

# TÜRKİYE'NİN İDARİ COĞRAFYASI BAKIMINDAN KÖY, BUCAK, İLÇE, İL VE BELDE KAVRAMLARI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Doç. Dr. Ali ÖZÇAĞLAR\*

Günümüzde, Türkiye'nin idari bölünüşü ile ilgili kavramlarla (*köy, bucak, ilçe, il*) yerleşim merkezlerinin fonksiyonel bakımdan belirli bir süreç içerisinde yapısal olarak kazandıkları ünvanlar (*devamlı ve geçici kır yerleşmeleri ile kasaba, şehir yerleşmeleri*) yaygın olarak birbirleriyle karıştırılmaktadır. Özellikle, kamu oyununda ve basın yayın organlarında bu yanlışlıklar sıkça yapılmaktadır. Yanlış olarak hafızalara yerleşen ve bir türlü söküp atamadığımız bu kavramların gerçek anlamlarının bilinmesinde büyük yarar görmekteyiz. Bu itibarla, öncelikle köyden başlayarak bu kavramları açıklamaya çalışacağız.

## KÖY

Herşeyden önce şunun bilinmesi gereklidir ki, köy bir yerleşme tipi olmayıp, Türkiye'nin idari bölünüşünde en alt kademede yer alan en küçük idari ünedir. Hal böyle iken, bugüne kadar sık sık ele alınmakla birlikte köyün doyurucu bir tanımı yapılamamıştır. Örneğin, 17 Mart 1924 tarih 442 sayılı Köy Kanununa göre köy üç şekilde tanımlanmaktadır:

- 1) "Nüfusu 2000'den az olan yurtlara köy denir".
- 2) "Cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar, bağ ve bahçe ve tarlalarıyla bir köy teşkil ederler".

\* Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Türkiye Coğrafyası Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

3) "Köy, bir yerden bir yere götürülebilir veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan belli başına bir varlıktır".

1924 yılında yapılan bu tanımların ne kadar karmaşık olduğu ve köyü açıklamaya yetmediği açıkça görülmektedir. Değerli hocamız Prof. Dr. Talip Yücel, yapmış olduğu tanımda köyü şu şekilde açıklamıştır: "Ziraatin ağırlığını hissettirdiği ve bu sebeple oturak bir hayatın hüküm sürdüğü köyler ister toplu, ister dağınık meskenlerden müteşekkil olsun, sınırları belirli bir faaliyet sahasının idarî merkezleri; yurdumuzun en küçük idarî üniteleridir". Bu tanım köy kavramına oldukça açıklık getirmiş olup, bizim şu tanıma yapmamıza yardımcı olmuştur. Bize göre "köy, belirli bir idarî sınırı bulunan ve bu sınırlar içerisinde yer alan devamlı ve geçici kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan, nüfusu 2000'den az veya 2000'den fazla, tarımsal faaliyetlerin egemen olduğu ve seçimle iş başına gelen muhtarın ve ihtiyar heyetinin yönettiği tüzel kişilik kazanmış en küçük idarî ünitelerdir".

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, her köyün bir idarî sınırı bulunmakta ve bu sınırlar içerisinde kalan bütün alanlar o köyün yönetim alanında yer almaktadır. Her köyün muhtarlığında o köye ait resmî onaylı bir sınır belgesi (=hudutname) bulunmakta ve bu belgede köy sınırlarının nerelerden geçtiği belirtilmektedir. Bir köyün yönetim alanı içerisinde komşu köyde ikâmet eden bir kişinin arazi si veya emlakı bulunabilir. Bu durum sadece mülkiyetle ilgili olup, kişinin komşu köyde mülk sahibi oluşu sözkonusu köyün sınırının değişmesini kesinlikle etkilemez. Çoğu kez bu durum halk arasında yanlış algılandığı için, köyler arasında sınır anlaşmazlıklarına yol açmaktadır.

