumuzun pek az yerlerinde izine rastlanan eski divan ananesine dayanarak ve onu yurt ölçüsünde şümullendirerek ve başlıca göze görünür misali Romanya Nevahi Kanununda görülen *commune composee* şeklinde bakarak ne köy hüviyetini yapacağımız *commune* içinde eritmek ne de tüzel kişiliği haiz köy üstüne yine

³²⁶ N. Ertürk 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 Arşivleri'nde köylerinde bucak kurulması nedeniyle yöre halkı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilen birçok teşekkür telgrafi bulunmaktadır. Örneğin, 20 Ocak 1930 tarihinde Tuzlukçu bucağı Belediye Başkanı Mahmut, Muhtar Hamdi ve bucak halkı adına Mehmet Ali imzalarıyla Akşehir'den İçişleri Bakanlığı'na çekilen telgrafta, hükümete ait işlerinin kolaylıkla görülmesi için Tuzlukçu köyünde tam teşkilatlı bucak kurulması suretiyle Cumhuriyet hükümetinin köylüye karşı gösterdiği yüksek alakadan dolayı halkın teşekkür ve minnetleri bildirilmektedir. BCA: 30.10/66.441.2/73-44.

³²⁷ Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki bucakların büyük bir bölümünde tahrirat katibi ile nüfus memuru yoktur. *A.k.*, s.329.

³²⁸ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, TBMM ZC, Devre VIII, İçtima 3, Cilt 18.

tüzel kişiliği haiz olacak ve bütçesini aynı kaynaklara yaslayacak üçer beşer köylük bütün yurtta sekiz on bin commüne composee kurmak kısa vadelerle bucağın yerini tutabilir bir idari şebeke halinde kolay tahakkuk eder keyfiyetlerden olmayacağı nazara alındı.” (İçişleri Komisyon Raporu)

İl İdaresi Kanunu’nda bucağın konumunun ne olacağı İçişleri Komisyonu Raporu’ndan açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Buna göre bucak, ne köy tüzel kişiliğini kendi içinde eritecek ne de tüzel kişiliğe sahip köylerin üzerinde yine tüzel kişiliğe sahip bir yönetsel kademe konuma sahip olacaktır. İl sisteminin yasal evrimindeki ikinci dönemi başlatan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Vilayet İdaresi Kanunu’ndan farklı olarak bucak örgütlenmesine bucak meclisini ve bucak encümenini ilave etmiştir. Bucak meclisi, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetleri tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasaba halkından olmak üzere dışarıdan seçecekleri birer üyeden oluşurken; bucak komisyonun ise bucak meclisinin bir yıl süreyle kendi üyeleri arasından seçtiği dört üyesi bulunmaktadır. Böylece köy ve kasabalarda yaşayanlar, bucak yönetiminde dolaylı yoldan bile olsa söz sahibi olmuşlardır.

Bucak meclisi ve bucak encümeni 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile bucağın yönetsel örgütlenmesine katılmıştır. Bucağın kurulması, kaldırılması, merkezinin ve adının değiştirilmesi gibi hususlar her iki il idaresi kanununda benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, sınırlarının ve adlarının değiştirilmesi, başka bir il ve ilçeye bağlamasında ilgili iller idare kurulları ve genel meclislerinin görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleştirilmektedir. Ek olarak, köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması iller idare kurulları ve genel meclislerinin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı’nın onayıyla yapılmakta, Cumhurbaşkanının onayına ihtiyaç duyulmamaktadır.³²⁹

5442 sayılı İl idaresi Kanunu’nda bucak, “coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gele bir idare bölümü” şeklinde tanımlanmıştır. Bucakların kasaba ve köylerden oluştukları, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nda da belirtilmiş fakat bucak

³²⁹ 5442 sayılı İl İdare Kanunu madde 2, B ve C Bentleri; 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 2.

yönetiminde köy ve kasabada yaşayanlara söz verecek bir örgütlenişe gidilmemiştir. Eldem'e göre bucağın belirtilen şekliyle örgütlenmesindeki amaç, merkezi hükümet kuruluşunun en küçük hiyerarşik kademesi olma sıfatının yanı sıra coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan köy ve kasabalarda verimli, etkili, hızlı ve güvenli şekilde kamu hizmetlerini halka götürmek, bu hizmetlerden eşit yararlanmayı sağlamak, bazı görevleri yerinde yerine getirmek, koordine etmek, yönetmek ve denetlemektir.³³⁰

Bucak müdürü her iki kanun ile bucak yönetiminde söz sahibi kılınmış, fakat bucak meclisi ve bucak encümeni sadece 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu nedenle bucağın yönetsel organlarının inceleneceği bu bölümde bucak müdürü 1426 ve 5442 sayılı kanunlara göre ele alınırken, bucak meclisi ve encümeni yalnızca 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre değerlendirilecektir.

A. 1426 sayılı Vilayet İdaresi ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na Göre Bucak Müdürünün Görevleri, Yetkileri ve Toplum Kalkınmasındaki Rolü

Bucak yönetiminde önemli bir yer teşkil eden bucak müdürünün görev ve yetkileri hem 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu hem de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bucak meclisi ve bucak müdürüne ise sadece 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer verilmiştir. Bu durum, bucak müdürünün bucak yönetiminde ne derece önemli bir konumda olduğunun göstergesidir. Tezin bu bölümünde bucak müdürünün görevleri, yetkileri ve toplum kalkınmasındaki rolü incelenecektir.

1. Bucak Müdürlerinin Görev ve Yetkileri

Bucak müdürü, 1426 sayılı Vilayet İdaresi ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre bucakta en yüksek hükümet memurudur. Bu sığata sahip olmanın bir gerekliliğı olarak kendisine söz konusu kanunlarca birden fazla görev ve yetki verilmiştir. Bucak müdürünün görev ve yetkileri Vilayet İdaresi Kanunu'nda 52. ve 57. maddeler arasında düzenlenirken; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda 42. ve 50. maddeler

³³⁰ Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 24.

arasında yerini almıştır. Bucak müdürünün sahip olması gereken nitelikler, 5442 sayılı kanunca belirlenmiştir. Buna göre bucak müdürü olacak kişide, en az lise ya da bu dereceli okuldan mezun olmak, askerlik hizmetini bitirmiş ve 30 yaşını geçmemiş olmak ve de seyahate engeli olmamak gibi özellikler aranmaktadır.³³¹

Belirtilen bu nitelikleri taşıyan kişiler İçişleri Bakanlığı tarafından bucak müdürü adaylığına atanarak bakanlığın merkez ve il teşkilatında 6 ay süre ile yerleştirilirler. Bu süre sonunda bucak müdürlüğü için yeterliliği bakanlık veya valiler tarafından onaylananlar bir yıllığına İçişleri Bakanlığı meslek kursuna gönderilir. Bu kursu da başarı ile bitirenler İl İdaresi Kanunu'nun 47. maddesine göre valiliklerin emrine atanırlar. Bu aşamaları geçememiş kişilerin ise görevlerine son verilir. Bucak müdürlüğü, 25, 30, 35, 40, 50 ve 60 lira aylıklı olmak üzere altı sınıftır.³³²

Daha önce de belirtildiği gibi 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.³³³ 5442 sayılı kanunun yürürlükten kaldırılmış 45. Maddesine göre müdüre adli konularda görevler verilmiştir.³³⁴ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun mülga 45. maddesine göre bucak müdürü, bucak sınırları içinde

³³¹ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 48.

³³² 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 49 ve 50.

³³³ İç Düzen Genel Rapor, *İl Genel Yönetimi Cilt I*, 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. Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 6.

³³⁴ 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.

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.

Bucak müdürü bu görevi yaparken işlediği suçlardan 1412 sayılı C.M.U. Kanunu'nun 154. maddesi gereğince hâkimler kanununa göre kolluk amirlerinin tabi oldukları yargılama usulüne tabidir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'ndaki açık ifadeye rağmen uygulamada bucak müdürlerinin bu yetkiyi kullanmaları itirazlara yol açmış ve kamu hizmetinin ifasından öteye geçmeyen bu davranış yüzünden bazı olaylar yaşanmıştır.³³⁵ Bucak müdürlerinin bu görevi ifa etmesi cumhuriyet savcılarınca engellenmiş; valiler tarafından da bucak müdürlerinin bu görevi kolluğa bırakmaları ve müdahale etmemeleri konusunda genelgeler çıkarılmıştır.³³⁶ Uygulayıcılarca, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinin bucak müdürlerine tanıdığı yetkinin ancak cumhuriyet savcılarının olaya el koymasına kadarki önlemleri alma hakkında olduğu hatta bu yetkinin bucakta, bucak zabıta amirinin bulunmadığı durumlarda kullanılmasının daha uygun olacağı belirtilmiştir.³³⁷ Şenel'e göre ise kanunen verilmiş olan bu yetkinin uygulanması hiçbir şekilde adli birimlerin yetkilerine bir tecavüz olarak nitelendirilmemelidir.³³⁸

Kolluk görevleri, bucakların oluş nedenlerinin başında geldiği için bucak müdürü bakımından önemli bir yer tutmaktadır. Bucak müdürünüm, 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.³³⁹ 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,

³³⁵ Turhan Şenel, "Bir Müşkil: Nahiye Müdürlerinin C.M.U. Kanunun 151. Maddesi Karşısında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 45. Maddesine Göre Durumları", *İdare Dergisi*, (Mart, Nisan-Mayıs, Haziran 1959), s. 83.

³³⁶ İç Düzen Genel Rapor, *a.g.k.*, s. 160.

³³⁷ Turhan Şenel, *a.g.k.*, s. 84.

³³⁸ *A.k.*, s. 87.

³³⁹ İ. Hakkı Görelî, *a.g.k.*, s. 431.

kolluk amiri sıfatını taşıyan bucak müdüründen aldıkları emirleri yerine getirmek zorundadırlar.³⁴⁰ Gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları ile sicil sistemi, kolluk kuvvetlerinin bucak müdürüne olan bağlılığını azaltmıştır. Bucaktaki kolluk, emniyet ve asayiş yönünden kendini bucak müdüründen çok, ilçe jandarma birlik kumandanına bağlı görmektedir.³⁴¹

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 müdürününün 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:³⁴²

“...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. Soracağız 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

³⁴⁰ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 53; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 43.

³⁴¹ Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 65.

³⁴² *İkinci İdareciler Kongresi*, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1966.

aradaki bağ hükümet adına kurulan murakebe müessesesi kafi derecede müessir olur. Bundan vatandaş ve hizmet menfaat görür.”

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 görülemediğinin 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.³⁴³

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.³⁴⁴ İl İdaresi Kanunu’nda ise konuyla ilgili ayrı bir madde yoktur.³⁴⁵ Kanunun 44. maddesince bucak müdürlerine sivil savunma ile ilgili görevler de verilmiştir. Bucak müdürü su baskını, yangın, deprem gibi olağanüstü afetler karşısında elindeki imkânlar dâhilinde bütün tedbirleri aldıktan sonra durumu hemen kaymakama bildirmek zorundadır. Kişi ve mülk güvenliğini bozan beklenmeyen bir olay karşısında bucak müdürü, gerekli tedbirleri almak ve kolluk kuvvetlerini harekete getirmekle birlikte kaymakamı haberdar etmek ve yardım istemekle de yükümlüdür.

³⁴³ *İkinci İdareciler Kongresi*, s. 193.

³⁴⁴ 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.”

³⁴⁵ 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. A.H.Hanson, “Nahiye Müdürü”, *Mahalli İdareler Hakkında Etüdler*, İbrahim Yasa vd., TODAİE Yayını, Ankara 1955, s. 71.

Müdür, bu gibi durumlarda kaymakamla fikir alış verişinde bulunamazsa en yakın idare üstüne durumu bildirir ve valiliğin haberdar edilmesini talep eder.³⁴⁶

İl İdaresi Kanunu'na göre bucak müdürü ile kaymakam arasında, müdürün, bucağın işleri hakkında bağlı bulunduğu kaymakamdan aldığı emirleri ifa etmesi yönünden de ast-üst ilişkisi mevcuttur.³⁴⁷ Bucak kademesi merkezi idarenin taşradaki örgütlenmesinde son basamağı oluşturmakta; bünyesinde belediye ve köy yönetimlerini de barındırmaktadır. Bu nedenle bucak teşkilatına dâhil belediye ve köy yönetimleri bucak müdürünün gözetimi ve teftişi altındadır. Köy muhtarı ile bucak müdürü arasında da bucak müdürünün, bucak sınırları içindeki köyleri köy kanunu hükümlerine göre *gözetim ve denetim* altında bulundurması yönünden bir *yönetmel vesayet ilişkisi* vardır.³⁴⁸

Vilayet İdaresi Kanunu ile İl İdaresi Kanunu'nun bucak sınırları içerisine belediye yönetimlerini de dâhil etmesi bucak müdürünün yönetsel vesayet yetkisini bucak sınırı içerisinde bulunan belediye yönetimleri için de kullanması sonucunu doğurmuştur.³⁴⁹ Kaymakamların bucak ile ilgili bütün işleri doğrudan doğruya bucak müdürüne yazmaları ve bucak müdürlerinin bucağın bütün işleri hakkında bağlı bulundukları kaymakamlıklarla iletişim halinde olmaları bucak müdürüyle kaymakam arasındaki işbirliğinin göstergesidir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ve bunlarla ilgili olarak verilecek emirler bucak müdürleri tarafından bucak teşkilatına dâhil dairelere bildirilir.³⁵⁰ Böylece bucak müdürü,

³⁴⁶ İ. Hakkı Görelî, *a.g.k.*, s. 431-432.

³⁴⁷ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 52: “nahiye müdürleri nahiyede en yüksek hükümet memurudur. Nahiye dâhilinde kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilan ve tatbikini temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri amirinin nezareti altında ifa ve salahiyetleri istimal ile mükelleftir. Müdür nahiyenin işleri hakkında merbut bulunduğu kaza kaymakamı ile muharebe ve aldığı emirleri ifa eder.” 5442 sayılı kanun madde 42 c bendi: “kaymakamlar, bucağa ait bütün işleri doğrudan doğruya bucak müdürüne yazarlar. Bucak müdürleri bucağın bütün işleri hakkında bağlı bulundukları kaymakamlıklarla muhabere ederler.”

³⁴⁸ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 54: “müdür nahiyesi dâhilindeki köyleri köy kanunu hükümlerine göre nezaret ve murakabesi altında bulundurur.”

³⁴⁹ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 42 d bendi: “dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bucak teşkilatına dahil daire ve müesseseler, belediye ve köy idareleri bucak müdürünün gözetim ve teftişi altındadır.”

³⁵⁰ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 42 c ve ç bendleri.

bucak teşkilatına dâhil dairelere verilecek her türlü emirden önce bilgilendirilmek istenmiştir.³⁵¹

Bucak müdürünün halka en yakın mülki idareci olma sıfatı, her yıl bucağın bütün köy ve kasabalarını en az birer kere dolaşarak halkın dilek ve şikâyetlerini dinlemesinden ve yetkileri dâhilindeki işleri yapmasından, yapamadıklarını ise kaymakama bildirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu görev, bucak müdürüne her iki il idaresi kanununca da verilmiştir.³⁵² Hanson'ın Elmadağ bucağında yapmış olduğu incelemeler, bucak müdürünün köylülerle olan ilişkisinin esas itibarıyla yolların ve okul binalarının inşası hakkında olduğunu ortaya koymuştur. Yolun inşası sırasında, yolun temelini yapmak köylüye düşer geri kalan işi ise il yönetimi üstelenir; bucak müdürü ise bu sırada rehberlik görevini yerine getirir.

Ayrıca, bucak müdürü köylüler arasında, özellikle alacak yüzünden meydana gelen anlaşmazlıklarda da arabuluculuk yapmaktadır. Köylüler bu gibi durumlarda köy muhtarının konuya objektif bir şekilde yaklaşmadığını, bucak müdürünün daha nesnel bir tavır sergilediğini düşünmektedirler.³⁵³ Bucak müdürü, 5442 sayılı kanunun ilk halindeki 42. maddenin e bendine göre, bucak memurlarının çalışmalarına nezaret eder, bunların takdirlerini ve disiplin cezalarını gerektiren hallerde kaymakama tekliflerde bulunabilmektedir. Bu madde 1964'te şu şekilde değiştirilmiştir.³⁵⁴

“Müdür, 4. maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan, gözetim ve teftişi altında bucak teşkilatına dâhil daire ve müesseselerin amirin ve memurları ile genel ve özel kolluk amir ve memurlarına memurun kanunundaki usulüne göre savunmalarını aldıktan sonra uyarma cezası verir ve uygular. Bu ceza kesindir ve tebliğ tarihinden sicile geçer. Daha ağır disiplin cezaları ile takdirname verilmesini gerektiren hallerde vali ve kaymakama tekliflerde bulunur.”

Yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere, bucak müdürünün uyarma cezası verme yetkisi vardır ve bu ceza kesindir. Daha ağır disiplin cezası ve takdirname verilmesini gerektiren durumlarda ise bucak müdürü tek başına yetkili değildir; bu

³⁵¹ İ. Hakkı Göreli, *a.g.k.*, s. 429.

³⁵² 1426 Vilayet İdaresi Kanunu madde 55, 5442 İl İdaresi Kanunu madde 46.

³⁵³ A.H.Hanson, *a.g.k.*, s. 68.

³⁵⁴ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu 42. Madde/E bendi.

gibi durumlarda vali ve kaymakama tekliflerde bulunur. Fakat bu yetki, 657 sayılı kanunun değişik 237/b maddesi gereğince bu kanuna aykırı hüküm olması nedeniyle 30.11.1970 tarihinden itibaren uygulama imkânını yitirmiştir. Bucak müdürlerine kanuni olarak verilmiş olan haklar zaman içerisinde geri alınmış böylece bucak müdürleri görevsiz ve yetkisiz bırakılmıştır. Bucak müdürlerinin etkisiz bir hale getirilmesinde başka etkenler de rol oynamıştır. Bu etkenlerin başında bucaktaki vatandaşın başvurmasını karşılayıp sonuçlandırarak örgütün bulunmayışı, kamu hizmetlerini ilçede toplama, burada yayma eğilimi ve ilçeye gitme zorunluluğu gelmektedir. Görevlerin üst yönetim birimlerinde sahiplenilmesi; bunun sonucunda üst yönetim biriminde bulunan bazı kuruluşların bucak müdürünü aradan çıkarıp bucaktaki örgütlerle doğrudan doğruya ilişki kurması da bucak müdürlerini bucakta söz sahibi olmaktan alı koymuştur. Bucaklarda mevcut kaynakların yeterli ve görevle dengeli olmayışı ve son olarak da bucak müdürlerinin eğitim yetersizliği bu durumu doğuran etmenlerdendir.³⁵⁵

Bucak müdürleri, yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı zamanla mülki yönetim sistemi içerisinde etkinliğini yitirmiş olsa da; müdürlerin toplum kalkınmasındaki yeri önem arz etmektedir. Bu nedenle bucak müdürlerinin toplum kalkınmasındaki yeri ayrı bir başlık altında incelenecektir.

2. Bucak Müdürlerinin Toplum Kalkınmasındaki Yeri

Yerel yönetim birimi olan köy ile mülki yönetimin taşra örgütlenmesi olan ilçe arasında yer alan bucak, köye en yakın mülki yönetim kademesidir. 1964'te İçişleri Bakanlığı'na kurulmuş komisyonun görüşüne göre; bucaklara toplum kalkınmasında önemli görevler düşmektedir. Bunun için öncelikle bucak müdürlerinin yetkileri arttırılmalıdır. Ayrıca, bucaklara bir takım normlar saptanmalı, bu normlara uymayan bucaklar kaldırılmalı, geri kalanlar ise tam teşkilatlı hale getirilmelidir.³⁵⁶ Bucak müdürlerine 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılan görevlerini uygulama imkânı sağlamanın yanı sıra, daha önce de belirtildiği üzere müdürlerin yetkileri artırılmalıdır. Örneğin bucak müdürü, bucağın kalkınma imkânı

³⁵⁵ İç Düzen Genel Rapor, *a.g.k.*, s. 161.

³⁵⁶ Cevat Geray, *a.g.k.*, s. 149.

ve kaynakları hakkında bilgi toplayıp ilgili kuruluşlara bunu iletebilir. Köy toplumunun içinde bulunduğu için köyleri en iyi tanıyacak mevkide olan bucak müdürünün, bucak hakkında topladığı bilgileri ilgili kuruluşlara bildirmesi yerel potansiyelden en rasyonel şekilde faydalanmayı mümkün kılan plan ve programların hazırlanmasını sağlayacaktır.³⁵⁷

Geray'ın yapmış olduğu alan araştırması da bu görüşü destekleyen bir nitelik taşımaktadır. Elmalı İlçesine bağlı bir bucak merkezi olan Gölova köyünde yapılan bu araştırmaya göre bucağa yeni atanan bucak müdürü köylüler arasında işbirliğini sağlamış ve köyün sulama sorununu ilgili kuruluşlara anlatarak bu sorunu proje üretilmesi yoluyla çözmüştür.³⁵⁸

“...Bucak müdürü, karargâhını sanki kahvede kurmuştu. Boş zamanlarında öğretmenleri, imamı da yanına alarak kahvede oturuyordu. Köylülerle sohbet ediyordu. Köylünün en önemli derdi nedir? Bu dert nasıl çözülebilir? Bunda köyün katkısı ne olabilir? Köylü nasıl işlere katılabilir? Bu konuda köylü devletten ne bekleyebilir? ...Bucak müdürü, köylünün ilerlemesi, köyün kalkınması için ne gibi sorunlar olduğunu ve bu sorunların nasıl çözülmesi konusunda köylünün neler yapabileceğini yine bu görüşmelerden öğrenmişti... Köyde sulama olanakları olan geniş topraklar üzerinde sadece tahıl üretimi yapılıyordu... Köylüler, hububat dışında da ürünler yetiştirebileceğini görmüşlerdi... Geniş ovayı sulamak, meyveciliği geliştirmek, ürünlerini değerlendirmek amacıyla harekete geçmenin zorunlu olduğunu anlamışlardı.”

Görüldüğü üzere, bucak müdürü köy seviyesinde ihtiyaçların tespitinde ve programlanmasında köy halkına yardımcı olmuştur. Aynı zamanda kamu kuruluşlarının ve derneklerin faaliyetlerinde uyumlu çalışmalarını teşvik etmeye yardımcı olmuştur.³⁵⁹ Onar'a göre de, “*nüfus memurları bucaklardan kaldırılıp, bu iş ilçe nüfus memurlarına devredilmeli, bucaklarda sadece bucak tahrirat kâtibi ile*

³⁵⁷ Arslan Başarır, “Toplum Kalkınması Bakımından İçişleri Bakanlığının ve İdare Amirlerinin Görevleri”, *TODAİE Dergisi*, C. 2, S. 2, s. 200.

³⁵⁸ Gölova köyü örneğinde bucak müdürü, köylülerin sulama ve pazarlama amacıyla kooperatif kurmasında öncülük etmiştir. Antalya'dan toprak su ve devlet su işleri başmühendisleri köye çağırılmış ve onlarla köyün kalkınması için yapılması gereken işler konuşulmuştur. Bunun üzerine köyün sulama tesisleri programa alınmış ve projeye bağlanmıştır. Cevat Geray, *a.g.k.*, s. 116.

³⁵⁹ Arslan Başarır, *a.g.k.*, s. 220.

*yetinilmeli ve bucak müdürlerine toplum kalkınması, plan, köy kanunu uygulaması konularında yurttaşları eğitme görevi verilmelidir.”*³⁶⁰

Toplum kalkınması birimi olarak seçilecek yönetim bölümünün bucak yerine ilçe olması gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur. A. Hussain’e göre, toplum kalkınması için seçilecek birimin belirlenmesinde fiziksel uygulama alanının genişliği, köy sayısı, hizmetlerin niteliği ve bunların temini için mevcut yönetsel ve teknik kolaylıklar gibi etkenler dikkate alınmalıdır. Ayrıca, bu birim ne çeşitli kuruluşların kendi arasında, ne de bunlarla halk arasında ilişkileri güçleştirecek kadar geniş olmalıdır. Bu nedenle ilçe; il, bucak ve köy birimlerine göre en elverişli birim olarak görülmüştür.³⁶¹ A.Hussain, yönetsel ve teknik açıdan ciddi yetersizliği bulunan bucağın toplum kalkınmasında etkin bir rol oynayabilmesi için ciddi ve önemli bazı değişikliklere tabii tutulması gerektiğini savunmaktadır.³⁶² MEHTAP raporunda toplum kalkınmasında düzenleyici temel birim olarak bucak yerine ilçe tercih edilmektedir. Bunun yanı sıra, raporda toplum kalkınması alanında mevcut bucak teşkilatından faydalanma yoluna gidilebileceği de ifade edilmiştir.³⁶³

Toplum kalkınması konusunda üzerinde durulması gereken bir başka nokta ise halkın bucak kademesine karşı olan tutumudur. Fakat halk, çoğu durumda bucak örgütlenmesine sahip olmayı toplumsal kalkınmayı sağlamak için değil kalkınma olsun ya da olmasın yaşadığı yerin hızlı bir şekilde ilçeleşmesi ve sonrasında ise il haline gelmesi için istemektedir. Çünkü bucak örgütlenmesi halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri halka sunamamaktadır. Bu nedenle de halk, bu hizmetlerden faydalanabilmek ve toplumsal kalkınmayı sağlayabilmek amacıyla il ya da ilçe örgütlenmesine ihtiyaç duymaktadır.³⁶⁴ Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde halkın istekleri ile devletin hizmetlerini buluşturabilecek bir konumda olan bucak örgütlenmesi ve bucak müdürü yıllar içerisinde bucak kademesinin işlevsiz hale

³⁶⁰ Sıddık Sami Onar’ın İkinci İdareciler Kongresi nedeniyle sunduğu görüşüdür. Arif Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Akara 1966, s. 56.

³⁶¹ Abid Hussain, *The Community Development Programme In Turkey*, DPT Yayını, Ankara 1964, s. 39-40.

³⁶² A.k., s. 40.

³⁶³ MEHTAP Raporu, s. 54-55.

³⁶⁴ Arif Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s. 56.

gelmesinden ya da getirilmesinden ötürü bu kucaklaşmayı sağlayamamış ve toplum kalkınmasında etkin bir rol oynayamamıştır.

B. Bucak Meclis ve Komisyonunun Yetki ve Görevleri

Vilayet İdaresi Kanunu'nda yer almayan bucak meclisleri ve bucak komisyonları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile oluşturulmuştur. İlgili kanunun bucak müdürü, idare ve teşkilatını düzenleyen maddelerinde yıllar içerisinde birçok değişiklik ve düzenleme yapılmasına rağmen bucak meclis ve komisyonları ile ilgili hiçbir değişikliğe ya da düzeltmeye gidilmemiş olması dikkat çekicidir.³⁶⁵ 5442 sayılı kanunda bu konuda düzeltme ya da değişiklik yoktur fakat kanunun ilk halinden itibaren adı geçici olsa da kalıcılığını sağlamış geçici bir madde mevcuttur. Bu maddeye göre bucak meclis ve komisyonlarının kurulması bir takım şartlara bağlanmıştır.³⁶⁶

“5442 sayılı İl İdaresi Kanunu/Geçici Madde 1- Bu kanun hükümlerine göre kurulacak bucak teşkilatı her yıl bütçesine konacak ödenek nispetinde ve Bakanlar Kurulunca münasip görülecek illerde peyderpey teşkil olunur. Her ilde bu teşkilat yapılmıca kadar halen yürürlükte olan kadrolar uygulanır. Bucak meclis ve komisyonları, ancak teşkilatı böylece tamamlanan bucaklarda kurulur.”

Bucak meclisi ve komisyonlarının kurulması tam teşkilatlı bucakların kurulmasına bağlı kılınmıştır. Tam teşkilatlı bucaklar aşamalı olarak kuruluşlarını tamamlamadan bucak meclis ve komisyonlarının oluşturulması mümkün olmamıştır. Meclis ve komisyonlar kanunun yayınlanmasıyla birlikte hemen faaliyete geçirilememiş; bucağın mevcut örgütlenişi bir süre daha devam ettirilmiştir.³⁶⁷ Tam teşkilatlı bucakların sayısının artmasıyla beraber bucak örgütlenmesinde meclis ve komisyonlara da yer vermeye başlanmıştır.³⁶⁸

³⁶⁵ Bucak meclis ve komisyonları, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 52'inci ve 55'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

³⁶⁶ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Geçici Madde 1.

³⁶⁷ İ. Hakkı Göreli, *a.g.k.*, s. 434.

³⁶⁸ İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, tam teşkilatlı bucak haline getirilmesi uygun olan bucakları sıraya koyarak, olanaklar ölçüsünde, her yıl bir miktar bucağın teşkilatını tamamlamaya başlamıştır. 1955-1957 yıllarında yürütülen Kaza ve Vilayet İdaresi Araştırması'nda İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nde bu amaçla tutulan dosyaların oldukça düzenli olduğuna ve gerekli bilgileri içerdiğine dikkat çekilmektedir. Arif Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s. 43.

