

# İDARİ COĞRAFYA



# KONU 5: YÖNETSEL KADEMELENME VE YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ

## Dersin İçeriği:

- ✓ Tarihsel Süreçte Türkiye’de Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş
  - Osmanlı Döneminde Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş
  - Cumhuriyet Döneminde Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

### B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

- Türkiye'deki mevcut yönetmel bölünüş şekli Osmanlı döneminden devralınan yönetim sistemi üzerinden Fransa'nın bölünüş yapışı emsal alınarak meydana getirilmiştir.

#### a. Osmanlı Dönemi

- Osmanlı döneminde topraklar uzun yıllar boyunca eyalet sistemi ile yönetilmiştir. İlk başta Osmanlı ülkesi bir eyaletten meydana gelirken zaman içerisinde Avrupa'da da toprak kazanılması ile birlikte, Rumeli ve Anadolu adlarıyla iki ayrı eyalet oluşturulmuştur.
- 1867'de çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile tüm Osmanlı topraklarında taşra örgütlenmesinde eyalet sistemi tamamen kaldırılarak Fransa'dan örnek alınan département (vilayet) usulüne geçilmiştir.
- Yapılan bu düzenlemeyle eyaletler kendi içinde *büyük vilayetler* şeklinde bölünerek büyük vilayetler *sancaklara (livalara)*, sancaklar *kazalara*, kazalar *nahiyelere*, nahiyeler de *karyelere* ayrılmıştır.

Vilayet → Sancak (Liva) → Nahiye → Karye

# KONU 5: YÖNETSEL KADEMELENME VE YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetsel Kademenleme ve Yönetsel Bölünüş

1881 yılında *16 büyük vilayetin* yönetsel alanının yaklaşık olarak günümüz Türkiye'sinin alanına karşılık geldiği aşağıdaki haritada görülmektedir.



1881 Yılında Osmanlı Büyük Vilayetleri

([http://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%C4%B1\\_vilayetleri\\_listesi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%C4%B1_vilayetleri_listesi))

- 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilânı ile birlikte vilayetlerin yönetimi tekrar ele alınmış ancak, Balkan Savaşı'nın patlaması üzerine görüşülememiştir.
- Savaştan sonra kurulan yeni hükümet, 15 Mart 1913'de bir geçici il genel idaresi yasası (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı) çıkararak il yönetimine genel ve özel idare olmak üzere iki farklı yaklaşım getirmiştir.
- İlk bakışta karmaşık görünen Osmanlı dönemi yönetmel kademelenmesi yukarıdan tabana doğru **eyalet, sancak (liva), kaza, nahiye, divan ve karye** şeklinde iç içe girmiş bir yapıdaydı.

- **Eyalet**, en büyük yönetmel bölgeleri ifade etmekteydi ve beylerbeyi denilen üst düzey devlet adamları tarafından yönetilmekteydi.
- Söz konusu bu büyük yönetim alanları 1590 yılına kadar “**beylerbeyliğı**” adı ile anılmış, bu tarihten sonra ise bu alanlara “**eyalet**” denilmiştir.
- Her bir eyalet coğrafi durumuna ve sosyoekonomik yapısına göre ayrı ayrı kanunlarla yönetilmekteydi.
- Bu bağlamda eyaletler kendi aralarında *sâlyâneli (yıllıklı)* ve *sâlyânesiz (yıllıksız)* olmak üzere ikiye ayrılmıştır.
- Sâlyânesiz eyaletlerin ürünleri has, zeamet ve tımar olarak ayrılmıştı. Öşür ve resimleri, havas-ı hümayun ismiyle, hazineye, beylerbeyi ve sancakbeyi haslarına ve bir de zeamet ile tımara ait olmak üzere bölünmüştü.

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

- **Liva (Sancak):** Kazaların birleşmesiyle oluşan livalar, eyaletlerin altında ilk kademe de yer alan yönetmel bölümlerdi.
- Bu yönetim birimlerinin başında askeri ve mülki idareci olarak “**sancak beyi**” ya da “**mutasarrıf**” bulunurdu.
- Şehzadeler yıllar boyunca sancaklarda beylik yaparak eğitim alıp üst düzey yöneticiliklere gelmişlerdir. Eyaletin yönetim merkezi olan sancaklara (şimdiki merkez ilçelere) “paşa sancağı” ya da merkez sancak denirdi.
- Kadılar, paşa sancağı içindeki sancak merkezlerinde (il merkezlerinde) hem belediye başkanı, hem de yargıç olarak görev yaparlardı.
- XVIII. ve XIX. Yüzyılda, sancaklara (livalara) “Mutasarrıf”lar atanmaya başlanmıştır. Mutasarrıfın idaresinde olan sancaklara, bazen “mutasarrıflık” denildiği de olmuştur. Cumhuriyet döneminde mutasarrıflıklar, “vilayet” adını alınca, mutasarrıflara da “vali” denilmiştir.

- **Kaza**, günümüzdeki ilçelere karşılık gelmektedir.
- Kazalar, nahiyelerin bir merkez (kaza merkezi) etrafında birleşmesiyle oluşturduğu yönetmel kademe olup sancakların alt bölümleriydiler.
- **Nahiyeler**, Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik döneminde kazaların içinde kadı naipieri (yardımcıları) tarafından adli birim olarak yönetilen sahalardı.
- İlk defa nahiyelerin Cumhuriyet dönemindeki bucak yönetimine karşılık gelmesi 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Bu nizamname ile nahiyeler yönetmel bir örgüte sahip kılınmamıştır. Nahiye örgütlenmesini düzenleyen asıl nizamname 1871 Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu iki nizamnamenin ardından 1876'da çıkarılan İdare-i Nevahi Nizamnamesi ise nahiye örgütlenmesini detaylı bir şekilde ele almıştır.
- Nahiyeler bir coğrafi ünitelerde birlik oluşturan karyelerden (köylerden) ve çiftliklerden oluşmaktaydı. Bir nahiyenin oluşumunda nahiyeyi meydana getirecek köy ve çiftliklerin toplamdaki nüfuslarının 500 ve üzerinde olması gerekmektedir.