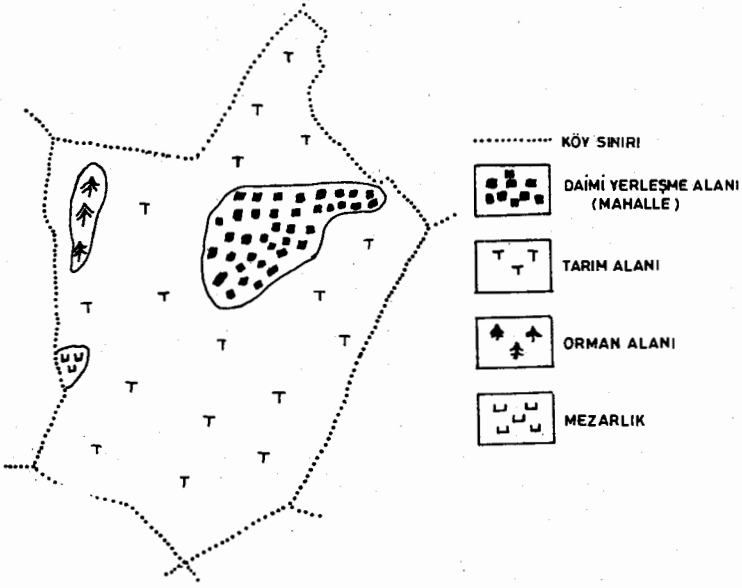
1981 yılında, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından nüfusu 2000'in altında ve nüfusu 2000'in üzerinde olup belediye teşkilatı bulunmayan toplam 35.074 köyün sınırları 1/25.000 ölçekli topoğrafya haritaları üzerine çizilmiştir. Bu haritalar üzerinde herbir köyün arazi bölünüşü belirtilerek alanları hesaplanmış ve köylerin alanları ortaya çıkarılmıştır. Ayrıca her köye âit bir anket kitapçığı hazırlanarak köy hakkında çok çeşitli bilgiler toplanmıştır. Biz coğrafyacılar çok yararlı olan bu harita ve anket kitapçıkları halen Ankara'da Köy

1- Yücel, T. "Türkiye'de Kır Yerleşme Tipleri", Türk Kültürü Dergisi, Yaşar Önen'e armağan sayısı, s. 69, Ankara-1988.

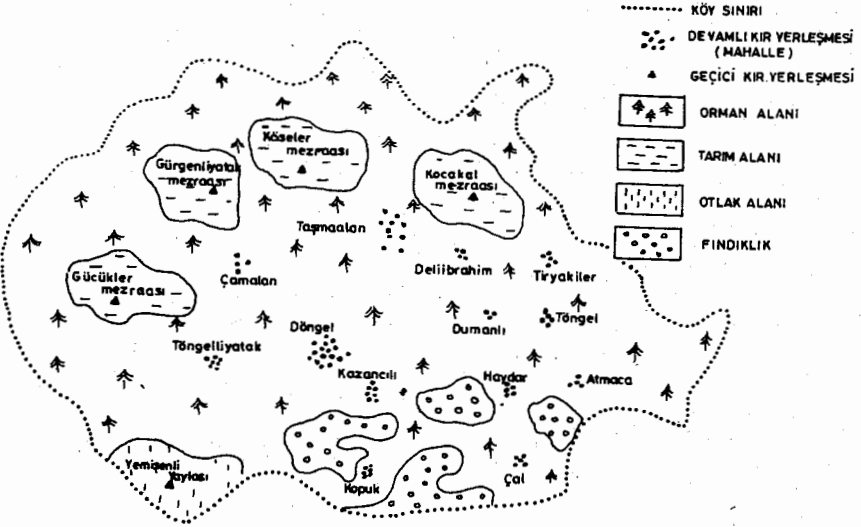
Hizmetleri Genel Müdürlüğü arşivinde bulunmaktadır. Devamlı gelişim halinde bulunan ülkemizde, üzerinden uzun zaman geçen bu tür çalışmaların mutlaka yenilenmesi gerekmektedir. Özellikle, coğrafyacıların da katılımıyla yeniden büyük bir çalışma seferberliği başlatılarak bugün mevcut olan 35.324 köyün herbirinin sınırları ve bu sınırlar dahilindeki arazi bölünüşleri yeniden gözden geçirilmeli eksiklikler tamamlanarak 1/25.000 ve 1/100.000 ölçekli paftalar üzerine işlenmelidir. Gerçek idarî bölünüş haritalarına ancak bu temel haritalarla erişilecek ve Türkiye'nin idarî coğrafyasına büyük katkı sağlanacaktır. Bu vesileyle ilgililerin bu konuya dikkatlerini çekmeyi Türkiye'mize hizmet bakımından bir borç biliyorum.