Bucak meclis ve komisyonlarının hukuki yapısı ve niteliği, il ve ilçe kurullarından tamamen farklıdır. İl ve ilçe kurulları birer merkez teşkilatı oldukları ve merkez memurlarından oluştukları halde bucak meclisleri; bucak müdürünün başkanlığında olmakla beraber bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasabaları halkından olmak üzere dışarıdan seçecekleri birer üyeden oluşur. Bucağın sabit ve gezici doktoru (doktoru olmayan yerlerde) sağlık memurları, veterineri, ziraat muallimi, sabit ve gezici başöğretmenleri meclisin doğal üyeleridir.

Bucak komisyonları ise bucak meclisi tarafından bir yıl süreyle kendi üyeleri arasından seçeceği 10 üyeden oluşan bir komisyondur. Bu komisyonun il ve ilçe idare kurullarından farklı olarak yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşuyor olması; bu kurullara yerel yönetim birimi karakteri yüklemektedir. Aynı zamanda bucak meclis ve komisyonlarının görevi, bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların yerel nitelikte ortak ihtiyaçlarını düzenlemek; kanun ve tüzüklerle kendisine verilen görevleri görmektir. Kısacası bucak meclisi ve komisyonu sadece nitelik olarak değil işlev olarak da yerel yönetim organı durumundadırlar. Fakat bucak meclisine ve komisyonuna seçilmiş bir başkan yerine atanmış bir bucak müdürünün başkanlık etmesinden ve aynı zamanda merkez memurlarından bazılarının da bulunmasından ötürü burada karma bir yapı söz konusudur.³⁶⁹

5442 sayılı kanuna göre, her bucakta bir bucak meclisi ve bir de bucak komisyonu kurulacaktır. Eğer bir ilçe sınırı içinde bucak yoksa her ilçenin merkezi aslında bir merkez bucağı olduğundan burada merkez ilçe bucak meclisi ve merkez ilçe bucak komisyonu kurulacaktır. Demek oluyor ki; il ve ilçe merkezlerinde başka bir bucak olsun veya olmasın bir bucak meclisi ve bucak komisyonu oluşturulacaktır.³⁷⁰ Ayrıca, vali ve kaymakamlar il ve ilçe merkez bucağının meclis

³⁶⁹ S. S. Onar, *a.g.k.*, s. 818-819.

³⁷⁰ Kemal Vehbi Gül, Köy ve Mahalle İdaresi; En Son Değişiklikleriyle Köy ve Mahalle Mevzuatı, Kardeş Matbaası, Ankara 1965, s. 192.

ve komisyonlarına başkanlık edebilecekleri gibi ilçeye bağlı bucakların meclis ve komisyonlarına da gerek gördükleri durumlarda başkanlık edebilirler..³⁷¹

Bucak müdürünün yanı sıra mülki idare amiri sıfatıyla vali ve kaymakamın, seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşan bucak meclisi ve komisyonuna başkanlık etmesi; bucak yönetiminin, bucak sınırları içerisindeki belediye ve köy yerel yönetimleriyle mülki idare arasında köprü görevi görmesinin bir sonucudur. İl İdaresi Kanunu'nun 52. maddesine göre bucak meclisleri bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetleri tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasaba halkından olmak üzere hariçten seçecekleri bir üyeden oluşur. Bucak sınırları içerisindeki kasaba ve köy sayısının on ikiden az olması durumunda meclise seçilen üyelerin sayısının da on ikiden az olmaması dikkate alınarak köy ve kasabalarca eşit sayıda üye seçilir. Meclise seçilen üyelerin görev süreleri dört yıldır.³⁷² Her bucakta, bucak meclis ve bucak komisyonlarının çalışmalarını içeren dosyalar tutulur ve bu dosyalar ayrı bir yerde saklanır. Bucak meclislerinde alınan kararlar imza edilmekle yürürlüğe girer ve uygulanır. Bu kararlar aleyhine menfaati ihlal edilenler, yönetsel bakımdan bir üst makama müracaat edebilecekleri gibi 90 günlük süre içinde doğrudan doğruya Danıştay'a da başvurabilirler.³⁷³

Bucak meclisi yılda bir defa Ekim ayı başında toplanır. Toplantı süresini meclis belirler. Buna göre, Eylül ayının üçüncü Pazar günü yapılan seçimle iş başına gelen köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri ile belediye meclisi üyeleri belli olduğu için her bucağın bucak müdürü, bucak sınırları dâhilindeki muhtar ve belediye başkanına bucak meclisine girecek üyelerinin seçilmesini ve seçilen üyelerin Ekim ayı başında tayin edilen uygun bir tarihte belirtilen yerde yapılacak ilk toplantıda hazır bulunmalarını talep eder. Bucak meclisinin bu ilk toplantısını bucak meclisi başkanı olan vali, kaymakam ya da nahiye müdürü açar. Toplantının gündemini tayin edilerek; bucak meclis başkan yardımcısı ve iki kâtip seçimi yapılır. Bundan sonra

³⁷¹ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 52.

³⁷² 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 52.

³⁷³ Kemal Vehbi Gül, *a.g.k.*, s. 194.

bucak meclisinin kaç gün çalışacağı ve hangi işleri görüşeceği kararlaştırılır. Bucak meclisinin ilk toplantısında bucak komisyonu seçimi yapılır.³⁷⁴

Bucak komisyonu bucak meclisinden seçilecek dört üyeden oluşur ve komisyon başkanlığını bucak müdürü yürütür. Bucak Komisyonu en az ayda bir kere toplanır ve bucak meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis görevini yapar. Kanun koyucu her ne kadar “bucak komisyonu başkanı bucak müdürüdür” şeklinde açık bir biçimde ifade etmiş olsa da aslında; bucakta bucak müdürü, ilçede kaymakam, ilde vali bucak komisyonunun başkanıdır. Daha önce de belirtildiği üzere bucak meclis ve komisyonları ile il ve ilçe idare kurulları arasında oldukça önemli bir fark vardır. Bucak meclis ve komisyonları seçilmiş kişilerle yerel yönetimlere uzanırken; il ve ilçe idare kurulları merkezce atanmış memurlardan oluşmaktadır. Bucakların işlevsiz hale gelmesiyle beraber bucağın yerini alan ilçelerdeki ilçe idare kurullarında köy ve belediye yönetimleri kendilerini bucak meclis ve komisyonlarındaki gibi ifade edebilme imkânı bulamamaktadır. Böylece, köy ve belediye yönetimleriyle mülki idare arasındaki bağ eksik kurulmakta ya da kurulamamaktadır.

Kanun, bucak meclislerinin kurulmasını iş birliğini sağlamak için emretmiştir. Yani bir bucağın mahalli ihtiyaçlarının, o bucağın köy ve belediyelerinden gelen üyelerin söz ve iş birliğiyle temin edilmesi hem başarıyı kolaylaştırır ve hem de bu ihtiyaçların en kısa zamanda sağlanmasını temin eder.³⁷⁵ Bucak çevresinde kurulan birlikler de bu amaca hizmet etmektedirler. 5442 sayılı kanununun 56. maddesine:

“Bucak çevresindeki bütün belediyeler kendi aralarında içme suları, sulama, yol ve telefon şebekeleriyle tamir, alet ve makineleri tedarik, tesis ve işletmeler gibi mahalli mahiyetteki müşterek işler için bucak meclislerinin gösterecekleri lüzum üzerine Köy Kanunu 47,48 ve Belediye kanununun 133. maddesine göre birlik kurarlarsa bucak meclis ve komisyonu bu birliğin karar ve murakabe heyetleri, bucak müdürleri ve icra vasıtası görevini yaparlar. Bu suretle birliğin kuruluşu valinin tasdikiyle tamamlanır.”

Görüldüğü üzere söz konusu birliklerin kendilerine ait yürütme organları ve örgütü yoktur. Bu nedenle karar verme ve denetleme görevleri, bucak meclisi ve

³⁷⁴ A.k., s. 194.

³⁷⁵ A.k., s. 194.

komisyonunca; yürütme görevi ise bucak müdürünce yerine getirilmektedir. Fakat, bu şekildeki bir birliğin koordinasyonunu sağlamak, bucak yönetimini komün yapmamaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanununu gerekçesine kurulacak birlikler ise, yukarıda görüldüğü gibi tüzel kişiliğe sahip olacaklarsa da bunlar bir bucak çevresi içindeki komünler tarafından kurulmuş olurlarsa ayrı organları olmayacak ve karar organı olan meclisin ve komisyonun görevini, bucak meclis veya komisyonu, icra organı olan başkan görevini de bucak müdürü ifa edecektir. Bu nedenle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1580 sayılı kanunun birlik hükümlerini kısmen yani sadece bu bakımdan düzenlenmiş bulunmaktadır.³⁷⁶

Tezin bu bölümünde açıklamaya çalıştığımız bucak yönetimi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda mülki yönetimin üçüncü kademesi olarak hala yer almakla beraber içi boş bir başlıktır. Bu fiili durum, 1933 yılında nahiye müdürlerinin atanmasına ilişkin yasanın 2007 yılında uygulama olanağı kalmamış yasalardan sayılarak kaldırılmasıyla da hukuken tescil edilmiştir.³⁷⁷ 5367 sayılı Uygulama İmkânı Kalmamış Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun'un listesinde 16. sırada, 2270 sayılı Nahiye Müdürlerinin Tayini Sureti Hakkında Kanun yer almaktadır. Nahiye müdürlerinin atanmasına ilişkin kanunun kaldırılması yukarıda görev ve yetkileri açıklanan bucak meclisi ve encümenini de işlevsiz birer yönetim organı haline getirmektedir.

³⁷⁶ S. S. Onar, *a.g.k.*, s. 865.

³⁷⁷ B. Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, s. 249.

III. BUCAKLARIN SAYISAL ve İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ

Cumhuriyet döneminde bucakların yıllara göre sayısal değişimi ile örgüt yapıları ve yönetsel işlevleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açıldığı 1920 yılından başlayarak tarihsel süreç içindeki gelişmelere göre ele alınacaktır. Türkiye'de bucak sayılarının yıllara göre değişimini gösteren şekle göre (Şekil 1), 1921 yılında 729 olan bucak sayısı 1926 yılında 661'e kadar düşmüş, daha sonra 1927'den başlayarak yükselişe geçmiştir. 1927 yılından sonra yükselişe geçen bucak sayısı, 1930'da 838'e; 1939-1940'da 912'ye yükselmiştir. Bucak sayısının 900'ün üzerinde 940'lara kadar yükselmiş olması sayısal bakımdan bucaklarla ilgili sayısal dönem belirlenmesinde etkili olmuştur.

Bu bölümde, bucaklar sayısal ve işlevsel dönüşümlerine göre sınıflandırılmıştır. Bucak sayısının 700'lü rakamlardan 600'lü rakamlara gerilediği, sonra yükselişe geçerek 900'lü rakamlara yükseldiği Cumhuriyet'in ilk 20 yılını kapsayan 1921-1940 dönemini yönetim bakımından mülki idarede merkezileşme; sayısal bakımdan ise *kuruluş ve gelişme*, dönemi olarak kabul ederken; bucak sayısının 916'dan 940'a kadar yükseldiği, aynı zamanda kamu yönetiminde önemli gelişmelerin meydana geldiği 1941-1960 dönemini ise *sayısal yükseliş dönemi* olarak nitelemek mümkündür. Bu dönem içinde 1944-1955 yılları arasında 10 yıl süreyle Türkiye'deki bucak sayısı 940 olarak durumunu korumuştur. 1955-1960 yılları arasında çok az bir azalma ile bucak sayısı 930'a düşmüş, planlı kalkınma döneminin başlangıcını kapsayan 1960-1965 döneminde bucak sayısında 38'lik bir azalma meydana gelmiştir. Bucak sayısının 923-887 arasında değiştiği 1961-1980 dönemi, aynı zamanda planlı kalkınma döneminin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü evrelerini (1963-1967; 1968-1972; 1973-1977; 1979-1983) kapsamaktadır. Bu dönemde Abana ve Bozkurt dışında yeni bucaklar kurulmamış, bucak sayısında 36 azalış meydana gelmiştir. Bucak sayısında önemli bir artışın olmadığı, aksine bir önceki döneme göre bir duraklama ve azalışın gözlemlendiği bu dönemi sayısal açıdan *duraklama dönemi* olarak kabul etmek mümkündür (Çizelge 20).

Çizelge 20. Yıllara Göre Türkiye’deki İl, İlçe, Bucak Sayıları ve Dönemler

YILLAR	İL SAYISI	İLÇE SAYISI	BUCAK SAYISI	BUCAK SAYILARINA GÖRE DÖNEMLER
1921	74	326	729	BUCAKLARIN KURULUŞ VE SAYICA GELİŞME DÖNEMİ ❖ Cumhuriyetin İlk 20 Yılı ❖ Yönetimde Merkezileşme
1925	65	326	699	
1926	63	317	661	
1927	63	342	666	
1928	63	384	667	
1929	63	338	750	
1930	63	344	838	
1931	63	345	871	
1932	63	343	873	
1933	57	359	875	
1934	57	364	854	
1935	57	346	874	
1936	62	430	893	
1940	63	370	912	
1941	63	444	916	BUCAKLARIN SAYICA YÜKSELİŞ DÖNEMİ ❖ Kalkınmada öncelikli rol
1942	63	444	916	
1943	63	445	939	
1944	63	461	940	
1945	63	461	940	
1950	63	422	940	
1955	66	493	940	
1957	67	570	930	
1960	67	570	930	
1961	67	570	923	
1965	67	571	892	BUCAKLARIN SAYICA DURAKLAMA DÖNEMİ ❖ Planlı Dönemde Bucaklar
1968	67	572	888	
1970	67	572	887	
1975	67	572	887	
1977	67	572	887	
1980	67	572	887	
1985	67	580	881	
1990	73	825	793	BUCAKLARIN SAYICA AZALIŞ DÖNEMİ ❖ Bucakların İlçeleşmesi
1995	79	791	690	
2000	81	850	688	
2012	81	918	625	

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıklarından ve metin içerisinde atıfta bulunulan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1985’ten sonra 1989-1999 döneminde oluşturulan 14 ilin içinde yer alan yeni ilçelerin bucaklardan dönüştürülerek elde edilmesi, bucak sayısında ciddi bir azalma yaratmıştır.³⁷⁸ 1985 yılında 881 olan bucak sayısı 193 azalarak 2000 yılında 688’e inmiştir.³⁷⁹ İlçeye dönüştürüldükleri için bucak sayısının azaldığı, buna karşılık ilçe sayısının arttığı 1985 sonrası dönemi *ilçeleşme dönemi* olarak ele almaktayız.

³⁷⁸ 1989 yılında Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale; 1990 yılında Batman ve Şırnak; 1991 yılında Bartın; 1992 yılında Ardahan, Iğdır; 1995 yılında Karabük, Kilis, Yalova; 1996 yılında Osmaniye; 1999 yılında Düzce illeri kuruldu.

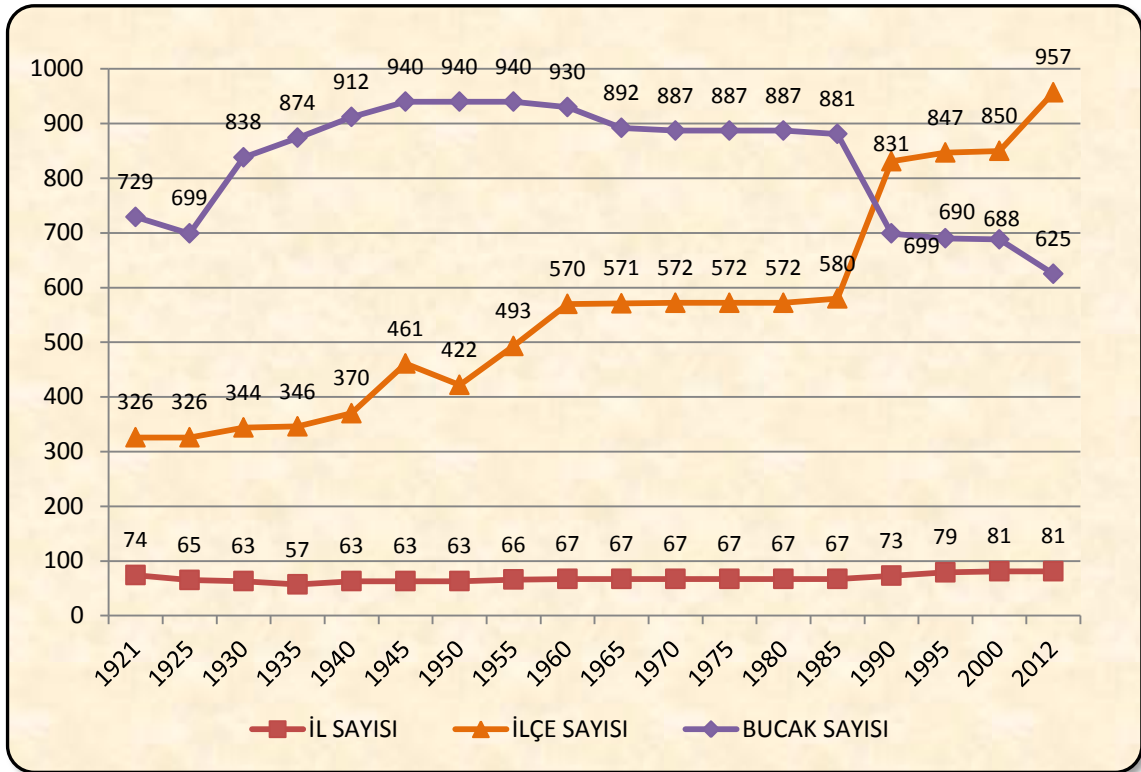
³⁷⁹ Bucak sayıları ile ilgili veriler Devlet İstatistik Enstitüsü (TÜİK) ile İçişleri Bakanlığı’nca yayınlanmış kaynaklardan, bucak konusunda yazılmış resmi raporlardan ve diğer yayınlardan elde edilmiştir. Çizelge 21’de görüldüğü gibi, bazı yıllara ait bucak müdürü sayılarına erişilememiştir.

06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ile ilgili yasa kapsamında ve devamında gelen düzenlemelerle toplamda 54 bucak kaldırılmış ve 2012 yılı itibariyle kâğıt üzerindeki bucak sayısı 625 olmuştur (Çizelge 21, Şekil 1).

Çizelge 21. Yıllara Göre Bucak ve Bucak Müdürü Sayıları

Yıllar	1969	1980	1988	1990	1993	1994	1995	1998	2001	2011	2012
Bucak sayısı	888	887	793	793	695	695	690	690	688	634	625
Bucak Müd.	643	368	76	58	40	28	25	16	8	0	0
	Gerçek	Tahmini	Gerçek	Tahmini	Gerçek	Gerçek	Gerçek	Gerçek	Gerçek	Gerçek	Gerçek

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıklarından, İçişleri Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı verilerinden ve metin içerisinde atıfta bulunulan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.



Şekil 1. Türkiye’de İl, İlçe, Bucak Sayılarının Yıllara Göre Değişimi

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıklarından, İçişleri Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı verilerinden ve metin içerisinde atıfta bulunulan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Burada şu hususun bilinmesi gerekir ki 1965-1970 döneminde öncelikle teşkilatsız bucaklardaki bucak müdürlükleri lağvedilerek mülki idaredeki yönetsel işlevlerine son verilmeye başlanmıştır. Bu nedenle 1965 yılından sonraki yıllarda çizelgede yer alan bucak sayıları gerçeği yansıtmamaktadır. 1969 yılında 888

bucak 643'ünde (%72,4)³⁸⁰ ; 1993 yılında ise 695 bucak ancak 40'ında (%5,7) bucak müdürünün bulunduğu tespit edilmiştir.³⁸¹ 1969-1993 döneminde (24 yılda) 603 bucak müdürü emekliye ayrılmış veya başka bir göreve atanmıştır. Bu işlemler 1993-2001 döneminde daha da hızlanmış olup bucak müdürü sayısı 40'tan 8'e inmiştir. 2001 yılında bucak müdürü bulunan bucak sayısı 8 iken, hukuki varlıkları devam ettirildiğinden, kâğıt üzerinde 688 bucak varmış gibi gösterilmiştir. 2001'den sonraki dönemde geriye kalan 8 bucak müdürü de emekli olarak 2007 yılında bucakların yönetim kadroları tümüyle sıfırlanmıştır (Ek-Şekil 1).

A. Bucakların Kuruluşu ve Sayıca Gelişme Dönemi

Bucakların Cumhuriyet dönemindeki gelişim dönemini Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişin yaşandığı kurtuluş savaşı ve TBMM'nin açıldığı yıllardan başlayarak ele alacağız. Çünkü Osmanlının taşradaki yönetim yapısı, kurulacak Türkiye Cumhuriyeti Devletine miras olarak geçmiş ve durumunu belli bir süre korumuştur. 1919 yılında Osmanlı yönetimi altındaki ülke toprakları 17'si bağımsız olmak üzere 52 livaya, 302 kazaya ve 679 nahiyeye bölünmektedir.³⁸² Milli Mücadele döneminde Atatürk tarafından başlatılan ulusal kurtuluş savaşını yürüten Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 23 Nisan 1920'de Ankara'da açıldığı tarihte 71 il mevcut idi.³⁸³ Meclisin faaliyete geçmesiyle birlikte mülki idare bölümlenmesi üzerine yapılan düzenlemelerle 74 il ortaya çıkarılmıştır. 1921 yılında, Türkiye'de 74 il, 326 ilçe, 729 bucak bulunmaktaydı.

Milli mücadele yıllarında kabul edilen 1921 Anayasası'nın, 10. maddesi Türkiye'nin yönetsel bölünüşü ile ilgili olup "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi

³⁸⁰ M. Necat Eldem , *a.g.k.*, s. 50.

³⁸¹ 1993, 1994, 1995, 1998, 2001 yıllarına ait bucak müdürü sayıları İçişleri Bakanlığı Personel Dairesinden alınmıştır.

³⁸² Nedret Güngördü, *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara 1988, s. 137.

³⁸³ R.Sanal, "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler", *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, C. 6, S. 22, (Kasım 1998), s. 179.

münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkep eder” denilerek Osmanlı dönemi sonunda yer alan liva kademesi ortadan kaldırılmıştır. Kanunun 16-17-18-19-20 ve 21. maddeleri doğrudan nahiye ile ilgili olup getirilen yenilikler şu şekilde belirtilmekteydi:

Madde 16- Nahiye özerkliğe haiz olup tüzel kişiliğe sahiptir. Madde 17- Nahiyenin şurası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır. Madde 18- Nahiye şurası, nahiye halkınca doğrudan doğruya seçilmiş üyelerden oluşur. Madde 19- İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şurası tarafından seçilir. Madde 20- Nahiye şurası ve idare heyeti kazai iktidadi ve mali salahiyeti haiz olup bunlar o yerin halkı tarafından seçilirler. Madde 21- Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiedir.

1921 Anayasası ile nahiyelere tüzel kişilik verilmiş, şuranın doğrudan halk tarafından seçilmesi, şuranın da idare heyetini ve nahiye müdürünü seçmesi hükme bağlanmıştır. Bu haliyle bucaklar tam anlamıyla bir yerel yönetim organı kimliğine büründürülmüştür. 1921 Anayasası’nın nahiyelerle ilgili yeni düzenlemelerini uygulamaya geçirmek için aynı yıl içinde “İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Yasa tasarısının büyük bir bölümü üzerinde uzun tartışmalar yapılmış tapu kayıtlarının nahiyelere devri ve nahiye heyetlerine yargı yetkisinin devredilmesi konusunda şiddetli tepkiler alması yüzünden tasarısı yasalaşmamıştır. Yasalaşmamış bu tasarıda köy birliklerinden ibaret olan bu nahiyelerle kasabalar tam anlamıyla birer komün haline getirilmeye çalışılmıştır.³⁸⁴ Tasarı daha çok köyleri düzenleyen maddeler içermekle birlikte 170-182. maddelerin (13 madde) nahiyelerle ilgili olduğu görülmektedir. Tasarıda nahiyelerin optimal köy sayısı ve nüfus miktarı ele alınmış olup köy sayısının en az 8, en çok 20 köyden oluşması; sekizden fazla köye sahip olan nahiyeler için nüfus üst sınırının 10.000 olması öngörülmüştür.

18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu’ndaki köy yararına uygun olmayan kararların köylünün yararına olacak şekilde düzenleme yetkisinin kaymakama verilmiş olması, nahiye müdürleri açısından olumsuz bir gelişme olmuştur.³⁸⁵ 20 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe konulan Teşkilat-ı Esasiye

³⁸⁴ Vecihi Tönük, *Türkiye’de Yönetmel Teşkilatın Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, s. 259.

³⁸⁵ M.Fikret, *Vilayet İdaresi Kanuna Göre: Tatbikatta Kaymakamlar ve Nahiye Müdürlerinin Vazife ve Salahiyetleri*, Necmi İstikbal Matbaası, İstanbul 1934, s. 148-149.

Kanunu'nun Altıncı Bölümünde 89, 90 ve 91. maddelerinde ülkenin yönetim kademelenmesi şu şekilde belirtilmiştir:

Madde 89- Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından vilayetlere vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere bölünmüştür ve nahiyeler de kasaba ve köylerden meydana gelir.

Madde 90- Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler.

Madde 91- Vilayetlerin, işleri, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif esaslarına göre idare olunur.

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası ile bucaklara tanınan tüzel kişilik 1924 Anayasası ile kaldırılarak ilçe gibi merkezi yönetimin bir kademesi haline getirilmiştir. Bucakların sınırları içinde yer alan şehir, kasaba ve köyler ise merkezi yönetim kademesi olmaktan çıkarılarak kamu tüzel kişiliğine sahip olmuşlardır. 1925 yılında Mülki taksimatta yapılacak düzenlemelerin sağlıklı biçimde yürütülebilmesi için incelemelerde bulunmak üzere Türkiye, 15 bölgeye ayrılmış ve bu bölgelerde incelemelerde bulunacak 15 inceleme komisyonu oluşturulmuştur. Bu çalışmaların ardından 05 Kasım 1925 tarihinde Tetkikatı Mülkiye Merkez Heyeti “Teşkilat-ı idare nasıl olmalıdır?” konusunu tartışmıştır. Bu tartışma sürecinde İçişleri Bakanı Cemil Bey, “Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda nahiye, kaza ve vilayetler” şeklinde derecelendirme yapıldığını, taksimatı mülkiyenin buna göre olması gerektiğini belirtmiştir. Bu toplantıyı izleyen başka bir toplantıda da “devlet teşkilatının halka yakınlaştırılması ve halkın uzak il ve ilçe merkezilerine gitme zorunluluğunu ortadan kaldırmak üzere mevcut 600 nahiye 1000’e yükseltilmesi ve nahiyelerde nüfus, tapu ve vergi memurları ile yargıç bulundurulmasına karar verildiğini” beyan etmiştir.³⁸⁶ 1925 yılında yapılan bu çalışmalarla bucakların teşkilat yapılarının güçlendirilmesi ve sayılarının artırılması öngörülmüş, ancak 1926 yılında yapılan yasal düzenlemeler aynı doğrultuda gerçekleşmemiştir.

30 Mayıs 1926 tarih ve 877 sayılı “Teşkilatı Mülkiye Kanunu” ile 11 vilayet (Ardahan, Beyoğlu, Çatalca, Dersim, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş, Siverek, Üsküdar) kazaya, 27 kaza nahiyeye dönüştürülmüş,³⁸⁷ 60 nahiye kaldırılmış, 18 yeni

³⁸⁶ Aslı Yılmaz, “1925: Karşı-Devrimciliğin Tasfiyesi ve Cumhuriyetin Yönetsel Kuruluşu”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini (1919-1928)*, KAYAUM, s. 1760-1761.