- **Divan:** Osmanlı döneminde bazı yörelerde (Samsun-Bolu-İstanbul üçgeni) dağınık halde bulunan köy yerleşmeleriyle irtibat kurmak ve vergi toplamada kolaylık sağlamak maksadıyla dağınık şekilde köy yerleşmeleri değişik sayılarda (üçerli, beşerli, onarlı) gruplanarak komünlere benzer şekilde divan adını taşıyan yönetmel üniteler oluşturulmuştu.
- Divan, köylerin bir araya gelerek oluşturdukları yönetmel birliktir. Bir divan içinde yer alan yerleşmeler de divan ekiyle (Kayacık Divanı, Kulaklı Divanı gibi) isimlendirilmekteydi. Bu adların yerleşmelerde halen yaşatılmış olması anlam kargaşası yaratmaktadır. Günümüzdeki yönetmel sistem içinde divan adını taşıyan yönetmel ünite yoktur. Cumhuriyet döneminde çoğu divan ünitesi kendi içinde bölünerek birden fazla sayıda köy muhtarlık alanına yer vermiştir.
- **Karyeler**, bugünkü köy yönetmel alanlarına karşılık gelmektedir.
- Karyeler, günümüzde olduđu gibi, muhtarlar tarafından yönetilmekteydi.
- Osmanlı döneminde ilk defa 1833 yılında karyelerde muhtarlık teşkilatı kurulmuştur.
- Seçilmiş kişi anlamına gelen muhtar, karyedeki halkın temsilcisi olup halk ile devletin ilişkisini sağlamaktaydı.

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

### b. Cumhuriyet Dönemi

- Yasalarla kâğıt üzerinde belirlenen dikey kademelenmeye göre coğrafi mekânda yapılan arazi sınırlandırmaları yönetmel bölünüşü ortaya çıkarmaktadır.
- Yönetmel kademelenmenin araziye yansıması düzlemsel olmakta ve bu şekilde elde edilen mekânlar sistematik yapı içinde büyükten küçüğe sınıflandırıldığında yönetmel bölge, yönetmel bölüm, yönetmel alan şeklinde bir sıralama yapılabilmektedir. Yönetmel bölge birimleri sınıflandırması olarak nitelendirilebilecek bu yapı içinde yönetmel birimlerin tabandan yukarı doğru birbiri içine girmiş şekilde oldukları görülmektedir.
- Cumhuriyet döneminde Türkiye'deki yönetmel kademelenme ve bölünüşün hukuki temellerini
  - 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu,
  - 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu,
  - 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu,
  - 1961 ve 1982 Anayasaları,
  - çeşitli tarihlerde çıkartılan belediyelerle ilgili yasalar,
  - 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"
  - ve son olarak tüm illerde bucakların kaldırılmasını da kapsayan 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanun (Torba Yasa) oluşturmuştur.

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

➤ Cumhuriyetin ilânından sonra kabul edilen **20 Nisan 1924'li Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (1924 Anayasası)** 89. Maddesinde Türkiye'nin yönetmel bölünüşü "*Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir*" şeklinde tanımlanmıştır.

➤ Bu anayasa ile livalar (sancaklar) kaldırılarak kabul edilen yönetmel kademelenme kapsamında yeni vilayetler kurulmuştur.

➤ Bu yasada bucakların kasaba ve köylerden meydana geldiği vurgulanarak üstü kapalı olarak belediyeler, köy muhtarlıkları tarafından yönetilen yönetmel alanlardan bahsedilmiştir.

➤ 1924 Anayasası'ndan sonra 1949 yılında çıkarılan 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yönetmel bölünüşle ilgili önemli bir değişiklik olmamakla birlikte "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.*" denilerek yönetmel bölünüş sadece merkezi yönetim bakımından tanımlanmış olup bucakları oluşturan yerel yönetim alanlarından söz edilmemiştir.

## B. Tarihsel Süreçte Türkiye'deki Yönetmel Kademelenme ve Yönetmel Bölünüş

- **1961 ve 1982 Anayasası'nda**, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilerek, ülkenin yönetmel bölünüşü hakkında *“Türkiye, merkezi idare bakımından coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.”* hükmü getirilmiştir.
- Her iki anayasada Türkiye'nin merkezi yönetim bakımından kademelenmesinde illerin yeri korunmuş olup illerin kademeli olarak yönetmel bölümlenmeye tabi tutulacağı (ilçelere ayrılacağı) hükmüne bağlanmıştır.
- Anayasada mülki idare kademesinin son basamağını oluşturan bucaklardan hiçbir şekilde söz edilmemiş olması bucakların geleceğini tehlikeye sokmuştur.
- 1941-1960 döneminde sayıları 940'a kadar yükselen bucaklar, planlı kalkınma döneminin başlangıcını kapsayan 1960-1965 döneminde gerilemeye başlamış, ileriki dönemlerde ise işlevsizleştirilerek mülki idare kademesinden aşama aşama çıkarılmaya başlanmıştır.