Köy tanımımızda “sınırlar içerisinde yer alan devamlı ve geçici kır yerleşmeleri ve ekonomik faaliyet sahalarından” bahsetmiştik. İşte, bir köyün idarî sınırları içerisinde bulunan her bir yerleşim ünitesi ve ekonomik faaliyet alanları (*tarım alanları, otlaklar, orman alanları* vb.) köyü oluşturan unsurlardır. Bir köyün yönetim alanı içerisinde insanların sürekli oturduğu tek bir yerleşim ünitesi bulunuyorsa bu tip köylere “**tek yerleşmeli köy**” diyoruz (Şekil: 1). Bu yerleşmeleri oluşturan konutlar arazi üzerinde sık dokulu (*toplu*), hafif gevşek dokulu (*yarı dağınık*) veya çok dağınık bir şekil gösterebilirler. Yerleşim ünitelerini oluşturan konutların arazi üzerindeki dağılışı biçimleri dış görünüm olarak “**yerleşmelerin şeklini**” belirlemektedir. İşte, genellikle köy denilince sadece konutlardan oluşan tek bir yerleşim birimi akla gelmektedir ki, bu tür bir yaklaşım tamamen yanlıştır. Oysa, köy bir idarî ünite olup, bu ünite içerisinde çeşitli tipte ve sayıda kırsal yerleşim birimleri bulunabilmekte, aynı zamanda bu yerleşmeleri çepeçevre kuşatan ekonomik faaliyet alanları yer almaktadır. Bu haliyle köyler hem idarî, hem de coğrafi bir karaktere sahiptirler.

Çok farklı coğrafi özelliklere sahip olan ülkemizde köylerimizin farklı tiplerde oluşu çok doğaldır. Bir köyün sınırları içerisinde birden fazla sayıda devamlı oturlan yerleşim üniteleri (*mahalleler*) ile ekonomik faaliyet gereği yılın belirli bir kesiminde konaklanan geçici kır yerleşmeleri (*yayla, oba, kışla, barla, güzle, mezraa, kom, dam, ağıl, çiflik* gibi) bulunuyorsa bu tip köylere “**çok yerleşmeli köy**” diyebilmekteyiz (Şekil 2). Özellikle Karadeniz bölgesinde bu durumdaki köylerimizin sayısı oldukça fazladır. Yeryüzü şekillerinin durumu (*eğim, yükselti şartları*), su kaynakları ve tarım alanları bu gibi yerleşmelerin köy sınırları içindeki arazide dağınık bir dağılışı göstermelerini sağlamıştır.



Şekil 1. Tek yerleşmeli köye örnek (Çarşamba ilçesi Akkuzulu Köyü).



Şekil 2. Çok yerleşmeli köye örnek (Samsun ili Ayvacık ilçesine bağlı Döngel Köyü).

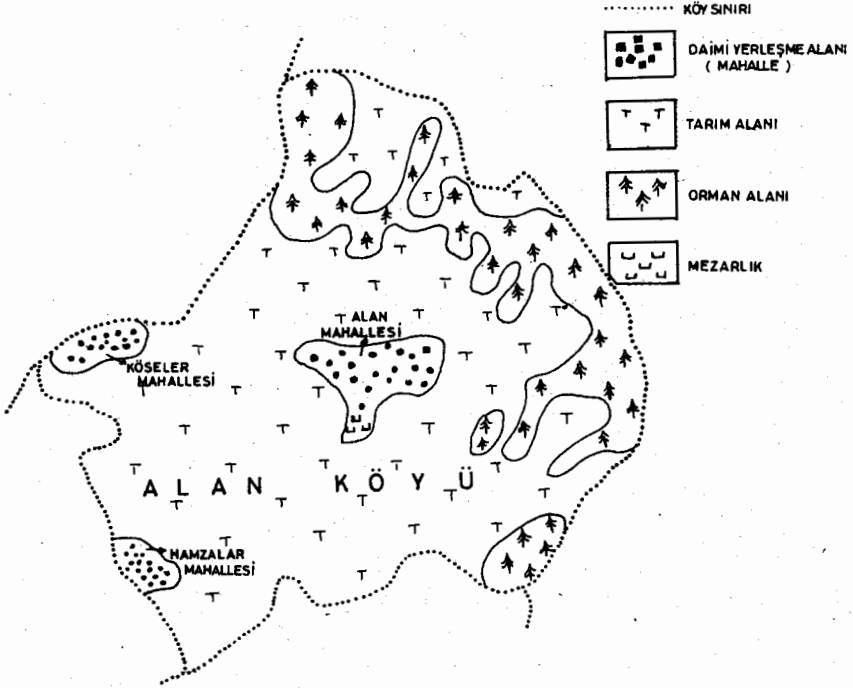
Bir köyün yönetim alanı içerisinde birden fazla bulunan devamlı yerleşim ünitelerinden herbirine “mahalle” adı verilmektedir. Eğer bir köydeki mahalle sayısı birden fazla ise o köye “mahalleli köy” de diyebilmekteyiz. Çünkü bu tip köyler, yerleşim modeli olarak sadece bir daimi yerleşim ünitesi değil, birden fazla daimi yerleşme ihtiva etmektedirler (Şekil: 3). Her bir mahalle birbirinden bir hayli uzak olduğu gibi, yakın da olabilir. Bu mahallelerin her birisinin ayrı ayrı adları bulunmakta ve genellikle bu mahallelerden birisinin adı köye genel ad olarak verilebilmektedir (Şekil: 2 ve 3). Bu durumun aksine, Bilecik ilimizin Gölpazarı ilçesine bağlı “Kavak” köyünde olduğu gibi, köy sınırları içindeki mahallelerin hiçbirinin adı köye ad olarak verilmeyip, başka bir isim verilebilmektedir (Şekil: 4).