³⁸⁷ Nahiyeye dönüştürülmüş kazalardan Abdurrahmangazi, Ilısu, Zir Hoşab, dışındakiler yeniden ilçe statüsüne kavuşturulmuşlardır.

kaza oluşturularak 17 kazanın da bağlılıkları değiştirilmiştir (Ek 5). Bu kanunla mülki taksimatta ve özellikle de bucak teşkilatında önemli değişiklik yapılmamıştır. 1926 yılında ekonomik, coğrafi, hukuki ya da güvenlikle ilişkili nedenlerle ilgili olarak mülki taksimatta yapılan düzenlemelerle, illerin ve kazaların sınırları genişletilmiş, lağvedilme nedeniyle 1925 yılında 699 olduğu sanılan nahiye sayısı 1926'da 661 inmiştir. Bir yıl sonra, 1927 yılında yayımlanan Devlet Salnamesi'nde mülki taksimatin 63 il, 342 ilçe ve 666 bucaktan oluştuğu ortaya çıkmıştır.³⁸⁸

1928 Büyük Ticaret Salnamesi'ne göre Türkiye'de 63 vilayet, 384 kaza, 667 nahiye bulunmaktaydı.³⁸⁹ TÜİK arşivinden elde ettiğimiz resmi sayılara göre, 1929 yılında Türkiye'deki nahiye sayısı 748'dir.³⁹⁰ Bu sonuca göre, bir yılda nahiye sayısında 82'lik bir artış meydana gelmiştir. 1928-1944 döneminde 17 yıllık sürede bucak sayısında sürekli bir artışın meydana geldiği dikkati çekmektedir. 1928 yılında 667 olan bucak sayısı 1944 yılında %41'lik bir artışla 940'a ulaşmıştır. Aynı dönemde ilçe sayısındaki artış (% 20) bucakların çok gerisinde kalmıştır. İl ve ilçe merkezlerinde toplanmış olan devlet hizmetlerinin buralardan kırsal kesime indirilmesi, kırsaldaki halkın uzak il ve ilçe merkezilerine gitme zorunluluğunu ortadan kaldırma yaklaşımıyla ilçelerin içinde yeni bucakların kurulması bu dönemde önem kazanmıştır.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun getirdiği hükümler doğrultusunda 18 Nisan 1929 tarihinde kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, bucağı kasaba ve köylerden oluşan bir yönetsel bölüm saymış, bucak meclislerini kaldırarak bucak yönetiminin tüm yetki ve sorumluluğunu bucak müdürlerine bırakmıştır. Kanun, nahiye kurulması, kaldırılması veya bunların merkez ve sınırının değiştirilmesi bir kazadan başka bir kazaya bağlanması vilayet idare heyet ve genel meclislerinin görüşleri alındıktan sonra İçişleri Bakanının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile yapılmasını hükme bağlamıştır. Nahiye müdürleri kaymakamların tavsiyesi üzerine vilâyette mensup oldukları şube idaresi başkanının görüşü alındıktan sonra valiler

³⁸⁸ İçişler Bakanlığı verilerine göre 1926 yılındaki ilçe sayısı 317, bucak sayısı 661 olarak verilmiştir. Sayılardaki tutarsızlıklar kaynak farklılığından kaynaklanmaktadır.

³⁸⁹ 1928 Büyük Ticaret Salnamesi, s. 4-16.

³⁹⁰ Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, *İstatistik Yıllığı 1935/36*, C. 8, s. 55-56.

tarafından atanacaklar; nahiye kâtibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurları müdüre bağlı olarak görev yapacaklardı. Ayrıca nahiye merkezinde hâkimler ile savcılar ve askerî memurların yanı sıra tali memurlar bulunabilecekti.

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.³⁹¹ Bu duruma göre kadro yönünden güçlü durumda olan bucaklara “*tam teşkilatlı bucak*”, diğerlerine “*tam teşkilatlı olmayan bucak*” ya da “*basit bucak*” denilmiştir.³⁹²

Bu dönemde 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, nahiyelere ilişkin yasal alt yapıyı oluşturmuş ve İçişleri Bakanlığı “tam teşkilatlı nahiye” projesine girişmiştir. Projedeki asıl amaç, köylünün hükümetle olan ilişkilerini düzenlemek ve köylünün en alt düzeyde çözülebilecek sorunları için üst düzeydeki ilçeye ve ile taşımalarını engellemektir. Bu amaçla aşağıdaki beş ilkeye bağlı kalmak suretiyle yeni tam teşkilatlı nahiyeler oluşturulması için harekete geçilmiştir.³⁹³

- ❖ Nahiyeye bağlanacak köylerin nahiye merkezine olan uzaklığının, köylünün sabah yaya olarak nahiye merkezine giderek işini bitirdikten

³⁹¹ N. Ertürk Keskin, *a.g.k.* s. 328-333.

³⁹² M. Necat Eldem, *a.g.k.* s. 50.

³⁹³ İdare, Yıl:6, Birinci Teşrin, Sayı:67,1933, s. 275-277.

sonra akşam eve dönebilmesini sağlayacak şekilde, en az 10 km, en fazla 15 km uzaklıkta olması

- ❖ Nahiyeye bağlı köy sayısının 25'ten fazla olmaması
- ❖ Nahiye nüfusunun 10.000'i geçmemesi
- ❖ Nüfus, askerlik, vergi, tapu, adalet gibi işlerin görülmesini sağlayacak teşkilata sahip olması
- ❖ Her yıl bütçeye ödeneklerle tam teşkilatlı nahiye sayısının artırılması

Nitekim proje doğrultusunda bütçeden ayrılan ödeneklerle nahiyelerin sayısı artırılmaya başlanmıştır. 1930-1937 döneminde Denizli, Zonguldak, Kırklareli, Aksaray, Bursa, Çanakkale, Sinop, Sivas, Amasya, Bolu, Yozgat, Bitlis, Van, Urfa, Tunceli, Kocaeli, Samsun, Balıkesir ve İstanbul illerinde 4'ü tam teşkilatlı olmak üzere 60 bucak kurulmuş; 13 bucak ise kaldırılmıştır. (Ek 6, Ek 7). Kaldırılan bucakların 5'i ilçe haline getirilmiştir. Bucakların teşkilat yapılarına baktığımızda, % 25-26'sının tam teşkilatlı, % 75-76'sının ise tam teşkilatlı olmayan basit bucaklar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 22. 1935-1940 Döneminde Bucak Sayıları

Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarına Göre			
Yıllar	Tam Teşkilatlı Bucak	Tam Teşkilatlı Olmayan Bucak	Toplam Bucak
1935	220 (%25,1)	654	874
1936	222 (%24,8)	671	893
1939	238 (%26,0)	674	912
1940	239 (%26,2)	673	912

1935 yılında 874 bucak merkezinin ancak 84'ünde belediye teşkilatı bulunmaktaydı.³⁹⁴ Bu yılda 220 civarında tam teşkilatlı bucak merkezi bulunduğu göre bu tür bucakların % 62'sinde belediye bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. 1936 yılında 893 bucağın 222'si teşkilatlı, 671'i teşkilatsız idi.³⁹⁵ 1936 yılındaki 10 ilde 222 tam teşkilatlı bucak bulunmaktaydı. 222 bucağın illere göre sayısal dağılımı şöyle idi: Konya: 43, İstanbul: 36, Ankara: 33, Balıkesir: 33, Malatya: 30, Erzurum: 27, Kırklareli: 13, Çanakkale: 3, Yozgat: 3, Muğla: 1.

³⁹⁴ Ali Özçağlar, Türkiye'de Belediye Örgütlü Yerleşmeler (Kasabalar, Şehirler), s. 57-58.

³⁹⁵ Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü'nün bu yıllara İstatistik Yıllığı'nda teşkilatlı ve teşkilatsız bucaklardan kaç tanesinin belediye teşkilatlı olduğu belirtilmemiştir.

B. Bucakların Sayıca Yükseliş Dönemi

Devletin merkezileşmesi sürecinde uygulanan politikalar bucak sayılarının artışı üzerinde etkili olmuştur. Devlet bu dönemde kırsal kesimdeki dağınık yerleşim birimlerinde emniyet ve asayiş sağlayacak ve de buralara hizmet götürecek bir mülki idare birimine ihtiyaç duymuştur. Bucaklar bu politikaların uygulanması için elverişli olmuştur. Böylece bucak sayıları bu dönemde 600'lü rakamlardan 900'lü rakamlara yükselmiştir. Teşkilatlanma bakımından da en önemli gelişmelerin meydana geldiği 1941-1960 dönemi bu nedenle bucakların sayıca yükseliş dönemi olarak nitelendirilmiştir.

1941-1960 döneminde yapılan önemli gelişmelerden ilki 12.01.1942 tarihinde nahiye kurulması ve nahiyelerin yönetimi hakkında İçişleri Bakanlığınca hazırlanan 26 maddelik bir tasarının TBMM'ye sunulmuş olmasıdır. Tasarı bütçe, adliye ve içişler komisyonlarınca incelenmiş ve hazırlanmış olan raporlar genel kurulda görüşülmeye başlandıysa sonuçsuz kalmıştır.³⁹⁶ Bu dönemde meydana gelen değişikliklerden birisi de ad değişikliğidir. Osmanlı Döneminden beri *nahiye* olarak adlandırılan bucaklar 10 Ocak 1945 tarihinde kabul edilen 4695 sayılı kanun ile Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Türkçeleştirilmesiyle birlikte bu tarihten itibaren resmi kayıtlarda "bucak" olarak adlandırılmıştır. Ancak 24.12.1952 tarihli 5997 sayılı kanunla tekrar eski dile dönülmesi kabul edilse de bucak adı yerleşmiştir.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu 20 yıla yakın bir süre uygulamada kaldıktan sonra yerini bugün halen yürürlükte olan ve bucaklarla ilgili yeni hükümler getiren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na bırakmıştır. Bu kanun diğer düzenlemelere göre bucakların yönetimi ve teşkilatlarına ilişkin en ayrıntılı düzenlemeyi getirmiştir. Kanunun 41-56. maddeleri bucaklara ayrılmış olup toplam 17 madde bucaklarla ilgilidir. Ayrıca kanunun ilk maddesinde 1924 Anayasası'nın 89. maddesi tekrarlanmakta, ikinci maddesinin b fıkrasında "Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il, ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim

³⁹⁶ İ. Hakkı Görel, *İl İdaresi*, s. 422.

mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile gerçekleşeceğini düzenlemektedir. Kanunun 4. bölümü bucak idare ve teşkilatı başlığını altında bucaklara ayrılmıştır.³⁹⁷

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun hazırlık süreci 1946'da İçişleri Bakanlığı tarafından umumi müfettişlere ve valilere gönderilen bir anket ile başlamıştır. İl sisteminin örgütlenme tarzı ve yönetimin işleyişine ilişkin beş sorudan oluşan bu anketin düzenlenmesindeki amaç yeniden düzenlenmesi istenen il idaresi kanununa ilişkin mülki idare amirlerinin beklenti ve sorunlarına ilişkin çözüm önerilerinin saptanabilmesidir. Bu anket, 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi'nin ve ardından 1949 yılında çıkan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun hazırlanış sürecinin temel belgelerinden biri olması bakımından önem taşımaktadır. Beş sorudan oluşan anketin bucak yönetimiyle ilgili sorusu şu şekildedir:³⁹⁸

“Hükmi şahsiyeti haiz köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyeler teşkilinde fayda var mıdır? Bu birliklerin teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ölçü ne olmalıdır? Bu takdirde birliğe dâhil köylerin umumi şahsiyetlerinin muhafazası mı, yoksa kaldırılması ve birlik şahsiyetlerinde erimesi mi faydalı olabilir? Her iki şekilde de bu birliklerin temsil etmeleri gereken mahalli menfaat ve hizmetler nelerden ibaret olmalıdır? Birliğin unsurları nelerden ibaret bulunmalıdır? Birliğin reisi atanarak mı gelmeli, yoksa seçilmeli midir?”

Umumi müfettişlerin ve valilerin vermiş oldukları cevaplara bakıldığında birbirinden farklı görüşler göze çarpmaktadır. Manisa Valisi Ali Rıza Çevik ilgili soruya şu şekilde cevap vermiştir:³⁹⁹

“Hükmi şahsiyeti haiz köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyeler teşkilinde büyük fayda vardır. Fakat burada birlik kelimesiyle kastedilen mana bugünkü köy idarelerini muhafaza ederek birlik kurmak şeklinde düşünüüyorsa bunun da iyi işleyebileceği kanaatinde değilim. Köylerin nüfus, iktisadi ve coğrafi durumlarının mahsulü olan takatlarına göre birden on beş köye kadar köyler bir nahiye teşkil etmek üzere hükmi şahsiyeti haiz nahiyeler kurulması faydalı olabilir. 1941 senesinde hazırlanan hükmi şahsiyet hariç olarak umumi idareye ait vazife ve salahiyetleri tayin eden Nahiye Kanunun köylerin hükmi şahsiyetini de bucaklara devreden hükümler ilavesi suretiyle tam manasıyla bir komün teşkilatı kanunu haline getirmek ve bu suretle köy idarelerini bugünkü düzensizlik ve kifayetsizlikten çıkarmak yerinde bir tedbir olacaktır. Bunların teşkilinde nahiye merkezlerine halkın ve köylere bucak idare uzuvlarının kolaylıkla gidip gelebilecekleri mesafe ve nahiye

³⁹⁷ 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.

³⁹⁸ Soruların tamamı için bakınız: Haluk Pepeyi, *a.g.k.*, s. 110-124.

³⁹⁹ Ali Rıza Çevik, “İdare Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 183, (Kasım-Aralık 1946), s. 142-144.

hizmetlerinin karşılığını sağlayabilecek geliri temine yarar genişlik esas olmalıdır. Merkeze en çok on beş kilometre mesafe 1000 nüfus gibi..Bucak idaresinin uzuvları hükümet tarafından tayin olunan müdür ile bucak dahil köylerin millet vekili seçmek için inhitap edilmiş bulunan ikinci seçmenlerinden teşekkül eden bucak meclisi teşkil eder. Eğer bucağın kuruluş şekline göre bunların sayısı dörtten az olursa aynı usul ve vasıflarda seçilecek olanlarla dörde iblağ olunur. Bu suretle bucak kurulan yerlerde belediye teşkil edilmez. Hükmi şahsiyet haiz ve dar sahalı nahiyeler kurularak köylerin hak ve vazifelerinden bir kısmı nahiyelere verilmelidir.”

Trakya Umumi Müfettişi Abidin Özmen, bucağın tüzel kişiliğe sahip olmasının, ona altından kalkamayacağı bir iş yükü getireceğini, tüm bu işlerin başına da bucak müdürünün getirilmesinin anlamsız olacağını belirtmiş ve tüzel kişiliğe sahip bir bucak örgütlenmesinin gereksiz olduğunu dile getirmiştir. Ayrıca Özmen’e göre, köy hükmi şahsiyeti haiz bir varlık olarak kabul edilmelidir. Sadece köyler genel işleri başarmak üzere bir bucak içinde bucak müdürünün, bir ilçe içinde kaymakamın bir il içinde valinin başkanlığında birlik kurarak o genel işi başarma gücüne sahip olmalıdır.⁴⁰⁰

Balıkesir Valisi Fazlı Güleç, “bölgeye daha faydalı olmak için varlığından kuşku duyulmayan bucak kurumuna tüzel kişilik tanınarak köy varlıklarını bunun içinde eritmek ve şimdilik bunları nasipli müdürlerin başkanlığına verip bölge bölge yetiştikçe seçilmiş başkanlara bırakmak milli yapımıza daha uygundur.”⁴⁰¹ Şeklinde açıklamada bulunmuş ve köy muhtarlarının bucak meclisince o köyün sakinlerinden seçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Dördüncü Genel Müfettiş ve Tunceli Valisi ve Komutanı Muzaffer Ergüder ise köylerin bucak merkezine olan uzaklıklarına dikkat çekmiştir:⁴⁰²

“İyi müdür yetiştirmek ve tam teşekküllü yapmak suretiyle bucak teşkilatı lazımdır. Bucak teşkilinde ölçü yine nüfus olmakla beraber köylünün yaya yürüyüşüyle bucak merkezine bir, en çok iki günde gidip köyüne dönebilmesi ayrıca bir ölçü olmalıdır. Yani bucak merkezine köylerin mesafesi 15-20 km’den fazla olmamalıdır. Ayrıca bir birlik teşkiline lüzum kalmadan yetişmiş bucak müdürünün mutlak görev ve sorumu ile baş başa bırakılarak bölgesini yükseltmesi daha muvafık olur.”

⁴⁰⁰ Abidin Özmen, “İdare Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 181, (Temmuz-Ağustos 1946), s. 185-187.

⁴⁰¹ Fazlı Güleç, “Yönetiş Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 181, (Temmuz-Ağustos 1946), s. 192.

⁴⁰² Muzaffer Ergüder, “İdare Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 183, (Kasım-Aralık 1946), s. 150.

Erzincan Valisi Orhan Güvenç, bucağı bir komün idaresi olarak görmekte ve köylerin, tüzel kişiliği bulunan köy birliklerinin en küçük yönetim kademesi olan bucaklar halinde örgütlenmesinin uygun olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bucaklara bağlı köylerin ayrıca tüzelkişiliklerini muhafaza etmelerine gerek olmadığı ve bunların bucağın tüzel kişiliğinde erimesinde fayda olduğu görüşündedir. Aksi takdirde aynı hizmet alanında köy ve bucak diye iki tüzel kişiliğin çatışması gibi uyuşmazlıkların oluşabileceğine dikkat çekmiştir.⁴⁰³ Antalya Valisi Haluk Pepeyi ilgili soruya, bucak örgütlenmesine tüzel kişiliğin verilmesi yerine komün yönetiminin kurulması yönünde bir cevap vermiştir. Pepeyi'ye göre, coğrafi ve ekonomik ilişkiler göz önünde tutulmak şartıyla nüfusu 1000 ve 3000 arasındaki köylerin bir örgütlenme altında birleştirilmesi ve iki ya da daha fazla köylerden komün kurulması, kurulan bu komünün de doğrudan kaymakamlığa bağlanması gerekmektedir. Pepeyi vermiş olduğu cevapla tam teşkilatlı bucak örgütlenmesini de eleştirerek, hükümet memurlarından oluşan, kadrosuna bir nüfus ve tahrirat katibi ilavesiyle tam teşkilatlı adı verilen bucak örgütlenmesiyle hiçbir zaman halk için, halka doğru prensibinin uygulanamayacağını ve iyi bir bucak kanunu yapılırsa bile komün sisteminden uzaklaşılacağını belirtmiştir. Bucak örgütlenmesini kaldırmaktan yana olan Pepeyi, vilayet merkezlerindeki merkez kaymakamlığının merkez bucak müdürlüğü örgütlenmesinin valilerin iş yükünü azaltması bakımından gerekli olduğunu dile getirmiştir.⁴⁰⁴

Bucak yönetiminin tüzel kişiliğinin, mekânsal ölçeğinin ve faydasının tartışıldığı 1946-1947 yılları sonrasında 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun 7. ve 8 maddelerine göre bucaklarda, bucak müdürü ile bucak kâtibi, zabıta memuru, hükümet hekimi veya sağlık memuru, nüfus, tapu memuru ile ikinci derecede memurlar (hakim, savcı, askeri personel) bulundurulmasını gerekli kılmıştır. Ancak uygulamada belirtilen memurların tamamı hiçbir bucakta tam olarak yer almamıştır. Genelde bucak merkezlerinin çoğunda bir

⁴⁰³ Orhan Güvenç, "Yönetmelik Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle", *İdare Dergisi*, C. 17, S. 182, (Eylül Ekim 1946), s. 171-218.

⁴⁰⁴ Haluk Pepeyi, "Yönetmelik Teşkilatımız Hakkında Anket Münasebetiyle", *İdare Dergisi*, C. 17, S. 180, (Mayıs-Haziran 1946), s.127-128.

bucak müdürü ve jandarma karakolu bulunmaktadır. Bu türden tam teşkilatlı olmayan *basit bucaklara* karşılık, bucak müdüründen başka bucak kâtabi, zabıta, sağlık, nüfus ve tapu memurlarının bulunduğu bucaklar *tam teşkilatlı bucaklar* olarak nitelendirilmiştir.

Kadrosu tam olmayan bu tür bucaklar 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu ile getirilen yenileştirmeler sonrasında *tam teşkilatlı olmayan bucaklar* (basit bucaklar) olarak değerlendirilmiştir. Bu nitelikteki bucaklar 1929-1949 döneminde tam teşkilatlı bucaklar olarak kabul edildiğinden istatistik yıllıklarında sayıları bir hayli fazla gösterilmiştir (Çizelge 23).

Çizelge 23: Teşkilat Yapılarına Göre Bucaklar (1940-1968)

Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarına Göre			
Yıllar	Tam Teşkilatlı Bucak	Basit Bucak	Toplam Bucak
1940	239	673	912
1941	239	677	916
1942	239	677	916
1943	244	695	939
1944	254	686	940
01 Temmuz 1949/ 5542 İl İdaresi Yasası'ndan Sonra 1952-1958 Döneminde Bucaklar			
1952	9	931	940
1953	49	891	940
1954	68	872	940
1955	150	790	940
1958	215	715	930

1944 yılında 25 ilde 254 tam teşkilatlı bucak bulunduğu tespit edilmiştir. Tam teşkilatlı bucakların illere göre sayısal dağılımına baktığımızda, Konya'da 42, İstanbul'da 39, Ankara'da 33, Balıkesir'de 32, Malatya'da 27, Hatay'da 15, Kırklareli'de 13, Erzurum'da 8, Erzincan'da 4, Çanakkale'de 3, Yozgat'ta: 3 / İzmir, Giresun, Gümüşhane ve Rize'de 2'şer / Çoruh (Artvin), Çorum, Edirne, Elazığ, Kastamonu, Eskişehir, Kayseri, Kütahya ve Muğla'da 1'er tam teşkilatlı bucak bulunduğu görülmektedir.⁴⁰⁵

1952 öncesindeki yıllarda tam teşkilatlı olarak gösterilen bucaklarda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda belirtilen esaslara uygun bir teşkilat yapısı

⁴⁰⁵ Bakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü, *İstatistik Yıllığı 1942-1945*, C. 15, Ankara 1946, s. 111-115.

bulunmadığından, tam teşkilatlı olarak gösterilen bucaklar başlatılan yeni çalışmalarda tam teşkilatlı olmayan basit bucaklar kapsamında değerlendirilmiştir. Bu nedenle 1944 yılında 254 olan tam teşkilatlı bucak sayısı 1952 yılında ancak 9'a düşmüştür. Genelde tam teşkilatlı olmayan basit teşkilatlı bucaklardaki görevliler, bucak müdürü, nüfus memuru, sağlık memuru ve ebe, köy teknik tarım öğretmeni, posta memurundan ve jandarma uzman çavuşu ve bir manga jandarma erinden oluşmaktaydı. Bunların dışında çok nadir olarak birkaç bucakta tapu sicil memuru, hayvan sağlık memuru ve özel idare memuru bulunmaktaydı.

5442 sayılı kanun kapsamında bucakların tam teşkilatlı duruma getirilmesiyle ilgili ilk çalışmalar 1952 yılında başlamış 1957 yılında sona ermiştir. Bu dönemde 1952'de 9, 1953'te 40, 1954'te 25, 1955'te 79, 1956'da 50, 1957'de 50 olmak üzere toplamda 253 bucağın teşkilatlanması öngörülmüş, ancak bütçe yetersizliği nedeniyle 38 eksikle 215 bucak tam teşkilatlı hale getirilmiştir.⁴⁰⁶

Resmi Gazete arşivinin taranması suretiyle elde ettiğimiz rakamlara göre 1944-1959 döneminde 64 yeni bucak kurulmuş olup mevcut bucaklardan 82'si tam teşkilatlı hale getirilmiştir. Resmi Gazete arşivinde yıllara göre tüm verileri bulmak mümkün olmadığından, elde ettiğimiz bu rakamlar Eldem'in tespitleriyle örtüşmemektedir. Ancak, bu verilere göre 1941-1960 döneminde bucak kurma ve tam teşkilatlı hale getirme çalışmalarının bir önceki döneme göre arttığını söyleyebilmekteyiz (Ek 8, Ek 9). Bucakların sayıca güçlü olduğu bu dönemde, mevcut tam teşkilatlı bucakların 50'si ilçeye dönüştürülmüş olmakla birlikte karşılığında aynı yılda yeni tam teşkilatlı bucaklar kurularak bucak sayısı dengede tutulmuştur. 1953 yılında 14, 1958'de 22 ve 1959 yılında 14 tam teşkilatlı bucak ilçeye dönüştürülmüştür (Ek 10).

Tam teşkilatlı bucak kurma çalışmaları bütçeye önemli bir yük getirdiği için 1957 yılından sonra mevcut bucakların Bakanlar Kurulunca uygun görülen illerde kısım kısım tam teşkilatlı hale getirileceği benimsenmiştir. Çünkü tam teşkilatlı bir bucakta bucak müdüründen başka gezici ve sabit doktor, veteriner, ebe, tarım

⁴⁰⁶ Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 34-36.

memuru, en az sanat enstitüsü veya yapı usta okulu mezunu teknisyen, fen memuru, sağlık memuru, nüfus ve tapu memuru ile özel kanunlarında gösterilen diğer teşkilatların temsilciliklerinin yer alması gerekmektedir. Ancak bu kadroların hepsinin bir bucak merkezinde yer alması yüksek maliyet nedeniyle mümkün olmamıştır⁴⁰⁷. Bu nedenle bu kadrolarda tasarrufa gidilmek suretiyle tam teşkilatlı olarak kurulacak bucaklarda bucak müdürünün yanı sıra tahrirat kâtipliği (yazışmalarla ilgili birim), nüfus memurluğu, sulh hukuk mahkemesi, hükümet tabipliği, ebe ve sağlık memurluğu, tapu sicil memurluğu, ziraat teknisyeni, hayvan sağlık memuru (baytar), özel idare vergi memuru ile PTT memurunun bulunması benimsenmiş ve kısmen uygulamaya konulabilmiştir. Örneğin, sulh hukuk mahkemesi sadece bir bucakta- Balıkesir ili Erdek ilçesine bağlı Marmara bucağında⁴⁰⁸; tapu sicil memurluğu 3 bucakta (İzmir-Cumaovası, İstanbul Büyükçekmece ve Sakarya-Pamukova), Özel İdare Tahakkuk ve Tahsil Şubesi sadece bir bucakta (İzmir-Cumaovası)⁴⁰⁹ kurulmuştur.

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün başkanlığında; Adalet, Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Bayındırlık Bakanlıkları ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşan bir kurul, 10 Ağustos 1955 ve 30 Mayıs 1956 tarihlerinde toplanarak tam teşkilatlı bucakların teşkilat durumlarını ve gerçekleşme koşullarını görüşmüştür. Bu toplantıda ilgili bakanlıkların ve genel müdürlüklerin tam teşkilatlı bucaklardaki eksik bulunan kadroları tamamlaması ve açık bulunan kadrolara atama sağlayarak her biri 52.470 liraya mal olacak 50 adet bucağın 1956 yılından itibaren 16 yıl içinde (1972 yılına kadar) tam teşkilatlı hale getirilmesi, bundan sonra tam teşkilatlı bucak kurulmaması hususunda tavsiye kararı alınmış ve özellikle “tam teşkilatlı bucak kurulmaması” yönündeki karar derhal uygulamaya konulmuştur. Bakanlık temsilcilerinin konuya ilişkin gerekçeleri şu şekilde sıralanmıştır:

⁴⁰⁷ 1955 yılında bir tam teşkilatlı bucağın kuruluş maliyeti 52.570 TL idi.

⁴⁰⁸ Marmara Bucağı (şimdi Balıkesir'e bağlı Marmara ilçesi), Kapıdağı Yarımadası açıklarında Marmara Denizi'ndeki Marmara Adası üzerinde kurulmuş bir bucak idi. Kara ile bağlantısı olmaması yüzünden mahkemenin sadece buraya kurulmuş olacağı düşünülmektedir.

⁴⁰⁹ Cumaovası adı “Menderes” olarak değişmiştir.

Bayındırlık Bakanlığı temsilcisi, ilçelerde dahi teşkilatı bulunmayan Bakanlığın bucaklara teknisyen atamasına bugün için olanak bulunmadığını, iller emrindeki mühendis ve teknisyenlerin valilerin emriyle zaten il içerisindeki inşaatları teknik bakımdan düzgün olarak kontrol ettiklerini ileri sürmüştür. Tarım Bakanlığı temsilcisi, tam teşkilatlı bucakların bulunduğu illerin çoğunda “Teknik Ziraat Teşkilatı”nın yer aldığını, zaten ekip çalışmalarından bucakların yararlandıklarını bu nedenle bucaklarda ayrıca teşkilat kurulmasına gerek olmadığını belirtmiştir.

Adalet Bakanlığı temsilcisi, il ve ilçe merkezlerindeki mahkemelere hâkim ve savcı bulunamazken bucaklara mahkeme kurulmasının kaynak yetersizliği nedeniyle mümkün olmadığını; adliye teşkilatı ile işbirliği içinde çalışan nüfus, tapu, sağlık ve maliye teşkilatlarının bucaklarda yer almadığını, bu nedenle adalet teşkilatının kurulmasının bir anlam ifade etmediğini açıklamıştır. Maliye Bakanlığı ise, bucak ve köylerdeki vergilerin il ve ilçe merkezlerinde görevli vergi tahsildarları tarafından toplandığını, 5542 sayılı kanunun 51. Maddesinde ve kendilerin kuruluş kanununda bucaklarda teşkilat kurmayla ilgili bir hüküm ve zorunluluk bulunmadığını belirtmiştir.

Bu olumsuz yaklaşımlara ek olarak 1957 bütçe hazırlıkları sırasında İçişleri Bakanlığı’nın 179 bucak için gerekli olan memur ve odacı kadrolarının tahsisi için istenen ödenek kabul edilmemiştir. Bu nedenlerden dolayı sözü edilen kurulun almış olduğu karar ve tavsiyeler yerine getirilmemiş, 1956 yılından itibaren 16 yıl içinde her yıl 50 bucağın tam teşkilatlı duruma getirilmesi hiçbir şekilde mümkün olmamış, aksine tam teşkilatlı bucaklardaki teşkilat ve kadrolar zaman içinde çekilerek tam anlamıyla bir gerileme yaratılmıştır.⁴¹⁰ 1957 yılı sonunda var olan bucakların sadece %27’si tam teşkilata sahip olup geri kalan bucakların bir kısmında bucak müdürü ve belli idare birimleri bulunurken bir kısmında bucak müdürü bile bulunmamaktadır.

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

⁴¹⁰ Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 37-40.

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 düşünmüş ve bunları gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ancak ağa, bey ve şeyhler ile bunların temsilcisi olan bürokratların işbirliği, bu köklü devrimlerin başarıya ulaşmasını engellemiştir.⁴¹¹ Bu ve yukarıda belirtilen diğer nedenlerden ötürü, devletin bucak yönetimi vasıtasıyla kırsal kesim üzerindeki politikaları 1950’li yılların sonlarına doğru etkinliğini yitirmiştir.

C. Bucakların Sayıca Duraklama Dönemi

Bir önceki dönemde alınan kararlar nedeniyle bu dönemde tam teşkilatlı bucak kurma faaliyetinin durduğu görülmektedir. Bu durum, 27 Mayıs 1960 darbesi ile Demokrat Parti’nin hükümetten uzaklaştırılması ile daha da hızlanmıştır. Darbeden bir yıl sonra 09.07.1961’de kabul edilen yeni anayasa, idareyi altıncı bölümde 112-125. maddeleri arasında düzenlemiştir.⁴¹² Yeni Anayasada;

- İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı
- İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği
- Kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı
- Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı
- İllerin idaresi yetki denişliği esasına dayandığı
- Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebileceği belirtilmektedir.

Bu anayasada yetki genişliği ilkesi korunmuş ve idarenin bütünlüğü ilkesi kabul edilmiş olmasına rağmen görev ayrımı bu yeni anayasada yer almamıştır. Böylelikle Türkiye Cumhuriyeti yönetiminde merkezîyetçilik ilkesi esas alınmıştır.

⁴¹¹ N. E. Keskin, *a.g.k.*, s. 554.

⁴¹² 09.07.1961 tarihli ve 334 sayılı Kanun ile kabul edilmiş 1961 Anayasası.

Anayasadaki bu durum 5442 sayılı İller İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılmasını gerektirmiş ve 1964 yılında görevler ayrılığı ilkesi kanundan çıkarılmıştır. Bucak idaresiyle ilgili 42. maddenin 1. fıkrasının (e) bendi de bu değişiklikler içersinde yer almaktadır.⁴¹³ Dolayısıyla 1961 Anayasası mülki bölünmede illerin diğer kademeli bölümlere ayrıldığını belirtmiş ancak önceki anayasalardan farklı olarak ilçe ve bucak kademesine bu anayasada yer verilmemiştir. Zira konuyla ilgili Anayasa gerekçesinde ülkemizde özellikle son yıllarda bucakların ilçe olması eğilimi kuvvetlenmiş olduğundan, ileride orta bir kademenin meydana getirilmesi veya iki kademenin birleştirilmesine ihtiyaç duyulabileceği belirtilmekte⁴¹⁴ ve bu nedenle Anayasada il altında yer alan ilçe ve bucaklardan söz edilmemektedir.

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra 04 Temmuz 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi'nce kabul edilen 8 Sayılı kanunla “Siyasi partilerin il ve ilçe merkezleri dışında her ne ad ile olursa olsun örgüt kurmaları yasaklanmıştır. Bu yasaklama ile siyasi partilerin köy ve mahallelerdeki ocak; bucaklardaki bucak teşkilatlarının faaliyetleri sonlandırılmış oldu. Bucaklarda, köy ve mahallelerde teşkilatlı olarak örgütlenen siyasi partilerin bucak ve ocak başkanları kendilerine yakın olan bucak müdürlerini desteklemekte ve karşılığında kendi görüşleri doğrultusunda hareket etmelerini istemekteydiler. Siyasetteki bu olumsuz gelişme bucak yönetimlerine şaibe düşürmüştü ve gerilemesine neden olmuştur.”⁴¹⁵

Planlı döneme geçişte 1964 yılında sayıları 743'ü bulan aktif durumdaki bucak teşkilatları, merkezi idarenin kırsal yerleşmelere götüreceği kamu hizmetlerinin dağılımında doğrudan etkili yönetim kademesi idiler. Daha önce belirttiğimiz nedenlerle bucak merkezlerindeki eğitim ve sağlık kuruluşlarına adeta personel ataması yapılamaz hale gelmiş, PTT şubeleri ile diğer kamu hizmeti veren birimler büyük oranda kapatılmıştır. Çoğu iş ve ticaret kurumu pazar fonksiyonunu yitiren bu merkezlerde varlığını sürdüremez hale gelmiştir. Bu durum karşısında bucak merkezleri gerilemiş ve kasabalaşma eğiliminde olanlar ise bu özelliklerini

⁴¹³ Söz konusu kanunun 1, 3, 13, 31 ve 42. maddelerinde düzenleme yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 12.05.1964 tarih ve 469 sayılı 5442 sayılı İller İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun.

⁴¹⁴ Arif Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s. 53-54.

⁴¹⁵ N. E. Keskin, *a.g.k.*, s. 315-326.

yitirmiştir. Belediye teşkilatı bulunan bazı bucak merkezleri “belde” statüsü ile canlandırılmak istense de mülki idarede yönetsel görev üstlenmedikleri için tam anlamıyla bir “kırsal alan merkezi” ya da “kasaba” olamamışlardır.⁴¹⁶

Daha önce belirttiğimiz gibi, çoğu bucakların yönetsel sınırları içindeki köy ve belde sayıları optimal değerden ya çok küçük ya da çok büyüktü. Özellikle köy sayısı fazla olan yüzölçümü bakımından geniş kırsal alanları içine alan bucaklarda, kırsal yerleşme sayısı fazla olduğundan hizmetin tek merkezden (bucak merkezinden) dağılımı sorun oluşturmaktaydı. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)’nda köy topluluklarının dağınık ve küçük birimler halinde bulunmaları nedeniyle hizmet dağılımında birçok problemler çıktığı; kırsal yerleşmelere götürülecek hizmetlerin ve bunlar için yapılacak tesislerinin maliyetinin yüksek olması, organizasyondaki eksiklik ve yetersizlikler sebebiyle verimliliğinin düştüğü belirtilerek, kırsal kesim için rasyonel bir hizmet politikasının uygulanması için gereken çalışmaların başlatılacağı ileri sürülmüştür.⁴¹⁷

Aktif haldeki bucak sayısının 700’lerden 400’lü rakamlara indiği 1968-1972 dönemi, aynı zamanda İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemidir. İkinci Planda, kırsal yerleşmelere götürülecek “hizmetlerin birbirini tamamlayabilmeleri amacıyla bu faaliyetlerin *küçük topluluklara en yakın idare birimleri aracılığıyla* programlanması sağlanacaktır”⁴¹⁸ denilerek kırsal yerleşim alanlarında, mülki idare tarafından belirlenmiş merkezler (bucak merkezleri) dışında yerel hizmet merkezleri oluşturulacağının işareti verilmiştir.

1960 yılında 930 olan bucak sayısı, 1961’de 923’e 1985 yılında ise 881’e düşmüştür. Bu dönemde sadece üç bucak kurulmuş olup kurulan bucaklardan birisi 1963 yılında Eskişehir ili Sarıcakaya ilçesine bağlı Mihalgazi,⁴¹⁹ diğerleri ise 1967 yılında kurulan ve 7 ay sonra 1968 yılında ilçeye dönüştürülen Kastamonu-İnebolu

⁴¹⁶ Hulusi Karagel, *a.g.k.*, s. 350.

⁴¹⁷ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 104.

⁴¹⁸ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), s. 235.

⁴¹⁹ A.k., s. 324-335.

ilçesindeki Abana ve Bozkurt bucaklarıdır.⁴²⁰ 1965'ten sonraki yıllarda, bucak meclisi ile bucak komisyonlarının kurulması, bucakların yönetsel teşkilat yapısının eksiksiz tamamlanması koşuluna bağlanması nedeniyle tam teşekküllü bucakların oluşmasını engellemiştir. Bu olumsuz durumun oluşmasında komisyon ve meclis üyelerinin pasif konumda kalmaları herhangi bir varlık gösterememeleri de etkili olmuştur.⁴²¹ Bu nedenle ilk olarak Ankara, İstanbul, İzmir ve Konya merkez bucak müdürlükleri lağvedilerek bucak müdürleri başka görevlere aktarılmış, yeni bucaklar kurulmamış ve aday bucak müdürü alımlarına son verilmiştir.

Çizelge 24. 1960-1970 Döneminde Bucaklar

Yıllar	Tam Teşkilatlı Bucak	Basit Bucak	Toplam Bucak
1960	215	715	930
1968	188	700	888
1970	187	700	887

Kaynak: DİE Yıllıkları'ndan ve atıfta bulunulan kaynaklara göre yazar tarafından hazırlanmıştır.

1970'lerde bucaklar ikinci kırılma evresine girmektedir. Bu evre bucakların gerileme ve ortadan kaldırılması evresidir. Nitekim İçişleri Bakanlığı'nın 1978 yılında yayınladığı mülki idare bölümleri kitapçığında var olan 887 bucaktan 186'sının tam teşkilatlı bucak olduğu belirtilmektedir.⁴²² 1969 yılında 888 bucağın % 72,4'ünde bucak müdürü bulunduğu tespit edilmiş olup⁴²³ bu yılda 643 olan bucak müdürü sayısının 1978 yılına kadar 3-4 kat azalarak 186'ya inmiştir. Yaşanan bu olumsuz durum gerilemenin kanıtıdır.

⁴²⁰ 05.1.1968 tarih ve 12792 sayılı Resmi Gazete, 17.7.1968 tarih ve 12952 sayılı Resmi Gazete. 25.12.1967 tarih ve 5847 sayılı kararı ile Kastamonu ili İnebolu ilçesinde Abana ve Bozkurt bucakları kurulmuştur. Ancak, bu iki bucak yaklaşık 7 ay sonra 03/07/1968 tarihinde kabul edilen 1055 sayılı Kanun ile ilçeye dönüştürülmüştür.

⁴²¹ Selçuk Yalçındağ, *İlçe Özel Yönetimi*, TODAİE, Ankara 197, s. 66.

⁴²² İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, *Türkiye 'de Mülki İdare Bölümleri: Belediye ve Köyler*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1978, s. 7.

⁴²³ Necat Eldem, *a.g.k.*, s. 50.

Çizelge 25. 1969-2012 Yılları Arasında Bucak Müdürü Sayısındaki Değişim

Yıllar	1969	1978	1980	1988	1990	1993	1994	1995	1998	2001	2011	2012
Bucak Sayısı	888	887	887	793	793	695	695	690	690	688	634	625
Bucak Müd.	643 Gerçek	186 Gerçek	368 Tahmini	76 Gerçek	58 Tahmini	40 Gerçek	28 Gerçek	25 Gerçek	16 Gerçek	8 Gerçek	0 Gerçek	0 Gerçek

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıklarından, İçişleri Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı verilerinden ve metin içerisinde atıfta bulunulan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Çizelge 26. 1970 Yılında Bucaklar

Belediyesi Olan Tam Teşkilatlı Bucak	Belediyesi Olmayan Tam Teşkilatlı Bucak	Belediyesi Olan Teşkilatsız Bucak	Teşkilatsız Bucak	Toplam Bucak Sayısı
100	87	162	538	887

Kaynak: İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, *Türkiye 'de Mülki İdare Bölümleri: Belediye ve Köyler*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1978.

Bu dönemde özellikle bucakların ilçeye dönüştürülmesi eğilimi kuvvetlenmiş, bucak sayıları azalmış ilçe sayıları artmaya başlamıştır. 1968 yılında, Kastamonu ilindeki *Abana* ve *Bozkurt* bucaklarının ilçe yapılmasından sonra, 1982 yılında 2585 sayılı kanunla iki bucak: Urfa ili Viranşehir ilçesinin *Ceylanpınar bucağı* ile İzmir ili Menemen ilçesi *Aliaga bucağı* ilçeye dönüştürülmüştür.⁴²⁴ Bir yıl sonra 1983 yılında Ankara ilinde Çankaya ilçesi *Gölbaşı bucağı* ile Yenimahalle ilçesi *Sincan bucağı*; Adana ilinde Bahçe ilçesi *Haruniye bucağı* (Düziçi adıyla) ilçe haline getirilmiştir.⁴²⁵

12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından 1982 yılında çıkarılan yeni anayasanın idareye ilişkin ilkeleri 1961 Anayasası'nın ilkeleriyle aynı olmuş, bucaklara ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. 1980 yılında 130 civarında olduğu tahmin edilen aktif bucak sayısı % 42 oranında azalarak 1985'de 76'ya düşmüştür.

D. Bucakların İlçeleşme Dönemi

1985'ten sonraki yıllarda bucak sayısındaki azalmada çoğunlukla bucakların ilçeye dönüştürülmesi etkili olmuştur. 19.6.1987 tarih ve 3392 sayılı yasa ile 85 bucak merkezi ilçe merkezi haline getirilerek yeni 103 ilçe kurulmuş ve bucaklar ilçe merkezine dönüştürülmüştür. (Ek 11, Ek 12). 1988 yılında müdürü olmayan bucak

⁴²⁴ 21.01.1982 tarih ve 17581 sayılı Resmi Gazete, s. 4.

⁴²⁵ 30.11.1983 tarih ve 18237 sayılı Resmi Gazete, s. 2.

sayısı 717 olmuş ve müdürü bulunan bucak sayısı 76'ya düşmüştür.⁴²⁶ Bilindiği üzere 1957-1988 döneminde Türkiye'deki il sayısı 67 olarak sabitlenmiştir. Anavatan Partisinin iktidarda bulunduğu 1989 yılında kabul edilen 3578 sayılı yasa ile Kırıkkale, Aksaray, Bayburt ve Karaman illeri kurulmuş olup il sayısı 73, ilçe sayısı 850, bucak sayısı 793 olmuştur. Bu yılda oluşturulan 5 yeni ilçenin 4'ü de bucak merkezlerinin ilçe merkezine dönüştürülmesiyle elde edilmişlerdir (Çizelge 27).

Çizelge 27. 1989 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZLERİ
1.	Aksaray	Ağaçören
2.	Erzurum	Pazaryolu
3.	Karaman	Kazımkarabekir
4.	Aksaray	Güzelyurt

1989-1999 döneminde sırayla Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak, Bartın, Ardahan, Iğdır, Karabük, Kilis, Yalova, Osmaniye ve Düzce illerinin kurulmasıyla ilişkili olarak 188 bucak merkezi ilçe merkezine dönüştürülerek köy sayısı az olan küçük alanlı tek bucaklı ilçeler oluşturulmuştur. 09.05.1990 tarihinde kabul edilen 3644 sayılı kanun ile 130 ilçe kurulmuş olup bu ilçelerin 88'i bucak merkezi idi (Ek 13). 16.5.1990 tarihinde kabul edilen 3647 sayılı yasa ile 5 bucak merkezi daha ilçe merkezine dönüştürülmüştür (Çizelge 28).

Çizelge 28. 16.5.1990 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen Bucak Merkezleri

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZLERİ
1.	Erzurum	Köprüköy
2.	Kayseri	Hacılar
3.	Mardin	Hasankeyf
4.	Sakarya	Karapürçek
5.	Siirt	Aydınlar

Kaynak: 16.5.1990 / 3647 sayılı Kanun.

1995 yılında çıkartılan 550 sayılı kanun hükmünde kararname ile Yalova, Kilis ve Karabük illerinin kurulması nedeniyle oluşturulan yeni ilçelerin 5'i eski

⁴²⁶ Mustafa Tamer, *Mülki İdare Teşkilatımız ve Bölge Valiliği*, TODAİE KYUP Tezi, Elazığ 1989, s. 181.

bucaklardan elde edilmiştir. 1999 yılında Düzce'nin il yapılması münasebetiyle oluşturulan Kaynaşlı ilçesi de eski bir bucaktır.

**Çizelge 29. 03.06.1995 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen
Bucak Merkezleri**

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZLERİ
1.	Gaziantep	Musabeyli
2.	Gaziantep	Polateli
3.	Gaziantep	Elbeyli
4.	İstanbul	Çınarcık
5.	Bursa	Armutlu

Kaynak: 1995 yılında çıkartılan 550 sayılı KHK.

2008 yılında çıkartılan 5747 sayılı Kanunla 50 adet bucak kaldırılmıştır. Yine aynı yıl 8 Şubat 2008 Tarihli ve 26781 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 23.01.2008 kabul edilen 5728 Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 578. maddesiyle bucakların ceza muhakemesiyle ilgili görevini düzenleyen 45. maddesi yürürlükten kaldırılarak bu madde mülga olmuştur. 08.10.2012 tarihinde İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü İl Yönetimi ve Mülki Bölümler Şubesi tarafından bucak kurulması kaldırılması merkezinin belirtilmesi adlarının değiştirilmesi konusunda talepleri değerlendirmek ve gerekirse kararname hazırlamasıyla ilgili süreç analiz belgesinde bugün bucak teşkilatı günümüzde fiilen kaldırıldığından hukuken de kaldırılması düşünüldüğünü ve bugüne kadar bucak teşkilatlarıyla ilgili herhangi bir çalışma yapılmadığını ortaya koyarak bucak teşkilatının yasal olarak sonlandırılması konusunda açıklama yapılmıştır.⁴²⁷

⁴²⁷ İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <http://www.illeridaresi.gov.tr/ortakicerik/illeridaresi>, (01.05.2013).

**Çizelge 30: 12.11.2012/6360 Sayılı Kanun'un 1/ 6 ve 36/a Maddelerine Göre
30 Büyükşehir Belediyeli İlde Kaldırılacak Bucak Merkezlerinin Sayısal Dağılımı**

	İller	Belediyesi Olan Bucak Merkezi	Belediyesi Olmayan Bucak Merkezi	Toplam	
1.	Adana	3	3	6	Önceden Oluşturulan Büyükşehir Belediyeli İller
2.	Ankara	6	8	14	
3.	Bursa	1	4	5	
4.	Antalya	8	7	15	
5.	Diyarbakır	3	8	11	
6.	Erzurum	4	12	16	
7.	Eskişehir	2	0	2	
8.	G.Antep	2	1	3	
9.	Mersin	5	3	8	
10.	İstanbul	0	0	0	
11.	İzmir	10	7	17	
12.	Kayseri	4	3	7	
13.	Kocaeli	0	0	0	
14.	Konya	18	5	23	
15.	Sakarya	2	2	4	
16.	Samsun	2	6	8	
17.	Aydın	11	1	12	2012 Yılında 6360 Sayılı Yasa İle Oluşturulan Büyükşehir Belediyeli İller
18.	Balıkesir	13	16	29	
19.	Denizli	4	0	4	
20.	Hatay	10	3	13	
21.	Malatya	5	5	10	
22.	Manisa	10	2	12	
23.	Maraş	3	5	8	
24.	Mardin	4	2	6	
25.	Muğla	14	1	15	
26.	Ordu	4	1	5	
27.	Tekirdağ	4	6	10	
28.	Trabzon	5	1	6	
29.	Şanlıurfa	1	18	19	
30.	Van	2	8	10	
	TOPLAM	156	137	293	

Kaynak : Resmî Gazete, 06 Aralık 2012/ 28489; Resmi Gazete: 22.03.2013 / 28595

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda yerel seçimler sonrasında mülki yapıda değişim yaşanmıştır. Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde bucak statüsüne sahip olan 293 bucağın hukuki statüleri sona ererek kâğıt üzerinde mevcut işlevsiz bucakların sayısı 290'a düşmüştür (Çizelge 30).

İçişleri Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı'ndan elde edilen rakamlara göre 1993 yılında, 291'i belediyeli, 404'ü belediyesiz olmak üzere toplam 695 bucak

merkezi bulunmakta; ancak 40 bucak merkezinde bucak müdürü görev yapmaktaydı. Bucak müdürü sayısı 1994'te 28'e; 1995'te 25; 1998'de 16; 2001'de 8'e inmiştir. Son olarak 2007 yılında Kahramanmaraş İli Merkez İlçesine bağlı Yenice kale Bucak Müdürlüğü kadrosunda bulunan Ziya Yeğin, yaş haddinden emekli olmuş ve böylece Türkiye'deki bucak müdürü sayısı sıfırlanmıştır (Çizelge 31)

**Çizelge 31. 2002-2007 Yılları Arasında Emeklilik Nedeniyle
Görevi Sona Eren Bucak Müdürlerinin Görev Yaptığı
Bucak Merkezleri**

	İli	İlçesi	Bucağı	Görevin Sona Erdiği Tarih
1.	Bartın	Merkez	Kozcağız (B)	06.02.2002
2.	Rize	Çayeli	Kaptanpaşa	16.09.2002
3.	Trabzon	Akçabat	Derecik (B)	22.02.2003
4.	Zonguldak	Merkez	Kilimli (B)	17.03.2003
5.	Zonguldak	Çaycuma	Hisarönü (B)	17.04.2003
6.	Afyon	Dinar	Haydarlı (B)	24.06.2003
7.	İstanbul	Bağcılar	Mahmutbey	15.03.2004
8.	Ankara	Sincan	Yenikent (B)	24.09.2004
9.	Kahramanmaraş	Merkez	Yenice kale*	04.07.2007

*Son bucak müdürünün emekli olduğu bucak merkezi. Bilgi, İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nden alınmıştır. (B): Belediye teşkilatlı bucak merkezi

Tarihsel süreç içinde bucak müdürlerinin görev yaptığı bucakların sayısı ile kağıt üzerindeki bucak sayılarının aynı olmadığı bilinen bir gerçektir. Mülki idare içinde bucak müdürlüklerinin kaldırılarak bucakların yönetim kademesindeki işlevlerinin yitirtilmeye başladığı dönemin 1970'li yıllarda başladığı belirtilmektedir. Böyle bir genel yaklaşımla bu konuya açıklık getirmek mümkün değildir. İçişleri Bakanlığı'ndan bucaklarla ilgili konularda tatmin edici bilgi ve veriye erişilememesi yüzünden, tarihsel süreç içinde hangi yıldan itibaren bucak müdürlüklerine atama yapılmayarak bucak teşkilatlarının işlevsizleştirilmeye başladığı tespit edilememiştir. Bucaklarda teşkilat kalmadığı halde emeklilik için gerekli çalışma sürelerini doldurmaları için bucak müdürlerinin kadrolarının korunduğu ve maaş almalarının sağlandığı da bilinen bir gerçektir.

Bucakların mülki yönetim kademesinden kaldırılmasında, 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.

İlçe kademesinin toplum kalkınmasında bucaklardan daha etkin bir şekilde rol oynaması bucakların ilçeleşmesinin bir başka nedenidir. Bucakların çok önemli teknik ve yönetsel yetersizlikler göstermesi ilçeleri, halkın gözünde başvurulacak ilk yönetim basamağı durumuna getirmiştir. İlçe, köye hizmet götüren kuruluşların, teknik hizmetlerin büyük çoğunluğunun bir arada bulunduğu ve köy topluluğuna en yakın yönetsel basamaktır. Bunun yanı sıra, ilçe yönetimi halk-devlet işbirliğine halkın karşılıklı yardım ve destekli imece geleneklerine dair olumlu örnekler vermiştir. Kaymakamların öğrenim düzeylerinin bucak müdürlerine göre yüksek olması ilçe düzeyinde kalkınmanın devingenliğini kaymakamların bucak müdürlerine kıyasla daha iyi anlamalarını sağlamaktadır. Ayrıca kaymakamların köy kalkınmasını halk-devlet işbirliği açısından gerekli önderliği yapmaya elverişli oldukları görülmektedir. Bütün bunlardan anlaşıldığı üzere ilçeler bucaklara nazaran hizmetlerin görüldüğü, gerekli önderliğin ve kuruluşların bulunduğu, gönüllü çalışmaların yapıldığı köye en yakın yönetsel bölümdür. Bu nedenlerden ötürü bucaklar ilçeleşme eğilimi göstermiş ve köye en yakın yönetsel bölüm olma niteliğini kaybetmiştir.⁴²⁸

E. Bucak Yönetiminden Kırsal Alan Projelerine Geçiş Dönemi

Bucakların işlevsizleşmesi sonucunda devletin mülki idare kademesi olarak bucaklar aracılığıyla kırsal kesime götüreceği hizmetleri yerine getirememesi kırsal alan projelerini doğurmuştur. Öncelikle bucak yönetimine benzer şekilde köyleri bir merkez etrafında gruplayan ülke genelinde merkez köy projesi uygulamaya konulmuştur. Fakat bu proje sistemli bir şekilde yürütülemediği. Merkez köy projesi sonrasında daha dar kapsamda uygulanan köy kent projesi ortaya çıkmıştır. Bu proje ile köylere götürülecek hizmetlerin kentleşen merkezler vasıtasıyla sağlanması amaçlanmıştır.

⁴²⁸ Cevat Geray, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler, s. 151-152.

1. Merkez Köy Projesi

Bucakların kaldırılmaya başlanmasıyla birlikte 1970’li yıllarda kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin yer alacağı yerleşim merkezlerinin seçimi gündeme geldi ve bucak modeline benzer proje önerileri geliştirilmeye başlandı. Bu bağlamda ilk defa Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1973-1977) “Merkez Köyler” önerisi ortaya atılmış almiş olup merkez köyü, alansal yazından elde ettiğimiz sonuçlara göre şu şekilde tanımlamak mümkündür: Merkezi köy, kırsal kesimdeki dağınık yerleşme birimlerine hizmet götürmek için, bunlar arasında elverişli konumda bulunan bir köy yerleşmesini merkez seçerek kamu hizmetlerinin burada yoğunlaştırılması ile oluşturulmaya çalışılan yerel bir hizmet kademesidir.⁴²⁹ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda merkez köylerin oluşturulmasıyla ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır:

“Başlıca niteliği dağınıklık ve sayısal çokluk olan kırsal yerleşim biçiminin bu yerleşmelere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırlarını genişletme maliyetini artırma gibi olumsuz etkilerini gidermek; sunulan hizmetlerden tüm köylü nüfusunun yararlanmasını sağlamak ve kırsal yerleşim düzenini geliştirmek için merkez köyler oluşturulacaktır.”

Plandaki bu yaklaşıma göre, dağınık kırsal yerleşim dokusu gösteren alanlarda nüfusu az olan köylere merkezi yönetim tarafından götürülen hizmetlerin büyük maliyetlere ulaşacağı ve verimliliğin de düşük olacağı ileri sürülerek bu projenin yararlı olacağı savunulmuştur. Planda, kırsal alanlar için gerekli olan sağlık evleri, sağlık ocakları, ana-çocuk sağlığı merkezleri, temel eğitim ve yatılı bölge okulları, sabit mesleki köy kursları tarımsal yayım binaları, aşım ve suni tohumlama istasyonları, PTT şube veya ajansları, karakollar, pazar yerleri ve benzeri hizmet birimleriyle gezici nitelikte görev yapan kamu görevlilerinin merkez köylerde toplanması öngörülmüştür.⁴³⁰ Merkez köylerin oluşturulmasına temel olacak araştırmalara 1973 yılında başlanılmış ve ülke çapında 7 bin civarında merkez köyün oluşturulabileceği ileri sürülmüştür.⁴³¹ Ancak merkez köy sayısı 1974 yılında istenilen düzeye erişmeyip 3544’te kalmıştır. Bu yılda Türkiye’deki 35145 köy

⁴²⁹ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 1003.