Çok mahalleli köylerin nüfusları bu mahallelerin nüfus miktarlarının toplanmasıyla elde edilmektedir. Bu durumdaki bir köyün nüfusu 2000'in üzerinde olabilmektedir. Ülkemizde bu özellikteki köylerimizin sayısı oldukça fazladır. Bu nedenle köy tanımımızda nüfus kriteri olarak “nüfusu 2000'in altında veya 2000'in üzerinde olan en küçük idarî üniteler” ibaresini kullanmış bulunuyoruz.

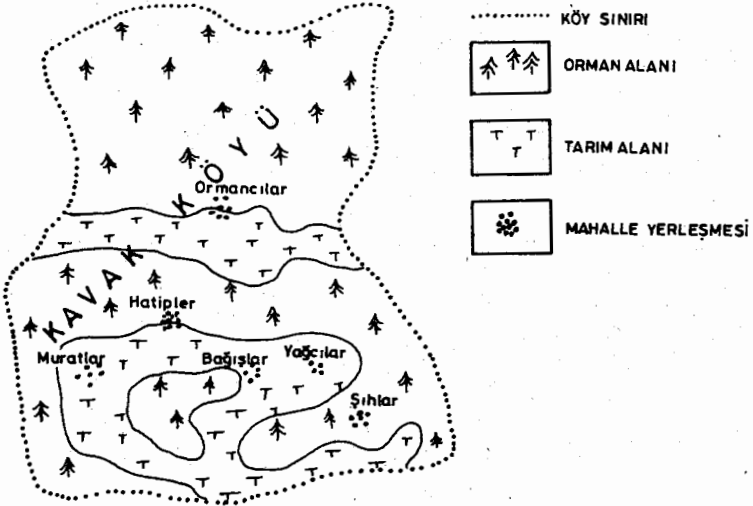
Köyler, Türkiye'nin idarî sistemi içerisinde taşra teşkilatında yerel yönetimlere bağlı bulunmaktadır. Bu idarî üniteleri seçimle iş başına gelen muhtarlar ve ihtiyar heyetleri yönetmektedirler. Bir köy gerek tek mahalleli, gerekse çok mahalleli olsun, bir muhtar ve bir ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Çok mahalleli köylerde eskiden köyün adı muhtarın seçildiği mahalleye göre değişebiliyordu. Bu durum uygulamada karışıklıklara yol açtığı için köy adlarının muhtarın seçildiği mahalleye göre değişmesi önlenmiş ve sabit bir isim üzerinde karar kılınmıştır.

## **BUCAK**

Türkiye'nin idarî bölünüşü içerisinde köyden sonra ikinci kademede bucak sistemi yer almaktadır. Bucak, aşağı yukarı belirli bir coğrafi ünite içindeki köyler ve kasabalardan oluşan idarî bölümdür. Bucaklar oluşturulurken coğrafi şartlarla güvenlik ve yerel hizmet bakımından aralarında ilişki bulunan köyler ve kasabaların bir araya toplanmasına özen gösterilmiştir. Osmanlı döneminden günümüze kadar “nahiye” adıyla gelen bucakların idarî sistemimiz içindeki yeri köylerden farklıdır. Bucaklar mülkî idare teşkilatı içerisinde yer alıp, merkezi yönetim tarafından atanan bucak müdürleri tarafından yönetilir. Bucak müdürü bucaktaki en yüksek mülkî



Şekil 3. Mahalleli köye örnek (Samsun ili Salıpazarı ilçesi Alan Köyü).