⁴³⁰ A.k., s.864-865

⁴³¹ 08.12.1972 tarih ve 14385 sayılı Resmi Gazete, s. 47.

yönetsel alanının ancak % 10'u merkez köy statüsüne kavuşturulmuştur. Yapılan araştırmaya göre, 1974 yılında merkez köy başına ortalama 6 kırsal yerleşme ve 4217 nüfus düşmekteydi.⁴³²

Merkez köylere götürülecek hizmetlerde göz önünde bulundurulan nüfus kriteri, hizmetlerin niteliğine ve sahip olunan kaynakların yetersizliğine bağlı olarak farklı nüfus miktarlarını içermektedir. Bu durumun merkez köyler yaklaşımına yapabileceği olumsuz etkileri gidermek için, saptanan merkez köylerin kendi aralarındaki kademeleşmeyi düzenleyici bir çalışmanın ilgili kuruluşların da katılımıyla Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.⁴³³ Üçüncü plan döneminde 1974 yılında 3544 olan merkez köy sayısı 1975 yılında 3691'e yükseltilmiştir.⁴³⁴ Türkiye'nin siyasi bunalımlar geçirdiği ve bir askeri darbenin gerçekleştirildiği Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983), merkez köy projesi kısmen askıya alınmış olmakla birlikte, Bülent Ulusu başkanlığındaki askeri hükümet, kırsal alana yönelik hizmetlerin, icracı kuruluşlarca belli öncelikli yerleşme merkezleri aracılığı ile çevre yerleşmelere zamanında ve eksiksiz olarak ulaştırılmasında ve götürülmesinde birliğin sağlanması amacıyla 06/12/1983 tarih ve 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 67 ilde 4000'e yakın merkez köy belirlemiştir.⁴³⁵ On yıl sonra 1993'ün başında, DPT'ce "kırsal sanayi" konusunda yoğun çalışmalar başlatılmış ve 4274 olarak tespit edilen "merkez köy"lerin gelişmesi için neler yapılacağı araştırma safhasına girmiştir. Bu yıllarda ortalama 1064 kişinin yaşadığı merkez köylerin her birinin ortalama olarak 10 köyü ve 8.000 nüfusu etkileyeceği düşünülmüştür.⁴³⁶

Merkez köylerde teşkilatlı bir bucakta bulunan hizmet birimlerinin (sağlık evleri, sağlık ocakları, ana-çocuk sağlığı merkezleri, temel eğitim ve yatılı bölge okulları, sabit mesleki köy kursları tarımsal yayım binaları, aşım ve suni tohumlama istasyonları, PTT şube veya ajansları, karakollar, pazar yerleri) merkez köylerde yer

⁴³² Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilk iki yılındaki (1973-1974) gelişmeleri, 31.01.1975 tarih ve 15135 sayılı Resmi Gazete, s. 92.

⁴³³ 25.01.1974 tarih ve 14779 sayılı Resmi Gazete, s. 104.

⁴³⁴ 31.01.1976 tarih ve 15485 sayılı Resmi Gazete, s. 95.

⁴³⁵ 28.12.1983 tarih ve 18265 sayılı mükerrer Resmi Gazete, s. 150-202.

⁴³⁶ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi, İstanbul 1998, s.391.

alması öngörölmüşse de kaynak yokluğu nedeniyle yapılaşma tam olarak sağlanamamış ve merkez köy uygulamaları sınırlı ölçekte kalmıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1984-1989), köylünün refah seviyesini yükseltmek, bulundukları yerde kalkınmalarını sağlamak üzere kırsal kesime götürölen sosyal ve iktisadi hizmetler arasında entegrasyon sağlanacağı, “kırsal alandaki 35.057’si köy seviyesinde olmak üzere, mevcut 86.149 yerleşme ünitesine götürölecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için merkez köylerin araç olarak kullanılması sağlanacaktır.” denilerek merkez köy uygulamasının devam ettirileceği belirtilmiştir.⁴³⁷

Devletin merkez köylere olumlu yaklaşımı Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)’nda da sürmüş olup “kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile *kırsal alan planlaması yaklaşımı* çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir”⁴³⁸ şeklindeki bir açıklamayla merkez köyler gündemde tutulmaya çalışılmıştır.

Askeri hükümet ve sonrasında kurulan hükümetler tarafından il ve ilçelere göre belirlenen merkez köyler listesi 1997 yılında 54. Hükümet döneminde, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) kapsamında yeniden düzenlenmiştir. Bu yılda yapılan düzenlemeyle Türkiye’deki merkez köy sayısı 4125’e indirilmiştir (Çizelge 32). Bu yılda il başına düşen ortalama merkez köy sayısı 52 iken, Konya, Balıkesir ve Sivas illerinde 100’ün üzerinde merkez köy bulunmaktaydı.⁴³⁹ Bu durum merkez köylerin illere dağılımındaki düzensizliği açık bir şekilde göstermektedir.

⁴³⁷ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını., Ankara 1974, s. 158.

⁴³⁸ A.k., s. 321.

⁴³⁹ 25.04.1997 tarih ve 22970 sayılı mükerrer Resmi Gazete, s. 1-138.

Çizelge 32. 1997 Yılında Türkiye’de Merkez Köylerin Durumu

MERKEZ KÖYLER	Sayı
Kendine bağlı hiçbir köyü olmayan merkez köy	348
Tek köyün bağlı olduğu merkez köy	354
Bağlı köy sayısı 2-9 arasında olan merkez köy	3054
Bağlı köy sayısı 10 ve üzerinde olan merkez köy	369
Toplam Merkez Köy (1997 Yılı)	4125

Kaynak: 07. 03. 1997 tarihinde 97/9236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen merkez köyler listesi.

07. 03. 1997 tarihinde 97/9236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen merkez köyler listesi incelenerek Çizelge 32 oluşturulmuştur. Kaynak yokluğu ileri sürülerek merkez köylerin $\frac{1}{4}$ 'ünden bile az sayıdaki bucak merkezlerine götürülemeyen hizmetlerin 4000'in üzerindeki rastgele belirlenmiş merkez köyde toplanması, merkez köy uygulaması için büyük ölçüde tutarsızlık yaratmıştır. Kendine bağlı hiçbir köyü olmayan 348, sadece bir köyün bağlı olduğu 354 merkez köy bulunduğu gibi, sayısı 15'in üzerinde olan merkez köyde bağlı muhtarlık sayısı 20 ve üzerine çıkmaktadır. Hatta muhtarlık olarak kendine bağlı 42 köyü ve 23 mezrası bulunan Şanlıurfa ili Bozova ilçesine bağlı Yaylak köyü' nün en büyük merkez köy olduğu tarafımızdan tespit edilmiştir.⁴⁴⁰ Aslında, hiçbir bağlı köyü bulunmayan ya da bir bağlı köyü olan toplamda 700'ün üzerindeki merkez köyün ideal merkez köyle ilgisi yoktur. Optimal ölçek olan 6 köyün altında 2-5 arasında bağlısı bulunan 1500 civarındaki merkez köyler için de aynı şeyleri söylemek mümkündür. Bu itibarla yaklaşık 2200 merkez köyün ideal merkez köy tipine uymadığını söyleyebilmekteyiz.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) öncelikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki merkez köylerin destekleneceği açık bir şekilde belirtilerek sınırlılıklar getirilmeye başlanmıştır.⁴⁴¹ Üçüncü plan döneminden başlayıp Yedinci Plan döneminde devletin kalkınma planlarında yer alan merkez köylere Sekizinci ve Dokuzuncu Planlarda rastlanılmamaktadır. Sonuç olarak 2000 yılından sonraki dönemde merkez köylerin devletin ilgi alanından çıktığını söyleyebilmekteyiz.

⁴⁴⁰ 23.04.1997 tarih ve 22970 sayılı mükerrer Resmi Gazete, s. 2-138.

⁴⁴¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara 1996. s.177.

Bucak ile merkez köy uygulamasını karşılaştıracak olursak, her ikisinin de kırsal alandaki köy yerleşmelerine götürülecek kamu hizmet hizmetlerinin dağıtımı noktasında birleştikleri görülür. Bucakta bu iş mülki idare kademesi halinde bucağa bağlı köylere göre organize edilirken, merkez köy uygulamasında bucak yönetsel sınırlarına bağlı kalmaksızın ilçelerdeki köy yönetimleriyle ilgili olarak düzenlenmiştir. Merkez köy uygulamasında, hizmet istasyonu haline getirilen bir köyün veya kasabanın merkezliğinde Fransa komünlerine benzer köy birlikleri oluşturulması benimsenmiştir. Ancak merkez köy birliklerinin oluşturulmasında birlik içine alınacak köy sayılarıyla ilgili optimal ölçek belirlenmemiştir. Kendine bağlı hiçbir köyün bulunmadığı bazı köy ve kasabaların tek başına “merkez köy” olarak ilan edilmesi köy birliği ilkesinden uzaklaşıldığının açık göstergesi olmuştur. Tek başına bir merkez köyün sadece kendisine hizmet vermesi kabul edilebilir bir durum değildir. Merkez köy belirlemede ilkeli bir saha çalışması yapılmadığı için optimal olarak 10 köyden az bağlısı olan merkez köyler uygulama dışında tutulmamıştır.

2. Köy-Kent Projesi

Köykent ve merkez köy yaklaşımı birbirlerine çok benzemekle birlikte ekonomik boyut köy-kentlerde daha ağır basmaktadır. Sosyoekonomik koşullara göre köylerin gruplanması ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni oluşturulması, temel hizmetlerin buralara ulaştırılmasıyla köylülerin yerlerinden olmaksızın kentlerdeki olanaklara ve uygarlığın sağladığı fırsatlara kavuşturulması köy-kent projesinin başlıca amacıdır. Köy-kent projesiyle yoğun göç olayının yaşandığı yer ya da yerlerde göçün tersine döndürülmesi, köylerinde yaşayan veya köylerine geri dönecek insanlara alternatif iş olanakları sağlanması, atıl kalan kaynakların bölge ve ülke ekonomisine kazandırılması, yapılacak olan öncü çalışmaların gerçekleşmesinde halk katılımının sağlanması hedeflenmiştir.⁴⁴²

Ekonomik bakımdan çok daha verimli bir çözüm olan Köy-Kent Projesinde, besicilik, tavukçuluk ve balıkçılık ile ilgili ortak kuruluşlar ve fabrikalar 7–8 köyden

⁴⁴² Şafak Başa, “Ordu Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy- Kent Projesi”, *Ordu Mesudiye'nin Sesi Gazetesi*, (Eylül 2000).

oluşan bir yörede dengeli olarak dağılmaktadır. Söz konusu kuruluşlar, ayrıca Köy-Kent'te değil de, her köyün yakınında kurulmaktadır. Köy- Kent'te ortak hizmetler bulunmaktadır. Örneğin, bir yönetim merkezi, kooperatiflerin birliği veya birlik şubesi, bir sağlık merkezi ve yine makine parkı, traktör, biçer-döver, mibzer için kooperatiflerin ve bütün yöre köylerinin birlikte yararlanabilecekleri bir makine parkı bulunmaktadır. Bu sayede, yöre insanlarının pahalı olan bu araç ve gereçleri ayrı ayrı satın alma zorunluluğu da ortadan kalkmaktadır.⁴⁴³

Merkez köy kavramı, CHP tarafından geliştirilmiş ve *Köy-Kent* 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. Bakanlığın 1973 yılında yayımladığı raporda, köykent yaklaşımının amacı üç madde halinde özetlenmiştir:

- Az sayıda personel ve az yatırımla, en kısa zamanda kırsal kesim nüfusunun tüm gereksinmelerinin karşılanması,
- Hızlı nüfus artışının ortaya çıkardığı fazla nüfusun bir bölümü ile işsiz nüfusun köykentlerde iş olanaklarına kavuşturulması,
- Böylece, iş olanaklarına kavuşturulan kırsal nüfusun kentlere akımı sonucunda büyük kentler civarında oluşacak nüfus yığılmalarını engelleyerek, sağlıklı kentleşmenin sağlanması.

Köy-Kent projesinin ulusal ölçekte bir politika olarak benimsenip uygulama alanına konulması, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-83) ile başlamıştır. Planın, "Kırsal Yerleşim Düzeni" başlığı altında, köykentler hakkında şunlar yer almıştır:⁴⁴⁴

- Kırsal alanda; toprak reformu, tarımda kooperatifleşme, tarımda Devlet düzenlemesi ve desteği ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesi, gelişmenin bütünlüğü ilkelerine göre yönlendirilecek; altyapıların yoğunlaştığı, köylünün dağınık gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sanayileştiği, tarımsal artığı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanlarını yarattığı, köylülerin benimseyeceği bir işbirliği,

⁴⁴³ Bülent Ecevit "Köye Dönüş Yolunda Hızlı Adımlar Atıldı", *Güvercin Dergisi*, Yıl:1, S. 8, (2000).

⁴⁴⁴ *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, s. 292, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf> Erişim: (19.08.2013).

kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi biçiminde kurulacak olan köy-kentler aynı zamanda bu gelişmenin ekonomik boyutunu oluşturacaktır.

- Yeni yerleşim merkezleri olmaktan çok, etkin gelişme ve hizmet merkezleri olacak olan köy-kentler ile kooperatifleşme arasında sıkı bir bağlantı kurulacaktır.
- Toprak reformu yörelerinde kooperatifleşme ile bağlantılı köy-kentlerin kurulmasına hız verilecek, topraklandırılan köylülerin köylerinin gerekli hizmetlerden, altyapılardan ve tarım teknolojilerinden ortaklaşa ve düşük maliyetle yararlanmalarına, gelir artışlarını ortaklaşa kurabilecekleri tarımsal sanayi ya da başka sanayi kuruluşlarına aktarmalarına olanak sağlanacaktır.
- Köylerin elektriğe, yola ve suya kavuşması öncelikle ele alınacaktır. Gerekli altyapıların ve kamu hizmetlerinin köylülere bulundukları yerlerde yeterli düzeyde ulaşması köy-kentler düzenlemesiyle hızlandırılacaktır.
- Tarıma dayalı sanayi yatırımları, köy-kentler yoluyla kırsal alanda, tarıma, hayvancılığa ve ormancılığa dayalı sanayilerden başlanarak geliştirilecektir. Kooperatifçilik ve halk girişimleri bu yönde desteklenecektir.

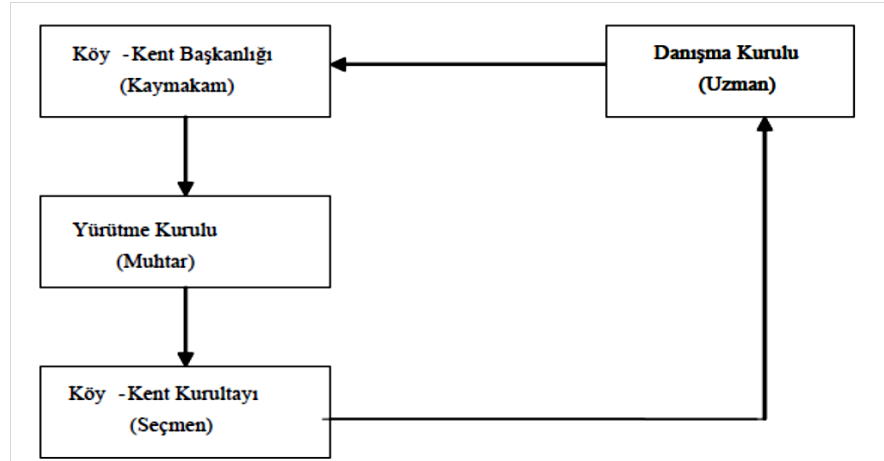
MHP'nin geliştirdiği *Tarım-Kent* yaklaşımı ile önceleri CHP'nin ve daha sonra DSP'nin savunduğu *Köy-Kent* yaklaşımı arasında benzerlikler bulunmasına rağmen, aslında iki yaklaşım arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bunun nedeni, her ikisinin hedef olarak kırsal yerleşim sistemini düzelterek, burada gelişme ve değişim yaratma isteğidir. Tarım-Kent Projesinde, kırsal kesime götürülecek altyapı hizmetlerinin maliyetini düşürerek, ekonomik olmasını sağlamak için, köylerin birleştirilmesi yönünde bir öneri ortaya atılmıştır. Bunun için yetmiş binin üzerindeki kırsal yerleşim merkezinin 4-5 bine indirilerek, kırsal nüfusun 3000 ile 5000 nüfuslu merkezlerde toplanması önerilmiştir.⁴⁴⁵

Köy-Kent Projesinde kooperatif örgütlenmesi ön plana çıkmaktadır. Ayrıca köy-kent yaklaşımında toprak reformunu öngören düşünceler de bulunmaktadır. Tarım-Kent Projesi, o dönem MHP iktidar olamadığından uygulanamamıştır. Buna karşın CHP iktidarında 1978-1979 yıllarında biri Van'ın Özalp diğeri Bolu'nun Taşkent köyünde uygulamaya başlamış ancak 1979 ara seçiminden CHP'nin yenilgiyle çıkmasının arkasından Ecevit Hükümeti'nin yıkılması ile birlikte uygula-

⁴⁴⁵ Zeynel Dinler, a.g.k., s. 387

malar durdurulmuştur. Yirmi yıl sonra Bülent Ecevit başbakanlığındaki DSP iktidarında 1999 yılında Köy-Kent uygulamaları tekrar gündeme gelmiş *Ordu-Mesudiye, Hakkari, Konya-Hadim Köy-Kent Projeleri* uygulamaya konulmuştur.⁴⁴⁶

Köy-Kent projesinde grup yönetimi yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşımda katılımcılık, kalıcılık ve etkinlik gibi ince ayrımlar etkili olmaktadır. Grup yaklaşımına göre köy-kent yönetimi, başkan, yürütme kurulu, kurultay ve danışma kurulu'ndan oluşmaktadır. Projenin uygulandığı ilçenin kaymakamı aynı zamanda köy-kent projesinin de başkanıdır. Köy-kent proje sahası içinde yer alan köylerin muhtarları, oluşturdukları köy birliğini temsilen yürütme kurulunu; köylerdeki seçmenler ise köy-kent kurultayını oluşturmaktadır. Kurultaya köylerdeki kamu görevlileri ve gönüllü kuruluş temsilcileri gözlemci üye olarak katılabilmektedir. Nisan ve Ekim ayında toplanan kurultayın en önemli görevi, önceki çalışmalarını inceleyerek, çalışma programını belirlemektir. Danışma Kurulu ise, konu ile ilgili uzmanlardan (kırsal kalkınma, tarımsal üretim vb) Köy- Kent Kurultayınca seçilmektedir.⁴⁴⁷



Kaynak: Aziz Ekşi, “Köy- Kent Yaklaşımı ve Mesudiye Örneği”, *Ordu’da Dört Mevsim Dergisi*, s. 25.

Ülkesel ölçekte 4000’in üzerindeki merkez köy uygulamasından beklenen sonuç alınamadığı için geliştirilen köy-kent projeleri de aynı akıbete uğramıştır.

⁴⁴⁶ Elif Çolakoğlu, “Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy- Kent Projesi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 6, (2007), s. 187–202.

⁴⁴⁷ A.k., s. 193-194.

Bülent Ecevit'in başkanlığındaki 42. 56. ve 57. Hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi bulunmaktadır. Bu projelerden kısmen gerçekleşme olanağı bulan proje “Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi”dir. Aşağıda kronolojik sıraya göre ele alacağımız projelerin hemen hepsinde çeşitli sorunlar ortaya çıkmış ve amaçlanan sonuçlara ulaşılamamıştır (Çizelge 33).

Çizelge 33. Türkiye’de Köy-Kent Uygulamaları

Köy-Kent Projesinin Adı	Projenin Başladığı Yıl	Uygulama Alanı	Gerçekleştirilen Hizmetler ve Sonuç
Bolu-Taşkesti Köy-Kent Projesi	1977	Bolu ilinin Mudurnu ilçesi Taşkesti beldesi merkez olmak üzere 20 köy	1984 yılında kurulan S.S. Taşkesti ve Çevre Orman Köylülerini Kalkındırma Kooperatifi aracılığıyla altında Kereste ve Parke fabrikası ile yem fabrikası kurulmuş, besi tavukçuluğunu desteklenmiştir. Devlet desteğiyle yapılan kereste fabrikası, 28 yıl sonra borçların altından kalkılamayınca satışa çıkarılmıştır.
Ardahan-Göle-Sürügüden Köy-Kent Projesi	1995	Ardahan-Göle ilçesi Sürügüden Köyü	Sürügüden köyü halkı arasında meydana gelen bir kan davası nedeniyle köy halkı, proje kapsamında yapılan afet konutlarına yerleştirilmiştir. Konutların depreme dayanıklı olmadığı anlaşıncaya yıkım kararı alınmıştır.
Dişarbakır-Bismil-Çeltikli; Hatay-Hassa-Gülpınar Köy-Kent Projeleri	1998	Bismil Çeltikli köyü; Hassa Gülpınar köyü	Projeye bu yöredeki göçebelerin yerleşik hayata geçmeleri ve teknik hayvancılığa geçmeleri amaçlanmış, 2007 yılında yapılan konutlar dayanıksız ve kullanışsız olduğu için proje başarısız olmuştur.
Şanlıurfa-Suruç-Ölçektepe Köy- Kent Projesi	1999	Suruç ilçesine bağlı Ölçektepe Köyü	Proje kapsamında, 1999-2000 yıllarında Ölçektepe Köyü’nün yeri, tarım arazisi olmayan bir yere 300-400m. ileriye taşınarak toplulaştırılmış bir nüfusa göre yeni yerleşim alanı planlanmıştır. Yerleşim alanının imar planı, konut ve diğer sosyal tesisler Toplu Konut İdaresi tarafından yapılmıştır. Yapılar ilk aşamada finanse edilmiş ama daha sonra konutların bedeli uygun taksitlerle köylülerden geri alınmıştır.
Konya- Hadim ilçesi Yerköprü Yöresi, Aladağ Köy-Kent Projesi	2000	Konya Hadim ilçesine bağlı Yerköprü yöresinin Aladağ kesiminde; Dülgerler, Sarıhacı, Küplüce, Umarlar ve Çiftapınar Köyleri	Dülgerler, Sarıhacı, Küplüce, Umarlar ve Çiftapınar Köylerinde 201 kişinin ortaklığı ile kurulan soğuk hava deposu için oluşturulmuş bir projedir. Kiraz ön soğutma, vişne şoklamalı soğuk hava deposunun temelleri atılmıştır
Hakkari- Çukurca- Üzümlü Köy- Kent Projesi	2000	Çukurca ilçesinin Üzümlü Köyü	Hakkari’de terör olayları nedeniyle boşaltılan köylerin yeniden yapılandırılması amacıyla düşünülen bir proje olup 2000 yılında Çukurca’nın Üzümlü Köyü’nde başlatılmıştır.
Ordu İli Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi	2000	Mesudiye ilçesinin Çavdar köyü merkez olmak üzere Esatlı, İliyar, Türkköyü, Çardaklı, Kışlacık, Yuvalı, Dayılı, Göçbeyi köylerini kapsar.	2000-2002 yıllarında köyler yeni yollarla birbirine bağlanmış ve asfaltlanmış, köylere elektrik, su, telefon getirilmiştir. Meyve ve çam fidanlıkları hazırlanmış özel mezarlıklar yapılmıştır. Her köye bir köy konağı inşa edilerek sağlık ve kültür Merkezleri oluşturulmuş, futbol, basketbol sahaları, çocuk oyun alanları ve okullar inşa edilmiştir. Eğitim, sağlık ve sosyal yaşam alanlarının dışında köylülerin çalışarak ekonomik açıdan gelişmelerini sağlamak amacıyla bir de kereste fabrikası kurulmuştur. Projenin cazibesine kapılan gurbetteki köylülerin çoğu köylerine dönmüş ve bu nedenle onlarca yeni ev yapılmıştır. 2003 yılında 59. hükümet göreve gelince, trilyonlarca lira harcama yapılan Köykent Projesi askıya alınmıştır. Bu

			proje, Köy-kent yaklaşımının içerdiği sağlam temeller üzerinde şekillenmiş olmasına rağmen politik nedenlerle ulusal ölçekte gereken ilgiyi görmemiş ve yaygınlaştırılmamıştır.
Şırnak-Başağaç Köy- Kent Projesi	2000	Şırnak ili Merkez İlçesi -Başağaç Köyü	28 Eylül 2000’de köye dönüş projesi kapsamında Şırnak ili Başağaç köyünde 106 konut inşa edilmiş ve 13’üne aileler yerleştirilmiştir.
Siirt-Eruh-Bayramlı Köy- Kent Projesi	2000	Eruh-Bayramlı Köyü	Köye Dönüş Projesi kapsamında Siirt’in Eruh ilçesinde Bayramlı Köyüne yapılan konutlara 115 aile yerleştirilmiştir.
Erzurum- Çat- Has Köy- Kent Projesi	2001	Erzurum- Çat- Has Mezrası	28.05.2001’de Köy-Kent çalışmalarına başlanılmak istenilmiş, fakat bu konuda herhangi bir somut adım atılmamıştır.
Nevşehir-Gülşehir- Tuzköy Köy-Kent Projesi	2002	Gülşehir- Tuzköy	Kansere yol açan madde ile yapılman konutlar yıkılarak, Tuzköyü hakı için yeni konutlar yapılmıştır. Hazırlanan bu proje ile kalıcı konutların yapılacağı alana 7 köyün faydalanacağı sağlık merkezi, çok programlı lise ve pansiyonu ile spor tesisleri planlanmıştır.
Trabzon-Maçka Köy- Kent Projesi	2002	Maçka ilçesine bağlı Hamsiköy, Güzelyayla, Çıralı, Dikkaya, Başar, Anayurt, Gürgenağaç ve Güzelce Köyleri	Bu proje ile orman içi ve bitişiğinde yaşayan orman köylülerinin kalkındırılması, ormanlar üzerindeki olumsuz baskının en aza indirilmesi, kırsal kesim ile kent yerleşim alanı arasındaki dengesizlikler giderilmesi hedeflenmiştir.
İğdir-Kervansaray Köy- Kent Projesi	2006	İğdir-Kervansaray Köyü	Bu projeye dağınık olarak kurulmuş 15 köyün Kervansaray Köyü çevresinde kurulacak yeni köy-kent alanında toplanması düşünülmüştür.

Kaynak: Çizelge, Elif Çolakoğlu, “Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy-Kent Projesi” adlı çalışmasından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hem yerelleşme hem de merkezileşme politikaları çerçevesinde kurulan bucaklar, köylerde güvenlik ve asayişin sağlanması ve kırsal kalkınma için gerekli olan hizmetlerin kırsal kesime ulaştırılması bakımından önemli bir yere sahiptiler. Bu nedenle 1950’li yılların ortalarına kadar bucak kuruluşuna büyük önem verilmiş ve bucak sayıları 940’lara kadar yükseltilmiştir. Ancak, sayıca yükselişin yanında, bütçeden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle tümünde ideal teşkilat yapısı gerçekleştirilememiş; tam teşkilatlı ve teşkilatsız olmak üzere iki farklı bucak teşkilatlanması ortaya çıkmıştır. Planlı kalkınma döneminin başlangıcını kapsayan 1960-1965 döneminde teşkilatsız bucakları kaldırılmaya başlamış, teşkilat bakımından ileri düzeyde olanları ise ilçeye dönüştürmüştür. Bucaklar, 1970’li yıllarda işlevsiz hale gelmiş ve bu nedenle kırsal alanda dağınık ve küçük birimler halinde bulunan yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunların çözümü için 1970’li yıllarda “merkez köy” ve “köy-kent” projeleri ortaya çıkmıştır. Bülent Ecevit’in başkanlığındaki 42. 56. ve 57. Hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi içinde

“Ordu ili Mesudiye ilçesi avdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi” kısmen gerçekleşme olanağı bulmuş, diğerleri kaynak yokluğu nedeniyle uygulanamamıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye'nin yönetsel yapısı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işlevler üstlenen bucak yönetiminin tarihsel süreç içindeki durumu, yönetsel kademelenme içerisindeki ve mekânsal ölçekteki konumu incelenmiştir. Tarihsel süreç içinde ülke topraklarının yönetsel bakımdan bölümlenmesinde bucak yönetiminin konumu ve işlevsiz hale gelmesinin nedenleri çalışmanın kapsamı içinde yer almıştır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1945 yılında Türkçeleştirilmesinden önce “nahiye” adıyla anılan bucakların XVI. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin eyalet-sancak-kaza kademelenmesinde kazaların altında bir yönetsel kademe oluşturmadıkları, farklı sayıda köy ve mezraları kapsayan adli bir birim niteliği taşıdıkları ve alansal büyüklüklerinin genelde köy ve mezra sayısına göre değiştiği anlaşılmaktadır. İmparatorluğun dağılma döneminde diğer devletlerin baskısıyla yerel demokrasiyi sağlama birimi haline gelen bucaklar, azınlıkların yerelde temsil edilebilmesi için komüne benzer bir yapıda örgütlendirilmiştir. Bucakların yönetsel bir birim olarak görülmesi ise 1871 Vilayet Nizamnamesi ile mümkün olmuştur.

Bucakları yönetsel bir kademe haline getiren 1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre ülke topraklarında “vilayet-liva-kaza-nahiye-köy” şeklinde bir yönetsel bölümlenme yapılmış, bucaklar bu bölünüşte köy ile kaza arasında bir yönetim kademesi olarak yerini almıştır. Bir kaza içindeki yakın köy ve çiftliklerin bir araya getirilmesi ile oluşturulacağı söylenen bucaklar, diğer yönetsel birimlerde olduğu gibi bir yönetim merkezine sahip kılınmış ve bu yönetim merkezinin bucak içindeki konumunun belirlenmesinde, köylere olan uzaklık esas alınmıştır. Osmanlı döneminde bucaklarla ilgili en kapsamlı düzenleme 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile yapılmıştır. Bu nizamname, bucak kademesini, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilerek oluşmasını sağlamıştır. Buna göre bucaklar, ayrı ya da toplu olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmış; 200 haneli bir köy tek başına bir bucağı oluştururken, 200 haneyi

oluşturmak üzere birkaç köy ve mahallenin bir araya gelmesiyle de bucak oluşumuna imkân tanınmıştır.

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. Mülki idarede merkezileşme döneminin başladığı 1921-1940 döneminde; bucak sayısı 600-700'lü rakamlardan 900'lü rakamlara yükselmiştir. 1927-1945 yılları arasında toprak ağalarının tasfiyesi de dâhil olmak üzere tarım politikalarında köklü değişiklikler öngörülmüştür. Bucaklar, bu dönemde sürdürülen tarım ve köy politikalarının uygulama merkezi olmuştur. Fakat toprak ağalığı sistemi bu politikaların etkin bir şekilde gerçekleşmesini engellemiştir.

1929'dan itibaren yetki yönünden güçlü kılınan bucaklar, daha sonraki yıllarda ulaşım ve haberleşme olanaklarının gelişmesiyle ilçe kademesine yükseltilmişlerdir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ve kamu yönetiminde meydana gelen önemli gelişmeler nedeniyle 1941-1960 dönemi bucakların sayıca en üst düzeye (940) ulaştığı dönem olmuştur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile bucakların değişen ve gelişen şartlara uyum sağlayabilmesi için bir takım düzenlemelere gidilmiş, tam teşkilatlı bucak uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda ilk planlı çalışmalar 1952 yılında başlamış 1957 yılında sona ermiştir. Bütçe yetersizliği nedeniyle bu dönem için öngörülen sayının (253) altında 215 bucak tam teşkilatlı hale getirilebilmiştir.

Sosyal yaşantının yetersiz olduğu küçük kasaba veya köy niteliğindeki bucak merkezlerinde görevlendirilen eğitim seviyesi yüksek memurların yaşamlarını bu gibi yerlerde geçirmeleri zor olmuştur. Ayrıca bu memurların kendilerinden daha düşük öğrenim seviyesine sahip bucak müdürleri ile olan çatışmaları da önlenememiştir. Bu nedenlerin yanı sıra 1950'li yıllardan itibaren bütçe yetersizliği nedeniyle bucak yönetimine yeterli sayıda memur ataması yapılamamıştır.

Bucaklardaki bu mevcut durum ulaştırma ve iletişim olanaklarının artmasıyla birlikte gezici memurlar (gezici doktor, öğretmen vs.) vasıtasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda planlı kalkınma döneminin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü evrelerini kapsayan 1961-1980 döneminde, bucak sayısında önemli bir artış olmadığı gibi bir önceki döneme göre bir duraklama ve azalış gözlenmiştir.

12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından 1982’de çıkarılan yeni anayasanın idareye ilişkin ilkeleri 1961 Anayasası’nın ilkeleriyle aynı olmuş, bucaklara ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. 1980 yılında 130 civarında olduğu tahmin edilen aktif bucak sayısı, ilçeye dönüştürme nedeniyle % 42 oranında azalarak 1985’te 76’ya düşmüştür. Türkiye’de yapay ilçeleşmenin yaşandığı bu dönemde, ilçeye dönüştürülen bucak sayısının (tam teşkilatlı bucak) ilçe sayısına denk düştüğü görölmektedir. 1985’ten sonraki yıllarda bucak sayısındaki azalmada çoğunlukla bucakların ilçeye dönüştürölmesi etkili olmuştur. 19.6.1987 tarih ve 3392 sayılı kanun ile 85 bucak merkezi ilçe merkezi haline getirilerek yeni 103 ilçe kurulmuş, bucaklar ilçe merkezine dönüştürölmüş ve bucaklar ilçeleştirilmiştir. Mülki idare sistemi içerisinde il, ilçe bucak kademeleri arasında kademe atlama eğilimi, bucakların ilçeleşmesine sebep olmuştur. İlçe olan bucakta gelişmişlik düzeyinin ve hizmet alımının artması bucakların ilçeleşme eğilimini açıklamaktadır.

Kırsal kesimde güvenliğin ve kalkınmanın sağlanmasında bucakların önemli bir yeri bulunmaktadır. Köylerde emniyet ve asayişin sağlanması için jandarma karakolları bucak merkezlerinde kurulmuştur. Çoğu bucak merkezinde bucak müdürlükleri kaldırıldığı halde jandarma karakollarına dokunulmamış olması, kırsal alandaki asayiş ve güvenliğin sağlanmasında halen bucak merkezlerine gereksinim duyulduğunu göstermektedir. Güvenlik dışında bucakların kırsal kalkınmada bir birim olarak kullanılamamış olması bucağa bağı köylerde nüfus kaybına sebep olmuştur. Bu durum karşısında bucak merkezleri gerilemiş ve kasabalaşma eğiliminde olanlar ise bu özelliklerini yitirmiştir.

Bucak teşkilatının görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi sorumluluk sahası içerisinde yer alan yönetsel birim sayısına, nüfusa ve toprak büyüklüğüne bağıdır. Bucak yönetiminin sahip olması gereken optimal değerlerin

hesaplanması bu nedenle önemlidir. Tez kapsamında yapılan optimal değerlendirmeler il ve ilçe merkezlerinin içinde yer aldığı merkez bucaklarının uygulamada bucak niteliği taşımadıkları için taşra bucakları üzerinden yapılmıştır. Buna göre 2012 yılı verilerine göre bucakların optimal nüfus büyüklüğü 7000-8000 kişi; optimal yönetsel birim sayısı 11-20; optimal yüzölçümü değeri ise 400-500 km² olarak saptanmıştır. Belirlenen bu değerlerin aşağısında ya da yukarısında değerlere sahip bir bucak teşkilatının yönetsel anlamda işlevsizleştiği görülmektedir.

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 köy-kent olarak ilk kez 1969 Seçim Bildirgesi ile kamuoyuna açıklanmıştır. Köy-Kent uygulaması Bülent Ecevit liderliğindeki Cumhuriyet Halk Partisi’nin programında yer almış ve daha sonra da bu dönemde kurulan Köy İşleri Bakanlığı tarafından benimsenerek geliştirilmiştir. Bülent Ecevit’in başbakanlığındaki 42. 56. ve 57. Hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi içinde “Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi” kısmen gerçekleşme olanağı bulmuş, diğerleri kaynak yokluğu nedeniyle uygulanamamıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda yerel seçimler sonrasında mülki yapıda değişim yaşanmıştır. Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulduğu otuz ilde bucak statüsüne sahip olan 293 bucağın hukuki statüleri sona erdirilerek mevcut bucakların sayısı 290’a düşmüştür. Şu anda hala yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda hukuki varlığını sürdüren bucak yönetimi, Türkiye’nin mülki idare sistemi içerisindeki atıl bir yapıyı temsil etmektedir. Temmuz 2014’te TBMM Plan

ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülen torba yasa olarak adlandırılan tasarıda tüm illerdeki bucakların kaldırılacağı; bucaklara bağlı köy ve beldelerin bucağın bağlı olduğu ilçelere bağlanacağı belirtilmiştir. Geline sonuç itibariyle mülki idare kademesi olarak 143 yıllık geçmişe sahip olan bucaklar ortadan kaldırılmıştır.

EKLER

Ek 1: Afyonkarahisar İli Merkez İlçesi Merkez Bucağının Yönetmel Bölünüşü

	Merkez Bucağını Oluşturan Belediye Yönetim Alanları	TÜİK 2011 ADNKS NÜFUSU
1.	Afyonkarahisar Şehri (İl Merkezi)	179.344
2.	Anıtkaya	1.920
3.	Beyyazı	3.051
4.	Büyükkalecik	3.141
5.	Çayırbağ	3.896
6.	Çıkrık	2.364
7.	Değirmenayvalı	2.809
8.	Erkmen	3.578
9.	Fethibey	2.659
10.	Gebeceler	3.262
11.	Işıklar	7.250
12.	Nuribey	3.024
13.	Salar	4.079
14.	Susuz	4.391
15.	Sülümenli	4.841
16.	Sülün	2.699
	Merkez Bucağını Oluşturan Köy Yönetim Alanları	
1.	Akcin	1.671
2.	Alcalı	182
3.	Ata	3.317
4.	Bayatcık	205
5.	Bayramgazi	132
6.	Belkaracaören	518
7.	Bostanlı	733
8.	Burhaniye	39
9.	Çakır	507
10.	Çavdarlı	1.142
11.	Değirmendere	635
12.	Demirçevre	649
13.	Erenler	1.999
14.	Gözsüzlü	159
15.	Halımoru	776
16.	İsmail	528
17.	Kaplanlı	243
18.	Karaarslan	989
19.	Kışlacık	785
20.	Kızıldağ	1.528
21.	Kozluca	481
22.	Köprülü	1.007
23.	Küçükçobanlı	692
24.	Küçükkalecik	308
25.	Olucak	189
26.	Omuzca	143
27.	Saadet	41
28.	Sadıkbey	1.890
29.	Saraydüzü	670
30.	Sarı	811
31.	Yarımca	57
	Merkez Bucağı = Merkez İlçe Toplamı	255.334

Kaynak: TÜİK-ADNKS-<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

**Ek 2: Çankırı İli Kızılırmak İlçesinin Merkez Bucağını Oluşturan
Yönetim Alanları**

MERKEZ BUCAĞINI OLUŞTURAN BELEDİYE VE KÖY YÖNETİM ALANLARI	TÜİK 2011 ADNKS NÜFUSU
KIZILIRMAK KASABASI	
İlçe Merkezi=Bucak Merkezi (Belediye yönetim alanı)	2.166
KÖY YÖNETİM ALANLARI	
1. Aşağıaleğöz	395
2. Aşağıovacık	119
3. Bayanpınar	56
4. Bostanlı	137
5. Boyacıoğlu	103
6. Büyükbahçeli	31
7. Cacıklar	216
8. Güneykışla	107
9. Hacılar	381
10. Hallaçlı	155
11. Kahyalı	245
12. Kapaklı	56
13. Karadibek	126
14. Karallı	472
15. Karamürsel	367
16. Karaömer	154
17. Kavlaklı	226
18. Kemallı	327
19. Korçullu	327
20. Kuzeykışla	116
21. Sakarca	131
22. Saraycık	92
23. Tepealeğöz	269
24. Tımarlı	406
25. Yenyapan	64
26. Yukarıaleğöz	945
MERKEZ BUCAĞI = İLÇE TOPLAMI	8.189

Kaynak:TÜİK-ADNKS-<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Ek 3: Nüfus Aralığı 10-500 Olan Bucaklar

BUCAĞIN ADI	İLÇESİ	İLİ	BUCAK TOPLAM NÜFUSU
Karaoğlan	Ovacık	Tunceli	10
Balpayam	Pülümür	Tunceli	138
Üçdam	Pülümür	Tunceli	212
Güzelbağ	Gündoğmuş	Antalya	235
Büyük yurt	Nazımiye	Tunceli	337
Armutlu	İliç	Erzincan	344
Çağlarca	Hozat	Tunceli	413
Kırmızıköprü	Pülümür	Tunceli	445
Hasayaz	Kalecik	Ankara	457

Kaynak:TÜİK-ADNKS-<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Ek 4: Nüfusu 50000'in Üzerinde Olan Bucaklar

BUCAĞIN ADI	İLÇESİ	İLİ	BUCAK TOPLAM NÜFUSU
Korucu	İvrindi	Balıkesir	50540
Yardımcı	Merkez	Şanlıurfa	68293
Hıdırbey	Merkez	Hatay	81856

Kaynak: TÜİK-ADNKS-<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

**Ek 5: 877 Sayılı Teşkilatı Mülkiye Kanununa Göre
Nahiye Dönüştürülen Kazalar**

	NAHİYEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KAZALAR	BAĞLI OLDUĞU VİLAYET
1.	Silivri	Çatalca
2.	Büyükçekmece	Çatalca
3.	Beykoz	Üsküdar
4.	Abdurrahmangazi	Üsküdar
5.	Ladik	Amasya
6.	İlisu	Amasya
7.	Yumurtalık	Adana
8.	Hassa	Cebelibereket (Osmaniye)
9.	Zir (Yenikent)	Ankara
10.	Erdek	Karesi (Balıkesir)
11.	İznik	Koceli
12.	Yalova	Kocaeli
13.	Kadıışehri	Bozok (Yozgat)
14.	Borçka	Artvin
15.	Ayvacık	Çanakkale
16.	Narman	Erzurum
17.	Hoşab	Van
18.	Adilcevaz	Van
19.	Harput	Elazığ
20.	İpsala	Gelibolu
21.	İnöz (Enez)	Gelibolu
22.	Şarköy	Tekirdağ
23.	Havsa	Edirne
24.	Lalapaşa	Edirne
25.	Pınarhisar	Kırklareli
26.	Gazipaşa	Silifke
27.	Halfeti	Gaziantep

Kaynak: 877 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu
(Resmî Ceride ile neşir ve ilânı : 26/VI/1926 - Sayı : 404)

Ek 6: 1930-1937 Döneminde Kurulan Bucaklar

KURULUŞ TARİHİ	İLİ-İLÇESİ	1930-1937 DÖNEMİNDE KURULAN BUCAKLARIN ADLARI	BUCAK SAYISI
30.04.1930	Denizli-Acıpayam Denizli-Tavas Denizli-Çivril	Kızılhisar Kızılcabölük Işıklı	3
06.10.1930	Zonguldak-Merkez Zonguldak-Devrek	Kozlu, Kilimli, Hisarönü Yenice	4
20.10.1930	Denizli-Çivril	Homa	1
11.01.1931	Kırklareli-Merkez Kırklareli-Babaeski Kırklareli-Demirköy Kırklareli-Vize	Yenice, Üsküp, Koççağız, Polos Pehlivan köyü, Karacaoğlan İğneada Midye	8
11.01.1931	Kırklareli-Merkez Kırklareli-Lüleburgaz Kırklareli-Demirköy Kırklareli-Vize	Dereköy Büyükkarıştıran Karacadağ Sergen	Tam Teşkilatlı 4
28.05.1931	Aksaray-Merkez Aksaray-Arapsun	Ortaköy, Gelveri Alemlî	3
30.05.1931	Bursa-Merkez Çanakkale-Lapseki Çankırı-Çerkeş Sinop-Merkez	Keles Beyçayırı Atkaracalar Kabalı	4
08.06.1931	Sivas-Kangal Amasya-Merzifon	Killik, Akpınar Alıcak	3
09.02.1935	Bolu-Gerede	Yeniçağa	1
23.05.1935	Çanakkale-Merkez	Kirazlı	1
10.10.1935	Yozgat-Merkez	Musabeyli, Osmanpaşa	2
26.02.1936	Bitlis-Mutki	İğik	1
01.04.1936	Van-Erciş Urfa-Siverek Urfa-Harran Urfa-Hilvan Urfa-Viranşehir Urfa-Yaylak Urfa-Suruç	Kocapınar Dağbaşı, Çaylarbaşı, Şekerli, Büyükgöğlü Akçakale Gölcük, Ovacık Demirci Kanlıavşar Mürşidpınar	11
08.06.1936	Van-Gürpınar	Havasor	1
11.09.1936	Tunceli-Mazgirt Tunceli-Ovacık	İhmüt İlan, Havaçor	3
12.09.1936	Kocaeli-Gebze	Yşancıl	1
06.10.1936	Samsun-Merkez Samsun-Bafra Samsun-Çarşamba Samsun-Vezirköprü	Gaman Darboğaz Ayvacık Mezraa	4
30.01.1937	Balıkesir-Edremit	Kalkım	1
06.04.1937	İstanbul-Eyüp	Rami	1

Kaynak: Resmi Gazete 06.10.1930/1614-06.04.1937/3573

Ek 7: 1933-1937 Döneminde Kaldırılan Bucaklar

KALDIRILIŞ TARİHİ	İLİ-İLÇESİ	KALDIRILAN BUCAKLAR	BUCAK SAYISI
27.03.1933	Kocaeli-Hendek Kocaeli-Adapazarı	Açmabaşı Taşağıl, Kayalar, Karasu (ilçe)	4
10.10.1935	Yozgat-Merkez	Haydarbeyli, Bişek	2
29.07.1936	Balıkesir-Merkez Denizli-Merkez İstanbul-Merkez Kastamonu-Merkez Ordu-Merkez Kocaeli-Merkez	Manyas (ilçe) Erle Eyüp (ilçe) Kargı (ilçe) Gölköy (ilçe) İhsaniye	6
12.09.1936	Kocaeli-Gebze	Taşköprü (Divan iken dağıtılmış)	1
30.01.1937	Balıkesir-Gönen	Çakır	1

Kaynak: Resmi Gazete 27.05.1933/2411 - 10.10.1935/3128-29.07.1936/3368-30.01.1937/1336

Ek 8: 1944-1953 Döneminde Kurulan Bucaklar

KURULUŞ TARİHİ	İLİ-İLÇESİ	KURULAN BUCAK
20.11.1944	Çorum-Merkez	Seydim
31.07.1945	Mardin-Savur Erzurum-Aşkale Niğde-Bor Muğla-Merkez Afyon-Dinar Seyhan-Ceyhan	Sürgücü Karabıyık Kemerhisar Göktepe Başmakçı Kösreli
19.03.1947	Ankara-Merkez	Altındağ
05.01.1949	Trabzon-Çaykara	Dernekpazarı
25.02.1949	Maraş-Elbistan Balıkesir-Merkez Denizli-Çay Yozgat-Boğazlıyan	Gücük Yeniköy Bekilli Fakılı
04.09.1953	Aydın-Kuyucak	Horsunlu
09.12.1953	Antalya-Akseki Bingöl-Kığı Bolu-Gerede Çoruh-Yusufeli İçel-Merkez Kastamonu-Azdavay Konya-Merkez Kütahya-Altıntaş Maraş-Afşin Ordu-Fatsa Siirt-Merkez Van-Özalp Kırşehir-Çiçekdağı	Geriş Çerme Dörtdivan Öğdem Gözne Pınarbaşı Hatunsaray Zafertepe Tanır Çamaş Tillo Saray Kösefakılı

Kaynak: Resmi Gazete 20.11.1944/5861-31.07.1945/6071-14.07.1953/8507

Ek 9: 1958-1959 Yıllarında Kurulan Bucaklar

KURULUŞ TARİHİ	İLİ-İLÇESİ	KURULAN BUCAK
09.08.1958	Ağrı-Eleşkirt Ankara-Yenimah. Antalya-Elmalı Aydın-Kuyucak Balıkesir-Savaştepe Bolu-Düzce Çankırı-Merkez Artvin-Yusufeli Denizli-Acıpayam Edirne-Merkez Giresun-Bulancak Isparta-Sütçüler İstanbul-Eyüp Konya-Yunak Manisa-Merkez Muğla-Merkez Sinop-Türkeli Kastamonu-Devrekani Trabzon-Çaykara Zonguldak-Safranbolu Nevşehir-Avanos Sakarya-Akyazı	Tahir Sincan Mügren Gireniz Sarıbeyler Üskübü Korgun Sarıgöl Kelekçi Karakasım Kovanlık Kasımlar Göktepe Çeltik Karaoğlanlı Pisi Helaldı Seydiler Şerah Ovacuma Genezin Dokurcun
13.05.1959	Zonguldak-Çaycuma	Perşembe
13.08.1959	Afyon-Dinar Adana-Kozan Ankara-Beypazarı Antalya-Merkez Bingöl-Merkez Bitlis-Adilcevaz Bolu-Düzce Manisa-Alaşehir Niğde-Aksaray Sakarya-Karasu Sinop-Durağan Sivas-Şarkışla Yozgat-Boğazlıyan Zonguldak-Devrek	Dombayova İmamoğlu Uruş Çakırlar Yamaç Arın Çilmi (Çilimli) Yeşilyurt Yeşilova Ortaköy Çerçiler Orta Yenipazar Eğerci

Kaynak: Resmi Gazete 09.08.1958/9977-13.05.1959/10204-13.08.1959/10278

Ek 10: 1953-1959 Döneminde İlçeye Dönüştürülen Bucaklar

1953 YILINDA İLÇEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAKLAR	
İlçesi	İlçeye Dönüşen Bucak
Kırklareli-Merkez	Pınarhisar (ilçe oldu 6068 sayılı kanunla)
Mardin-Savur	Maserti (ilçe oldu)Yeni adı <u>Ömerli</u> 'dir
Sivas-Şarkışla	Gemerek (ilçe oldu)
Trabzon-Sürmene	Karadere (Araklı adıyla ilçe oldu)
Balıkesir-Merkez	Kepsut (ilçe oldu)
Bursa-Orhaneli	Keles (ilçe oldu)
Konya-Akşehir	Yunak (ilçe oldu)
Afyon-Merkez	Sincanlı (ilçe oldu)
Diyarbakır-Çermik	Çüngüş (ilçe oldu)
Kars-Merkez	Digor (ilçe oldu)
Edirne-Keşan	Enez (ilçe oldu)
Hakari-Merkez	Çukurca (ilçe oldu)
Kayseri-Develi	Tomarza (ilçe oldu)
Aydın-Nazilli	Kuyucak (1953'te ilçe oldu)
1958 YILINDA İLÇEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAKLAR	
Adana-Merkez	Karataş (7033 Sayılı Kanunla ilçe oldu)
Amasya-Merkez	Suluova
Ankara-Ayaş	Güdül
Aydın-Bozdoğan	Yenipazar
Gaziantep-Merkez	Araban
Giresun-Tirebolu	Espiye
Hakari-Beytüşşebap	Güyan (Kılaban)-Şimdiki Uludere ilçesi
İstanbul-Bakırköy	Zeytinburnu
İzmir-Kuşadası	Akıncılar (Selçuk)
Kayseri-Merkez	Felahiye
Kars-Sarıkamış	Selim
Konya-Akşehir	Doğanhisar
Malatya-Merkez	İsmetpaşa (Çırmıhtı-Yeşilyurt)
Manisa-Alaşehir	Sarıgöl
Niğde-Aksaray	Ortaköy
Sakarya-Merkez	Sapanca
Siirt-Başiri	İlüh (Batman'ın eski adı)
Sinop-Ayancık	Türkeli
Tekirdağ-Çorlu	Muratlı
Yozgat-Boğazlıyan	Sarıkaya
Zonguldak-Bartın	Kurucaşile
Adana-Saimbeyli	Mağara (Tufanbeyli)
1959 YILINDA İLÇEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAKLAR	
Zonguldak-Çaycuna	Karapınar (Şu anda aynı ilçede belde)
Adana-Ceyhan	Yumurtalık
Afyon-Merkez	Eğret (İhsaniye)
Afyon-Dinar	Dazkırı
Balıkesir-Edremit	Havran
Çankırı-Çerkeş	Ovacık
Çankırı-Şabanözü	Orta
Çorum-Mecitözü	Ortaköy
Denizli-Tavas	Kale
Kars-Merkez	Susuz
Kırklareli-Merkez	Kofçaz
Kocaeli-Kandıra	Şeyhler (Hocaköy) Kaynarca ilçesi oldu
Konya-Kadınhanı	Sarayönü
Manisa-Merkez	Saruhanlı
Ordu-Gölköy	Aybastı (Esenli)

Kaynak: 6068, 7033 Sayılı Kanunlar

**Ek 11: 1987 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen
Bucak Merkezleri**

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZLERİ	İLÇE YAPILDIKTAN SONRA ALDIĞI AD
1.	Adana	Karsantı	Aladağ
2.	Adana	İmamoğlu	İmamoğlu
3.	Afyon	Başmakçı	Başmakçı
4.	Afyon	Bayat	Bayat
5.	Afyon	İscehisar	İscehisar
6.	Ankara	Kazan	Kazan
7.	Antalya	Kale	Kale
8.	Artvin	Göktaş	Murgul
9.	Aydın	Burhaniye	Buharkent
10.	Aydın	İncirliova	İncirliova
11.	Balıkesir	Marmara	Marmara
12.	Bilecik	Yenipazar	Yenipazar
13.	Bingöl	Adaklı	Adaklı
14.	Bingöl	Yayladere	Yayladere
15.	Bitlis	Güroymak	Güroymak
16.	Bolu	Gölyaka	Gölyaka
17.	Burdur	Karamanlı	Karamanlı
18.	Burdur	Kemer	Kemer
19.	Bursa	Büyükorhan	Büyükorhan
20.	Bursa	Harmancık	Harmancık
21.	Çankırı	Atkaracalar	Atkaracalar
22.	Çankırı	Kızılırmak	Kızılırmak
23.	Çorum	Boğazkale	Boğazkale
24.	Çorum	Uğurludağ	Uğurludağ
25.	Denizli	Babadağ	Babadağ
26.	Denizli	Bekilli	Bekilli
27.	Denizli	Honaz	Honaz
28.	Denizli	Kızılhisar	Serinhisar
29.	Diyarbakır	Eğil	Eğil
30.	Elazığ	Arıcak	Arıcak
31.	Erzincan	Üzümlü	Üzümlü
32.	Erzurum	Uzundere	Uzundere
33.	Eskişehir	Alpu	Alpu
34.	Eskişehir	Beylikahır	Beylikahır
35.	Eskişehir	İnönü	İnönü
36.	Giresun	Piraziz	Piraziz
37.	Giresun	Yağlıdere	Yağlıdere
38.	Gümüşhane	Aydıntepe	Aydıntepe
39.	Gümüşhane	Demirözü	Demirözü
40.	Gümüşhane	Köse	Köse
41.	Hatay	Yeşilkent	Erzin
42.	Isparta	Yenice	Aksu
43.	İçel (Mersin)	İskele	Aydıncık
44.	İçel (Mersin)	Bozyazı	Bozyazı
45.	İstanbul	Büyükçekmece	Büyükçekmece
46.	İzmir	Cumaovası	Menderes
47.	İzmir	Beydağı	Beydağı
48.	Kahramanmaraş	Çağlayancerit	Çağlayancerit
49.	Kars	Akkaya	Akkaya
50.	Kastamonu	İhsangazi	İhsangazi
51.	Kastamonu	Pınarbaşı	Pınarbaşı
52.	Kastamonu	Şenpazar	Şenpazar
53.	Kayseri	Akkışla	Akkışla
54.	Kayseri	Talas	Talas
55.	Kırşehir	Akpınar	Akpınar
56.	Konya	Akören	Akören
57.	Konya	Altınekin	Altınekin
58.	Konya	Ayrancı	Ayrancı
59.	Konya	Hüyük	Hüyük
60.	Konya	Taşkent	Taşkent
61.	Kütahya	Aslanapa	Aslanapa
62.	Kütahya	Şaphane	Şaphane
63.	Kütahya	Dumlupınar	Dumlupınar

64.	Malatya	Eskimalatya	Battalgazi
65.	Manisa	Ahmetli	Ahmetli
66.	Manisa	Gölmarmara	Gölmarmara
67.	Mardin	Dargeçit	Dargeçit
68.	Muğla	Ortaca	Ortaca
69.	Nevşehir	Acıgöl	Acıgöl
70.	Rize	Güneysu	Güneysu
71.	Sakarya	Pamukova	Pamukova
72.	Sakarya	Kocaali	Kocaali
73.	Sakarya	Taraklı	Taraklı
74.	Samsun	Salıpazarı	Salıpazarı
75.	Samsun	Asarcık	Asarcık
76.	Tekirdağ	Marmaraereğlisi	Marmaraereğlisi
77.	Tokat	Pazar	Pazar
78.	Trabzon	Beşikdüzü	Beşikdüzü
79.	Trabzon	Şalpazarı	Şalpazarı
80.	Şanlıurfa	Altınbaşak	Harran
81.	Van	Çaldıran	Çaldıran
82.	Van	Bahçesaray	Bahçesaray
83.	Zonguldak	Alaplı	Alaplı
84.	Zonguldak	Amasra	Amasra
85.	Zonguldak	Yenice	Yenice

Kaynak: 19.06 1987/3392 Sayılı Kanun

**Ek 12: 1987 Yılında İlçe Merkezine Dönüştürülen
Bucak Merkezi Olmayan Yerler**

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZİ OLMAYAN YERLER	İLÇE YAPILDIKTAN SONRA ALDIĞI AD
1.	Bolu	Cumayeri+Gümüşova	Cumaova
2.	Elazığ	Kovancılar beldesi	Kovancılar
3.	Erzurum	Karaçoban beldesi	Karaçoban
4.	İstanbul	Pendik semti	Pendik
5.	İstanbul	Küçükçekmece semti	Küçükçekmece
6.	İstanbul	Ümraniye semti	Ümraniye
7.	İstanbul	Kağıthane semti	Kağıthane
8.	İzmir	Buca semti	Buca
9.	İzmir	İzmir Merkez belediyesi	Konak
10.	Kocaeli	Yarımca belediyesi	Körfez
11.	Konya	Derebucak kasabası	Derebucak
12.	Kütahya	Hisarcık kasabası	Hisarcık
13.	Muş	Hasköy beldesi	Hasköy
14.	Ordu	Gülyalı beldesi	Gülyalı
15.	Ordu	Gürgentepe beldesi i	Gürgentepe
16.	Samsun	Balıca beldesi	19 Mayıs
17.	Samsun	Tekke beldesi	Tekkeköy
18.	Tokat	Yeşilyurt beldesi	Yeşilyurt

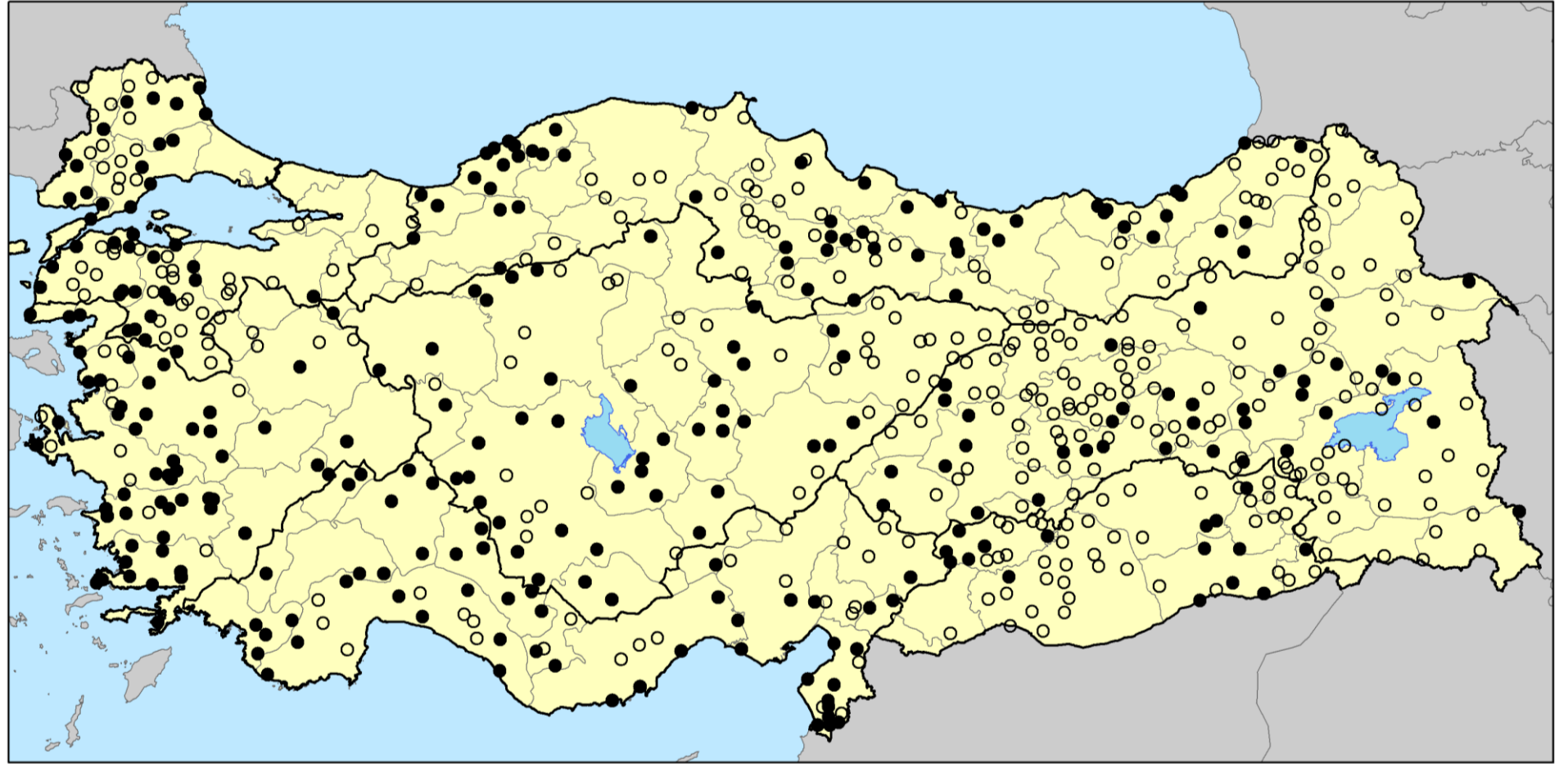
Kaynak: 19.06 1987/3392 Sayılı Kanun

**Ek 13: 09.05.1990 Tarihinde İlçe Merkezine Dönüştürülen
Bucak Merkezleri**

SIRA NO	İLİ	İLÇE MERKEZİNE DÖNÜŞTÜRÜLEN BUCAK MERKEZLERİ	İLÇE YAPILDIKTAN SONRA ALDIĞI AD
1.	Adıyaman	Tut	Tut
2.	Afyon	Çobanlar	Çobanlar
3.	Afyon	Hocalar	Hocalar
4.	Amasya	Hamamözü	Hamamözü
5.	Ankara	Akyurt	Akyurt
6.	Antalya	İbradı (Aydıncık Bc)	İbradı
7.	Antalya	Kemer	Kemer
8.	Aydın	Karpuzlu	Karpuzlu
9.	Aydın	Köşk	Köşk
10.	Balıkesir	Gömeç (Armutova Bc)	Gömeç
11.	Bilecik	İnhisar	İnhisar
12.	Bingöl	Yedisu	Yedisu
13.	Bolu	Çilimli	Çilimli
14.	Bolu	Dörtdivan	Dörtdivan
15.	Bolu	Yeniçağa	Yeniçağa
16.	Burdur	Altınyayla	Altınyayla
17.	Burdur	Çavdır	Çavdır
18.	Burdur	Çeltikçi	Çeltikçi
19.	Bursa	Gürsu	Gürsu
20.	Çankırı	Bayramören	Bayramören
21.	Çankırı	Korgun	Korgun
22.	Çorum	Büyüklaçın	Laçın
23.	Denizli	Baklan	Baklan
24.	Denizli	Bozkurt	Bozkurt
25.	Edirne	Süloğlu	Süloğlu
26.	Erzincan	Karakulak	Otlukbeli
27.	Erzurum	İlica	İlica
28.	Eskişehir	Günyüzü	Günyüzü
29.	Eskişehir	Mihalgazi	Mihalgazi
30.	Gaziantep	Karkamış (Barak Bc)	Karkamış
31.	Giresun	Çanakçı	Çanakçı
32.	Giresun	Çamoluk	Çamoluk
33.	Giresun	Doğankent	Doğankent
34.	Gümüşhane	Çayra	Kürtün
35.	Hatay	Belen	Belen
36.	Hatay	Kumlu	Kumlu
37.	İsparta	Yenişarbademli	Yenişarbademli
38.	İçel (Mersin)	Çamlıyayla (Namrun)	Çamlıyayla
39.	Kahramanmaraş	Nurhak	Nurhak
40.	Kastamonu	Ağlı	Ağlı
41.	Kastamonu	Doğanyurt	Doğanyurt
42.	Kastamonu	Hanönü (Gökçeada Bc)	Hanönü
43.	Kastamonu	Seydiler	Seydiler
44.	Kayseri	Çukur	Özvatan
45.	Kırıkkale	Balıseyh	Balıseyh
46.	Kırıkkale	Çelebi	Çelebi
47.	Kırıkkale	Karakeçili	Karakeçili
48.	Kırşehir	Akçakent	Akçakent
49.	Konya	Ahırlı	Ahırlı
50.	Konya	Çeltik	Çeltik
51.	Konya	Derbent	Derbent
52.	Konya	Halkapınar	Halkapınar
53.	Konya	Tuzlukçu	Tuzlukçu
54.	Malatya	Doğanyol	Doğanyol
55.	Malatya	Kuluncak	Kuluncak
56.	Malatya	Yazihan	Yazihan
57.	Manisa	Köprübaşı	Köprübaşı
58.	Muğla	Kavaklıdere	Kavaklıdere
59.	Muş	Korkut	Korkut
60.	Niğde	Altunhisar	Altunhisar
61.	Niğde	Özyurt	Çiftlik
62.	Ordu	Çamaş	Çamaş
63.	Ordu	Çaybaşı	Çaybaşı

64.	Ordu	Kabadüz	Kabadüz
65.	Rize	Derepazarı	Derepazarı
66.	Rize	Hemşin (Ortaköy Bc)	Hemşin
67.	Rize	İyidere	İyidere
68.	Sakarya	Söğütlü	Söğütlü
69.	Samsun	Ayvacık	Ayvacık
70.	Sivas	Akıncılar	Akıncılar
71.	Sivas	Altınyayla	Altınyayla
72.	Sivas	Doğanşar	Doğanşar
73.	Sivas	Gölova	Gölova
74.	Sivas	Ulaş	Ulaş
75.	Sinop	Dikmen	Dikmen
76.	Sinop	Saraydüzü	Saraydüzü
77.	Tokat	Sulusaray	Sulusaray
78.	Trabzon	Çarşıbaşı	Çarşıbaşı
79.	Trabzon	Düzköy	Düzköy
80.	Trabzon	Hayrat	Hayrat
81.	Trabzon	Köprübaşı	Köprübaşı
82.	Van	Saray	Saray
83.	Yozgat	Aydıncık	Aydıncık
84.	Yozgat	Çandır	Çandır
85.	Yozgat	Kadıışehri	Kadıışehri
86.	Yozgat	Saraykent	Saraykent
87.	Yozgat	Yenifakılı (Fakılı Bc)	Yenifakılı
88.	Zonguldak	Gökçebey	Gökçebey

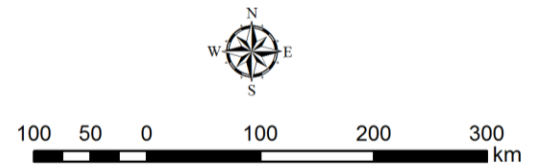
Kaynak: Resmi Gazete 20.05.1990/20253



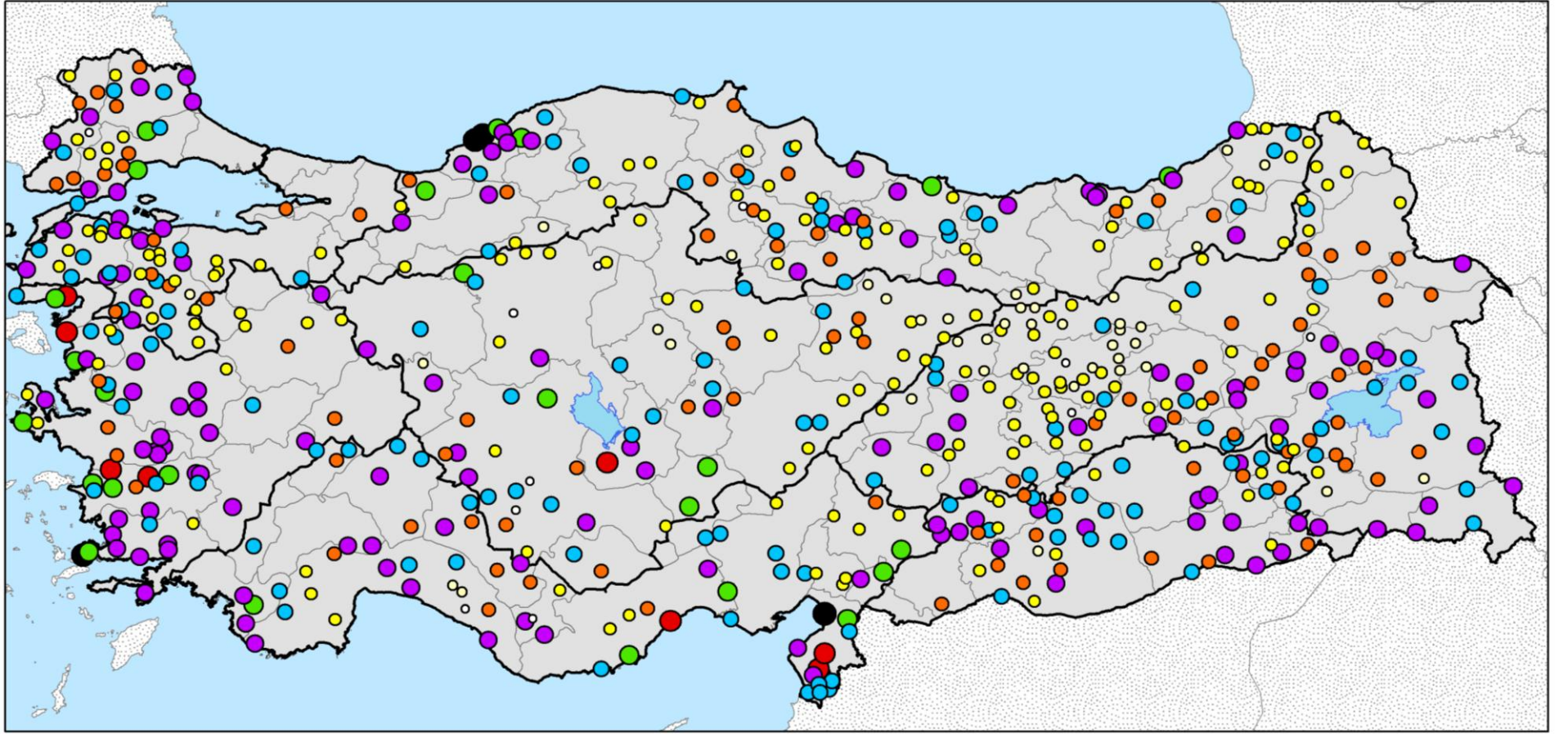
İşaretler

- Belediye Teşkilatı Olmayan Bucak Merkezleri
- Belediye Teşkilatlı Bucak Merkezleri

- İller
- Göller
- Coğrafi Bölge Sınırı



EK-Harita 1: Türkiye’de Bucak Merkezlerinin İllere ve Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)

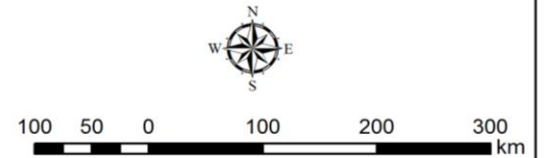


İşaretler

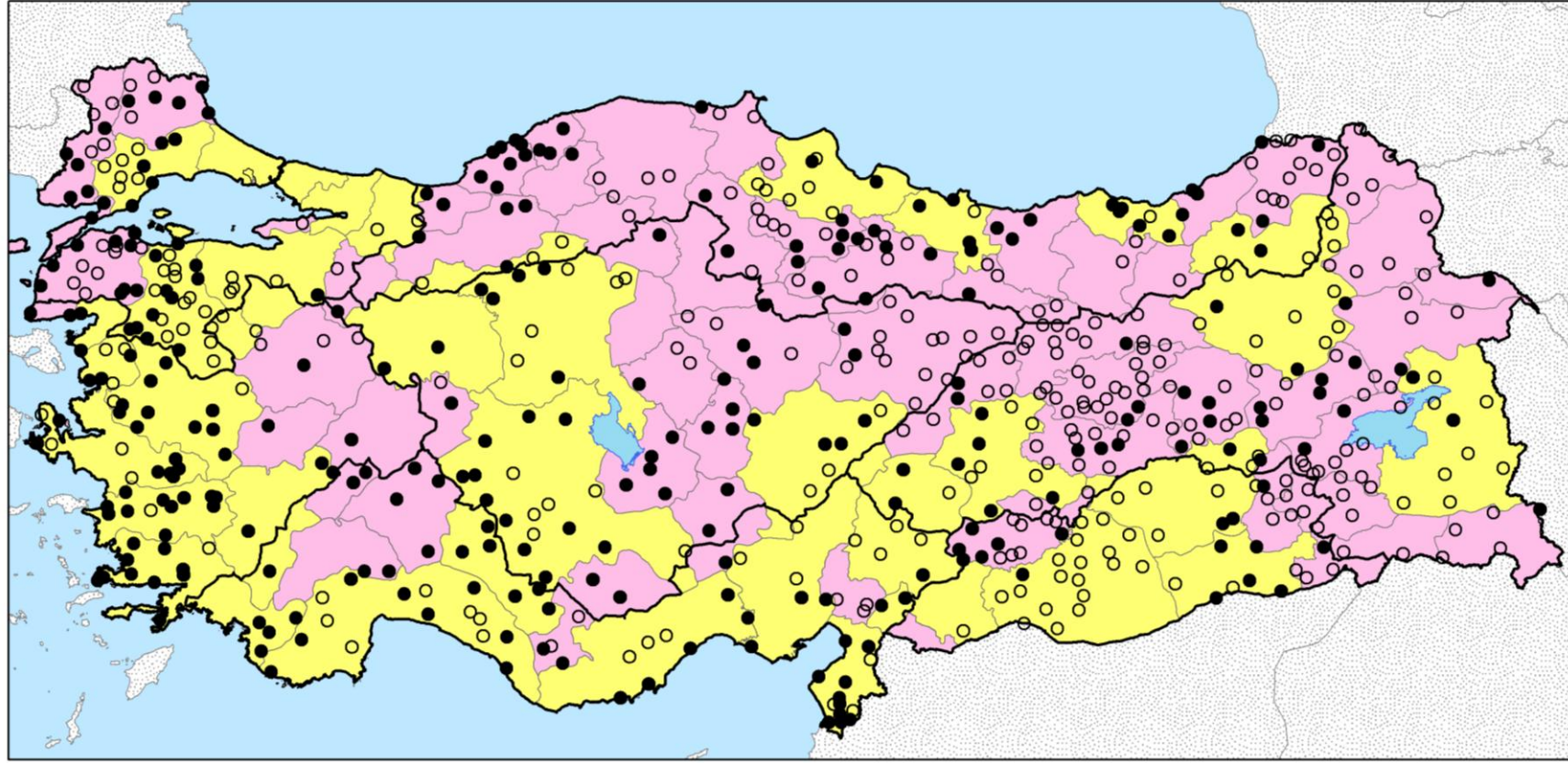
Nüfus Büyüklüklerine Göre Bucak Merkezleri
(2012 TÜİK ADNKS)

○ 0	○ 101 - 500	○ 1001 - 2000	○ 10001 - 20000
○ 1 - 100	○ 501 - 1000	○ 2001 - 5000	○ 20001 - 35409

Göller
Coğrafi Bölge Sınırı

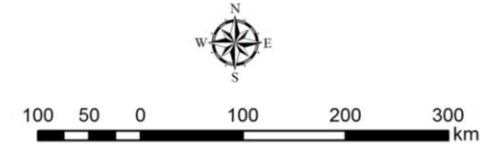


EK-Harita 2: Nüfus Büyüklüklerine Göre Bucak Merkezleri (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)

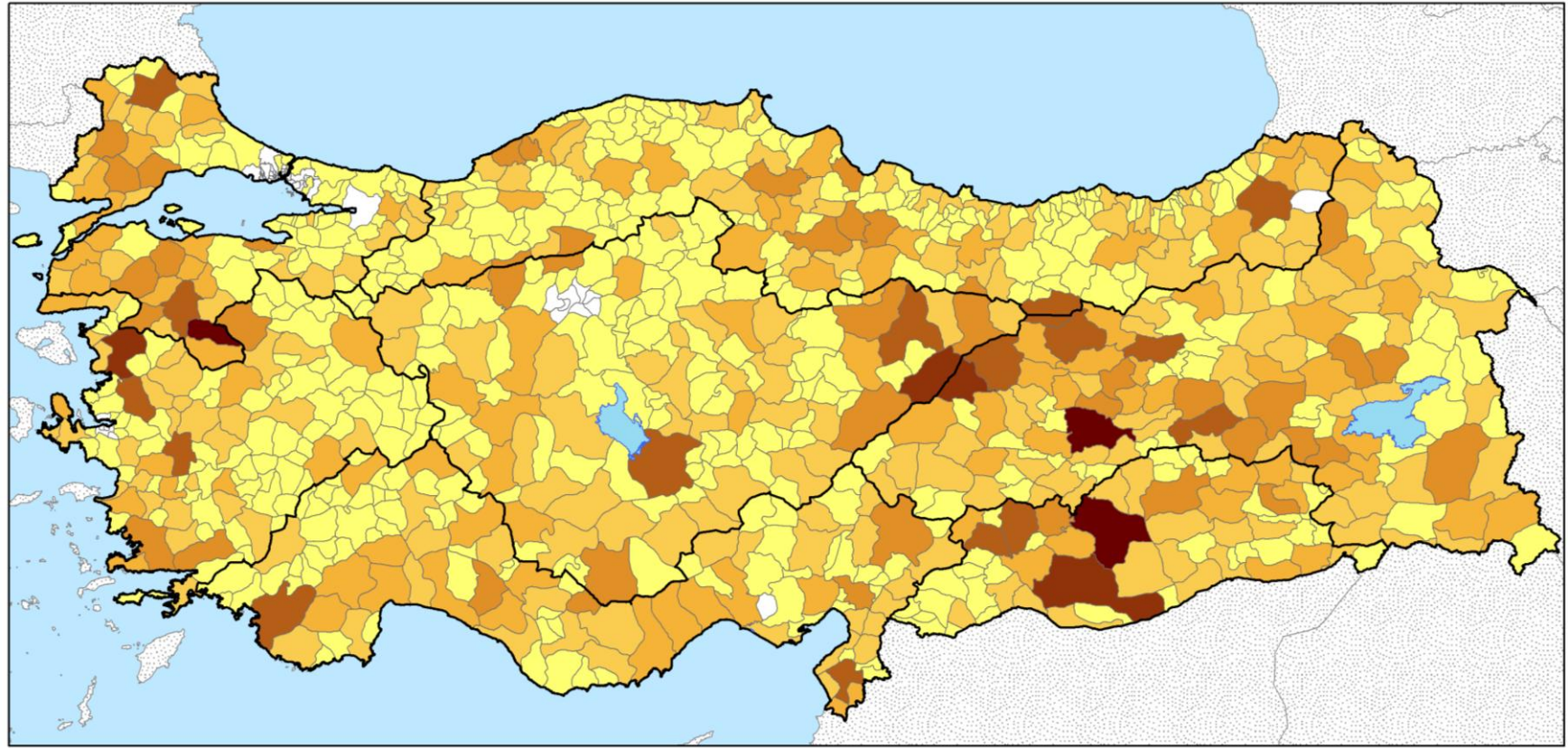


İşaretler

- Belediye Teşkilatı Olmayan Bucak Merkezleri
- Belediye Teşkilatlı Bucak Merkezleri
- Büyükşehir Belediyeli İller
- Diğer İller
- Coğrafi Bölge Sınırı
- Göller



EK-Harita 3: Büyükşehir Belediyeli İllerde ve Diğer İllerde Bucak Merkezleri (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)

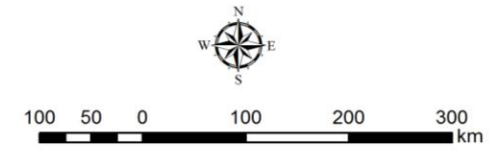


İşaretler

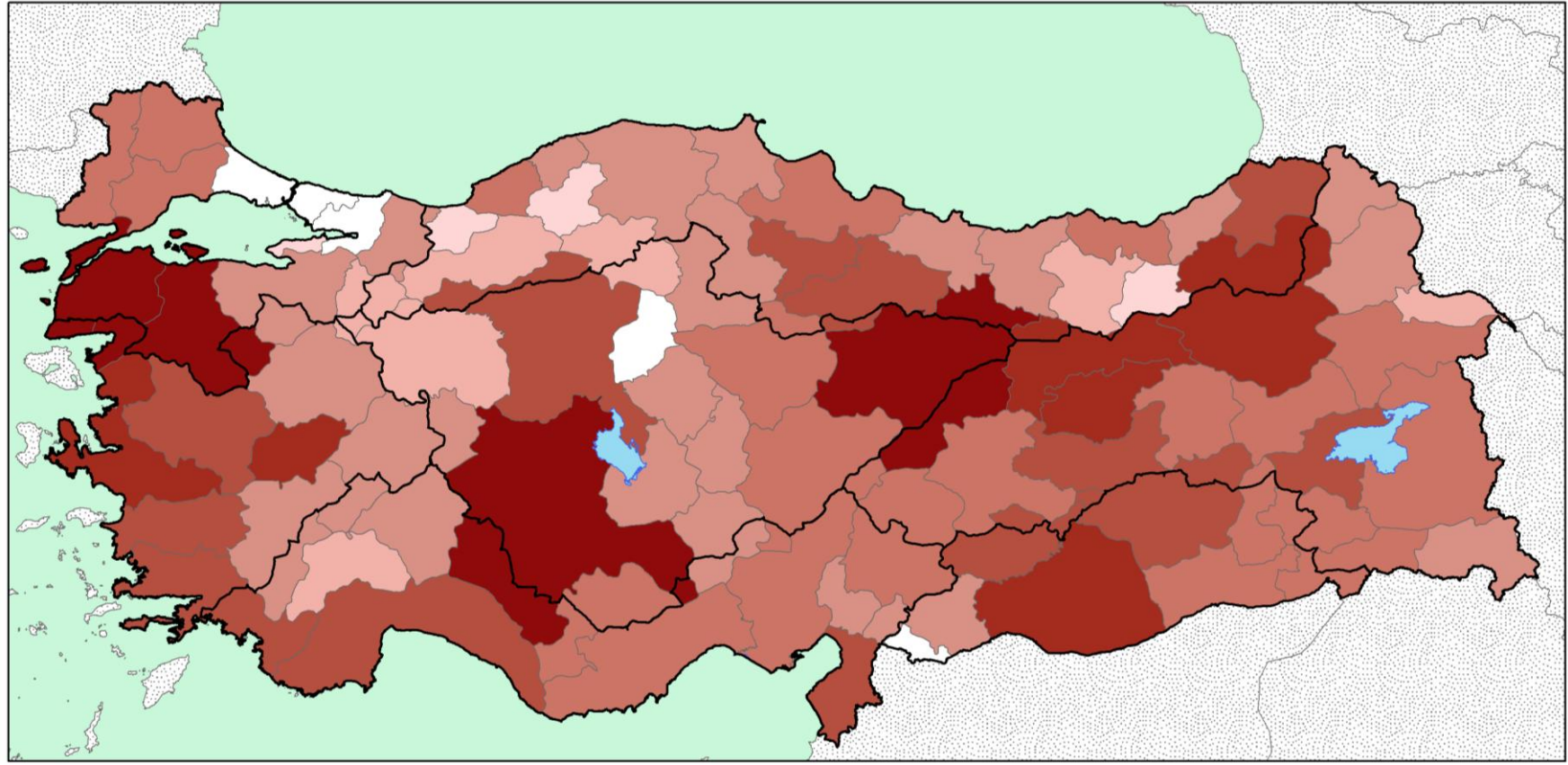
İlçelere Göre Toplam Bucak Sayıları



Göller
Coğrafi Bölge Sınırı

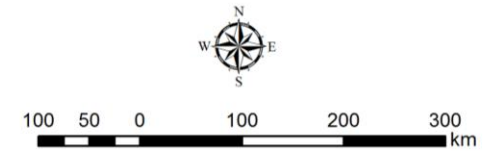
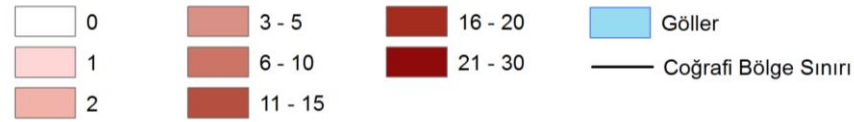


EK-Harita 4: İlçelere Göre Bucak Sayılarının Dağılımı (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)

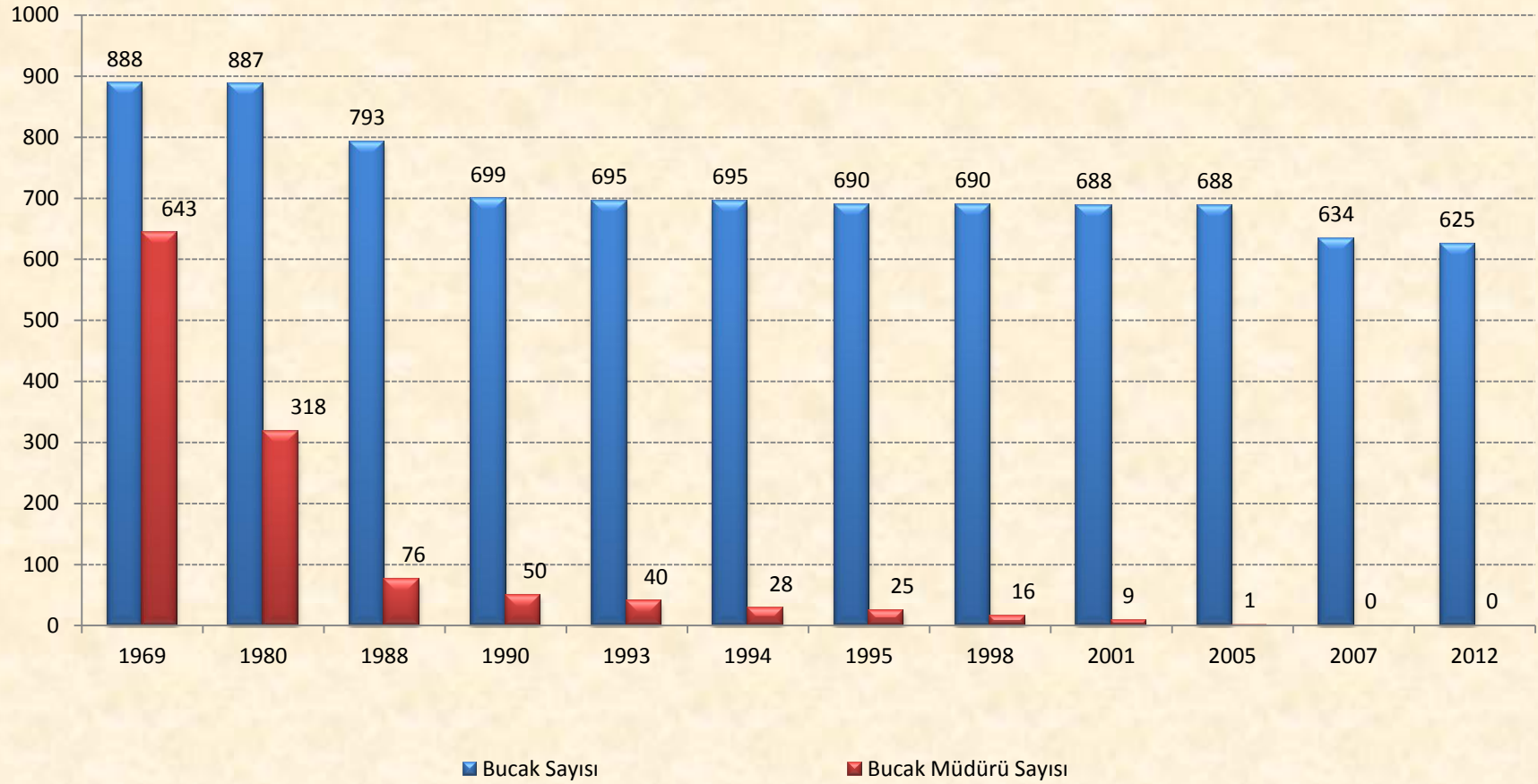


İşaretler

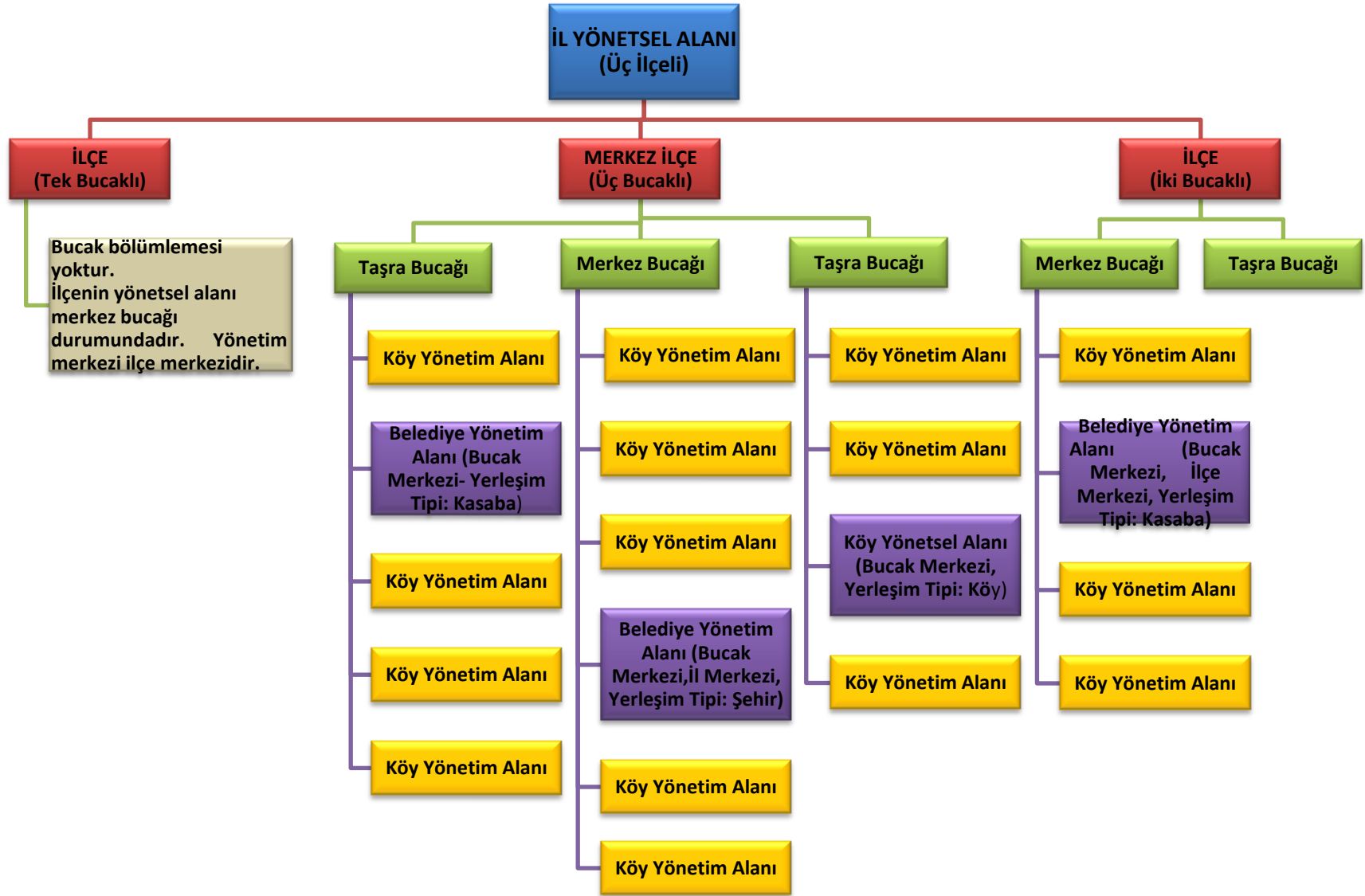
İllere Göre Toplam Bucak Sayıları



EK-Harita 5: İllere Göre Bucak Sayılarının Dağılımı (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)



EK-Şekil 1: 1969-2012 Döneminde Türkiye’de Bucak ve Bucak Müdürü Sayıları (Hazırlayan: Arş. Gör. Kerime Karabacak)



EK- Şekil 2: Üç İlçeli İl Yönetmelik Alanı Kademelenmesi

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- Ağaoğulları, Mehmet Ali, “Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil”, *SBF Dergisi*, C. 46, S. 1, s. 21-30.
- Akdağ, Mustafa, “Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar”, A.Ü. *DTCF Dergisi*, C. 13, S. 1-2, (1955), s. 27-51.
- Akdağ, Mustafa, *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası (Celali İsyanları)*, Bilgi Yayınevi, Mart 1975.
- Akdağ, Mustafa, *Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1453-1559)*, Cilt II, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- Akın, Rıdvan, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih Dergisi*, C. 6, S. 32, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, (Ağustos 1996), s. 31-41.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.
- Ali Fuat Başgil, “Devletin Ülke Unsuru: Ülke ile Devlet Arasındaki Münasebetin Hukuki ve Sosyolojik Mana ve Mahiyeti Üzerinde Bir İzah Denemesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 13, S. 4, (1947) s. 1261-1281.
- Başa, Şafak, “Ordu Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri KöyKent Projesi”, *Ordu Mesudiye’nin Sesi Gazetesi*, (Eylül 2000).
- Başarır, Arslan, “Toplum Kalkınması Bakımından İçişleri Bakanlığı’nın ve İdare Amirlerinin Görevleri”, *TODAİE Dergisi*, C. 2, No. 2, s. 207-211.
- Baykara, Tuncer, *Anadolu’nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu’nun İdari Taksimatı*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara 1988.
- Bayramoğlu, Sonay, “Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, (Ed. Birgül Ayman Güler), A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007, s. 21-34.
- Behlülgil, Mefahir, *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz*, İstanbul 1992.
- Berthelemy, Henri, *Hukuku İdare*, (Çev. M.Atıf), Hamit Matbaası, İstanbul 1931.

- Brenner, Neil, “Ölçeğin Sınırları, Ölçeksel Yapılaşma Üzerine Metodolojik Düşünceler”, *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 15, (Yaz 2006), s. 311-336.
- Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980*, Alfa Yayınları, İstanbul 1996.
- Canpolat, Hasan, *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2002.
- Certeau, M.de, *The Practice of Everyday Life*, London: University of California Press, London 1988.
- Cin, Halil, *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Selçuk Üniversitesi Yayınları No. 124, Konya 1995.
- Çadircı, Musa, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 2, S. 5, (Eylül 1993), s. 3-12.
- Çadircı, Musa, “1840- 1864 Arası Dönem”, *Ord. Prof. Dr. Yusuf Hikmet Bayur’a Armağan*, TTK Basımevi, Ankara 1985, s. 257-260.
- Çadircı, Musa, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, *Ord. Prof. Dr. Yusuf Hikmet Bayur’a Armağan*, TTK Basımevi, Ankara 1985, s. 257-277.
- Çadircı, Musa, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”, *Tanzimattan Cumhuriyete Ansiklopedisi*, Cilt I, İletişim Yayınları, (1985) s. 210-230.
- Çadircı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara 1991.
- Çevik, A. Rıza, “İdare Teşkilatımız – Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 183, (Kasım-Aralık 1946), s. 138-144.
- Çiner, Can Umut, Oral Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A.Ü. SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, (2013), s. 63-93.
- Çolakoğlu, Elif, “Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy- Kent Projesi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 6, 2007, s. 187-202.
- Darkot, Besim, “Türkiye’nin İdarî Coğrafyası Üzerinde Düşünceler”, *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi*, C. 6, S. 2, , (1961), s. 35-46.
- Derbil Süheyp, *İdare Hukuku*, Yeni Desen Matbaası, Ankara 1959, s. 284.
- Diktaş, E. Onur, “Ölçek Sorunu: Teknik Bir Sorun mu, Yoksa Bir Kategorileştirme Sorunu mu?” *Ege Mimarlık Dergisi*, S.73, (Nisan 2010), s. 46-48.

- Dinler, Zeynel, *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi Yayını, Bursa 2001.
- Doehring, Karl, *Genel Devlet Kuramı*, (Çev. Ahmet Mumcu), İnkılâp Kitabevi, İstanbul 2002.
- Ecevit, Bülent, “Köye Dönüş Yolunda Hızlı Adımlar Atıldı”, *Güvercin Dergisi*, Yıl:1, S.8, s. 34-45.
- Ekşi, Aziz, “Köy- Kent Yaklaşımı ve Mesudiye Örneği”, *Ordu’da Dört Mevsim Dergisi*, C. 4, S. 11, s. 22-27.
- Eldem, M. Necat, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı (iç-düzen), Ankara 1969.
- Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar” *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.) Türk Yönetmel Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara 2002, s. 281-299.
- Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar” *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.), Türk Yönetmel Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215-239.
- Engels, Friedrich, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, Onbirinci Baskı, Şahin Matbaası, Ankara, 1998.
- Ergüder, Muzaffer, “İdare Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 183, (Kasım Aralık 1946), s. 145-150.
- Ertürk Keskin, Nuray, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara 2009.
- Eyupoğlu, Z. İsmet, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınlar, İstanbul 1991.
- Eyüboğlu, İsmet Zeki, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1991.
- Eyüboğlu, M. Saveci, “Nahiye, Komün, Mahalle”, *İdare Dergisi*, S. 214, (Ocak-Şubat 1952).
- Eyüboğlu, M. Saveci, “Tanzimattan Cumhuriyete kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları: 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *İdare Dergisi*, S. 211, (Temmuz- Ağustos 1951), s. 179-196.
- Faroqhi, Suraiya, *Osmanlı Şehirleri ve Kırsal Hayatı*, (Çev. Emine Sonnur Özcan), Doğu-Batı Yayınları, Ankara 2006.
- Fikret, M., *Vilayet İdaresi Kanuna Göre: Tatbikatta Kaymakamlar ve Nahiye Müdürlerinin Vazife ve Salahiyetleri*, Necmi İstikbal Matbaası, İstanbul 1934.

- Geray, Cevat, “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, AÜSBF Dergisi, C. 54, S. 2, (1999), s. 61-75.
- Geray, Cevat, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, Sevin Matbaası, Ankara 1974.
- Geray, Cevat, *Türkiye’de Köysel Yerleşme Düzeni, Köy Sosyolojisi Okuma Kitabı*, Oğuz Arı (der.), Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1985.
- Giritli, İsmet, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları” *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 29, S. 1-2, (1963), s. 29-45.
- Gökbilgin, Tayyib, “Nahiye”, *İslam Ansiklopedisi*, M.E.B. yayınları, Cilt 9.
- Görelî, İsmail Hakkı, “Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış”, *İdare Dergisi*, (Mart-Nisan 1945), s. 146-169.
- Görelî, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1952.
- Göyünç, Nejat, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, Güler Eren (ed.), Yeni Türkiye Yayınları. (1999), s. 77-88.
- Göyünç, Nejat, *XVI. Yüzyılda Mardin Sancağı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul 1969.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2003.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa 2000.
- Gözübüyük Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, S Yayınları, Ankara, 1978.
- Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Ankara 1998.
- Gözübüyük, Şeref; Zekai Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, A. Ü. S. B. F. Yönetmel Bilimler Enstitüsü Yayını, No. 3, Ankara 1957.
- Gül, K. Vehbi, *Köy ve Mahalle İdaresi; En son Değişiklikleriyle Köy ve Mahalle Mevzuatı*, Kardeş Matbaası, Ankara 1965.
- Güleç, Fazlı, “Yönetmel Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, No.181, (Temmuz Ağustos 1946), s. 189-194.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 9, S. 2, (Nisan 2000), s. 14-29.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye’de Yönetim: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1996.
- Gündoğdu, İbrahim, “Jamie Gough ile Söyleşi”, *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 15, (Yaz 2006), s. 13-48.

- Güngördü, Nedret, *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara 1988.
- Güran, Tefvîk, *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, DİE Yayını, Ankara 1997.
- Güven, Sami, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 15, S. 1, (Aralık 1982), s. 27-48.
- Güvenç, Orhan, “Yönetmelik Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 182, (Eylül-Ekim 1946), s. 171-218.
- Hanson, A. H., “Nahiye Müdürü”, *Mahalli İdareler Hakkında Etüdler*, İbrahim Yasa vd., TODAİE yayını, Ankara 1955, s. 67-72.
- Hussain Abid, *The Community Development Programme In Turkey*, DPT Yayını, Ankara 1964.
- İnalcık, Halil, *Suret-i Defter-i Sancak-ı Arnavid*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1954.
- Kalabalık, Halil, “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, S. 425, (Aralık 1999), s. 61-104.
- Karagel, Hulusi, “Bölgesel Kalkınma Planlamasında Planlama Birimi Olarak Bucaklar.” *Türk Coğrafya Kurumu, Uluslararası Katılımlı Coğrafya Kongresi 07-10 Eylül 2011*, İstanbul 2011.
- Karasu, Koray, “Halkın Mülki İdareye Bakışı” *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Yayını, Ankara 2003.
- Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C.4, S.11, (Kasım 2009), s. 1-43.
- Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayınevi, Ankara 1998.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul 2009.
- Keskin, E. Nuray, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara 2009.
- Kunt, Metin- Akşin, Sina vd., *Türkiye Tarihi 3 (Osmanlı Devleti 1600-1908)*, Cem Yayınevi, İstanbul 1997.
- Kunt, Metin, *Sancaktan Eyalet, 1550-1650 Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978.

- 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.
- Lefebvre, Henri, *The Production of Space*, Oxford: Blackwell, Oxford 1992.
- Meriç, Osman, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve Yönetimsel Vesayet", *Fehmi Yavuz'a Armağan*, SBF, Ankara 1983, s. 29-47.
- Mutlu, Servet, "Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler", *Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi*, C. 22, S. 4, (Aralık 1989), s. 25-36.
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997.
- Okandan, Recai G., *Umumi Amme Hukuku*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1966.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1944.
- Ortaylı, İlber, "Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 1, (Mart 1976), s. 95-107.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği (1840-1880)*, Hil Yayınları, Ankara 1985.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilatı ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2008.
- Önen, Nizam - Reyhan, Cenk, "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 42 (Aralık 2009), s. 1-23.
- Önen, Nizam- Reyhan, Cenk, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.
- Östen, Necmi, "İdare Hukuku Bakımından Türkiye'de Komün", *A.Ü.H.F. Dergisi*, (1944), C. I, No. 2, s. 232-253.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Basımevi, Ankara 2003.
- Özçağlar, Ali, "Arazi Varlığının Tespitinde Alansal Sınırlandırmanın ve Bölge Sistematiğinin Önemi", *V. Ulusal Coğrafya Sempozyumu (16-17 Ekim 2008) Bildiriler Kitabı*, Ankara 2009, s. 5-32.

- Özçağlar, Ali, “Türkiye’de Mülki İdare Alanlarının Yönetmel Coğrafya Analizi”, Ankara Üniv. TÜCAUM *Coğrafi Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 1, (2005), s.1-25.
- Özçağlar, Ali, *Coğrafyaya Giriş*, Ümit Matbaacılık, Ankara 2011.
- Özçağlar, Ali, *İdari Coğrafya*, Ümit Matbaacılık, Ankara 2011.
- Özçağlar, Ali, “Rize İli Çamlıhemşin İlçesinde Doğal ve Beşeri Kaynakların Belirlenmesi ve Arazi Kullanım Kararlarının Geliştirilmesi”, TÜBİTAK Proje No:102K025, Ankara 2006, s. 16-17.
- Özçağlar, Ali, *Türkiye’de Belediye Örgütlü Yerleşmeler (Kasabalar, Şehirler)*, Ekol Yayınevi, Ankara 1992.
- Özmen, Abidin, “İdare Teşkilatımız-Bir Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 181, (Temmuz-Ağustos 1946), s. 174-188.
- Paasi, Anssi, “Territory”, *A Companion to Political Geography*, John Agnew (ed.), Blackwell Publishing, Malden 2003, s. 109-123.
- Pakalın, Mehmet Zeki, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, M.E.B. Bilim ve Kültür Eserleri, İstanbul 2006.
- Pamuk, Şevket, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, K Kitaplığı, İstanbul 2003.
- Payaslıoğlu, Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT, Ankara 1966.
- Pepeyi, Haluk, “Yönetmel Teşkilatımız Hakkında Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, C. 17, S. 180, (Mayıs-Haziran 1946), s. 110-130.
- Poggi, Gianfranco, *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2008.
- Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri: İdare-i Nevahi Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 11, S. 2, (Nisan 2002), s. 107-111.
- Sanal, Recep, “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, C.6, S. 22, (Kasım 1998), s. 173-200.
- Saveci, M., “Nahiye, Komün, Mahalle”, *İdare Dergisi*, S. 214, (Ocak-Şubat 1952), s. 51-60.
- Sertoğlu, Midhay, *Osmanlı Tarih Lugatı*, Enderun Yayınevi, İstanbul 1986.

- Seyitdanlioğlu, Mehmet, “Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (III)Tuna Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 5, S. 2, (Mart 1996), s. 67-81.
- Sungur, Mutullah “XIX. Yüzyıl Osmanlı Devleti’nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi” *Türkler Ansiklopedisi*, C.13, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, s. 750-761.
- Şahin, İlhan, “Nahiye”, *TDVİA*, C. 32, İstanbul 2006, s. 308.
- Şaylan Gencay, “ Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik” *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Kurthan Fişek (ed.), Türk İdareciler Derneği Araştırma Dizisi, Ankara 1976, s. 27-39.
- Şenel, Turhan, “Bir Müşkil: Nahiye Müdürlerinin C.M.U. Kanunun 151. Maddesi Karşısında 5442 sayılı İl idaresi Kanununun 45. Maddesine Göre Durumları”, *İdare Dergisi*, (Mart, Nisan-Mayıs, Haziran 1959), s. 83-87.
- Tamer, Mustafa, *Mülki İdare Teşkilatımız ve Bölge Valiliği*, TODAİE KYUP Tezi, Elazığ 1989.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980*, Alfa Yayınları, İstanbul 1996.
- Tekeli, İlhan - Şaylan, Gencay, “Türkiye’de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi”, *Toplum ve Bilim*, S. 4-7 (Yaz-Güz 1978), s. 64-65.
- Tortop, Nuri, “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 4, S. 6, (Kasım 1995), s. 21-25.
- Torun, Fatih Sadık, “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)”, *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, S. 32, (Kış 2012), s. 81-97.
- Tönük, Vecihi, *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, Ankara 1945.
- Tönük, Vecihi, *Türkiye’de Yönetmelik Teşkilatın Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1945.
- Tuğlacı, Pars, *Okyanus 20. Yüzyıl Ansiklopedik Türkçe Sözlük*, C. 1, Pars Yayınevi, İstanbul 1971.
- Tunçay, Mete, *Türkiye’de Sol Akımlar cilt 1-2*, BDS Yayınları, İstanbul 1991.
- Tural, Erkan, “Bir belge: Hasburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun En uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 13, S. 3, (Temmuz 2004), s. 84-97.

- Tural, Erkan, “Bir Belge; 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, *TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 14, S. 1, (Ocak 2005), s. 71-91.
- Tümertekin, Erol, *İnsan ve Mekan*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997.
- Türkan, Okan, *Beyazır Ilçesinde Arazi Varlığının Tespiti ve Arazi Kullanım Planlamasına Yönelik Öneriler*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Coğrafya (Türkiye Coğrafyası) Anabilim Dalı, (basılmamış doktora tezi), Ankara 2012.
- Tütengil, Cavit Orhan, *100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1984.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı*, T.T.K. Yayınları, Ankara 1965.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Tarihi I.Cilt*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1947.
- Ünal, Mehmet Ali, “Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı” *Osmanlı Ansiklopedisi*, Ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, (1999), s. 111-122.
- Yalçındağ, Selçuk, *İlçe Özel Yönetimi*, TODAİE, Ankara 1977.
- Yaman, T. Mümtaz, “Osmanlı İmparatorluğu'nun Mülki İdaresinde Avrupalılaşma”, *İdare Dergisi*, S.142, (Ocak 1940), s. 1529-1535.
- Yaman, T. Mümtaz, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1940.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızın Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet, Tefriki Vezaif*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, İstanbul 1982.
- Yılmaz, Aslı, “1925: Karşı Devrimciliğin Tasfiyesi ve Cumhuriyetin Yönetimsel Kuruluşu”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919 - 1928* (Ed. Nuray Ertürk Keskin), KAYAUM, Ankara 2012, s. 1737-1908.
- Yinanç, Refet, Elibüyük, Mesut, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, Ankara Üniversitesi OTAM Yay. No:1, Ankara 1988.

Nizamname, Yıllık (Salname), Ansiklopedi, Sözlük, Gazete, Rapor

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara.

Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, Cilt 16.

Anayasa görüşmeleri, TBMM ZC., 49.birleşim, C.3, 20.04.1961.

Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Yeni Baskı, Ankara 1988.

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, *İstatistik Yıllığı 1935/36*, C. 8.

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, *İstatistik Yıllığı 1942-1945*, C. 15, İstanbul 1946.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, Ankara 1974.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayını, Ankara 1963.

Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1947.

Büyük Lügat ve Ansiklopedi, Dokuzuncu Cilt, Meydan Yayınevi, İstanbul.

Büyük Ticaret Salnamesi, İstanbul 1928.

Cumhuriyet Gazetesi, 12.08.1993

İç Düzen Genel Rapor, *İl Genel Yönetimi Cilt 1*, Gürsoy Matbaacılık, Ankara 1972.

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, *Türkiye 'de Mülki İdare Bölümleri: Belediye ve Köyler*, Ankara 1978.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayını, Ankara 1967.

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

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, Ankara 1966.

Osmanlı İstatistik Yıllığı 1897, DİE, Ankara 1997.

Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, Arkın Kitabevi, Cilt:1, İstanbul.

T.C. Resmi Gazete

TBMM Zabıt Ceridesi (Tutanak Dergisi)

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası görüşmeleri, TBMM ZC, Devre:1, Cilt:6, İ.1, 14.12.1920, s.359.

Türk Ansiklopedisi, Cilt XXV, Milli Eğitim Basımevi, Ankara 1977.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayını, Ankara 1973.

Vilayet Nizamnamesi, 07 Kasım 1864 (07 Cemaziyelahir 1281), Dördüncü Madde, Düstur, I.Tertip, C.I, s. 608-624

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara 1996.

İnternet Siteleri

TÜİK ADNKS, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, (2012 Şehir, belde ve köy nüfusları), (11.12.2012).

TÜİK ADNKS, http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?vt_id=9&ust_id=5, (26.08.2012)

İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <http://www.illeridaresi.gov.tr/ortakicerik/illeridaresi>, (01.05.2013).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, (19.08.2013)

TDK, <http://www.tdkterim.gov.tr/dlt/sozluk/?kategori=dltbul&hng=ltn&kelime=bu%C3%A7g%C3%A7>, (21.07.2012)

Coğrafi Ürün Kataloğu, <http://www.hgk.msb.gov.tr/CografiUrunKatalogu/tematik/resimler/turkiyesiyasi03.jpg>, (26.11.2013).

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye'nin Yönetmel yapıslı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işlevler üstlenen bucak yönetimlerini konu almaktadır. Tarihsel süreç içinde ülke arazisinin yönetmel bakımdan bölümlenmesinde bucak yönetiminin konumu ve işlevsiz hale gelmesindeki nedenler çalışmanın konu kapsamını oluşturmaktadır. Bucak yönetimleri, kanun ve nizamın, en küçük ünite olan köylere ulaştırılmasına aracı olmuş, üst yönetmel kademelerden aldıkları emirlerin yerine getirilmesinde ve uygulanmasında büyük çaba sarf etmişlerdir. Böyle olmakla birlikte, bu yönetmel kademelin işleyişinde bazı aksamalar meydana gelmiş ve zamanla işlevsiz hale gelmişlerdir.

Bucak yönetimlerinin işlevsiz hale gelmesiyle dağınık ve küçük birimler halinde bulunan kırsal yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında birçok problemler çıkmıştır. Problemlerin çözümü için devlet tarafından rasyonel bir hizmet politikasının uygulanması için gereken çalışmalar başlatılmıştır. Bu bağlamda 1970'li yıllarda kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin yer alacağı yerleşim merkezlerinin seçimi gündeme gelmiş ve bucak modeline benzer proje önerileri geliştirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda uygulamaya konulan “merkez köy” ve “köy-kent” projeleri ile teşkilatlı bir bucakta bulunan hizmet birimlerinin merkez olarak seçilmiş yerleşmelerde yer alması öngörölmüşse de kaynak yokluğu nedeniyle projelerin uygulamaları sınırlı ölçekte kalmıştır. İşlevsiz oldukları halde bucakların halen Yönetmel kademelenme içindeki yerlerinin korunmuş olması tartışma konusudur. 6330 Sayılı Kanunla yönetmel alanları bütünüyle büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı haline getirilen 30 ilde bucak teşkilatlarının kaldırılması, diğer 50 il için herhangi bir düzenleme yapılmaması il yönetimiyle ilgili farklı uygulamalar getirmiştir. Bucak yönetiminin tüm yönleriyle ele alındığı bu çalışma ilgili disiplinler katkı sağlayabilirse, amacına ulaşmış olacaktır.

ABSTRACT

The study focuses on subdistrict administrations, within the scope of Turkish administrative structure, that have long been functioning as a bridge between local administrations and the central administration and have crucial obligations. The content of the study is the place of subdistrict administration in administrative distribution of the home land and reasons for disfunctioning throughout history. Subdistrict administrations have had an intermediary role in spreading law and order to villages, the smallest units, and have made great efforts to follow and carry out orders of top administrative units. However, there have been certain failures in this administrative unit functioning and they have become inefficient over time.

As a result of disfunctioning of subdistrict administrations, a lot of problems arose in the distribution of services to be transmitted to rural settlements in small, uneven units. Studies to apply a rational service policy by the government to settle the issues started. In this context, in the 1970s, selection of centers where services to be transmitted to rural areas would take place was on the agenda and pilot projects similar to the subdistrict model were developed. Although it was envisaged, with the “central village” and “village-town” projects implemented within this scope, that service units in an organized subdistrict would take place in the selected centers, project implementations were restricted due to lack of sources. It has been a controversial issue that subdistricts have maintained their role in administrative hierarchy despite disfunctioning. Removal of subdistrict organizations in 30 provinces which were previously turned into service areas of metropolitan municipalities by law no: 6330 and lack of rearrangements in the other 50 provinces have led to different practices in provincial administration. If the present study that covers subdistrict administration in every aspect can contribute to the related disciplines, the predefined aim will be achieved.