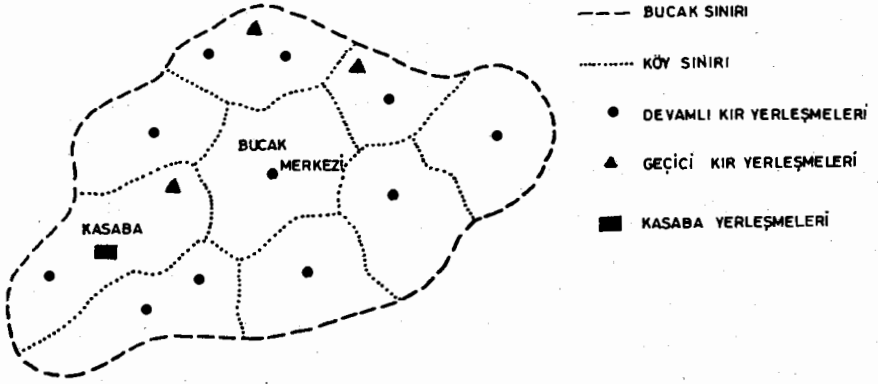


Şekil 4. Mahallelerinin hiç birisinin adını taşımayan bir köy. (Bilecik ili Gölpaşarı ilçesi Kavak Köyü).

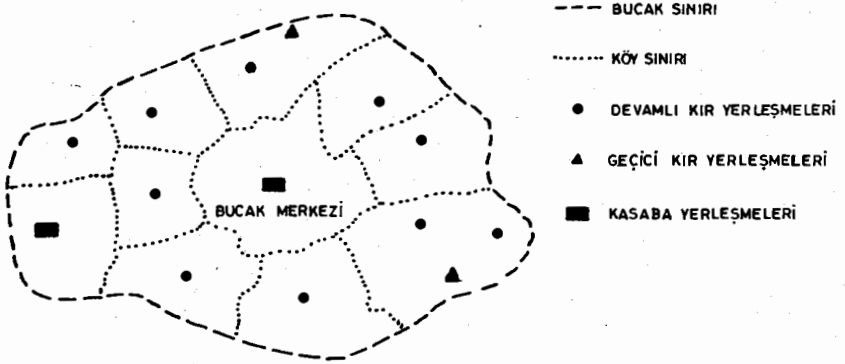
amirdir. Bu sıfatla bucağın genel idaresinden sorumludur. Kaymakamlar bucağa ait bütün işleri doğrudan doğruya bucak müdürü aracılığıyla yürütülürler. Bucak teşkilâtına bağlı daire ve kuruluşlar ile köy yönetimleri ve kasabalardaki belediyeler bucak müdürünün denetimi altındadır. Bir bucağın sınırları içerisinde bucak müdürünün görev yaptığı merkezi konumdaki köy, kasaba veya şehir yerleşmesine idarî bakımdan **“bucak merkezi”** denilmektedir. Bucak merkezi olan yerleşmeler aslında bucak sınırı içinde yer alan merkezi konumdaki bir köy idarî ünitesine ait devamlı yerleşim birimidir. Bu yerleşim biriminin diğer köylerdeki yerleşmelerden fazlaca bir farkı olmayabilir (Şekil: 5). Eğer bu konumdaki yerleşmeler zaman içerisinde nüfus miktarı ve yapısal bakımdan gelişirlerse fonksiyonları itibariyle diğer yerleşmelerden farklı bir özellik kazanırlar ve kasabalaşırlar. İşte, bazı bucak merkezleri idarî görevlerinin de katkısıyla gelişerek büyük bir yerleşim merkezi haline gelebilmektedirler (Şekil: 6). Şunu unutmamak gerekir ki, her bucak merkezi mutlaka kasaba özelliği göstermez.

Bir bucakta bucak merkezi olan yerleşme kasaba karakteri taşımadığı halde, aynı bucak sınırları dahilinde birden fazla kasaba yerleşmesine rastlanılabilmektedir (Şekil: 5). Bu duruma göre kavram olarak bucak merkezlerini kasabalarla özdeşleştirmek doğru değildir.

Bu açıklamalardan sonra hemen şu soruyu sormamız gerekir. Acaba, bugün Türkiye'deki bucakların durumu nedir? Günümüzün idarî bölünüş sisteminde Türkiye'de 690 bucağın ancak 24'ünde bucak müdürü görev yapmakta; diğer 666'sında ise bucak müdürü bulunmamaktadır. Yani 666 adet bucak idarî fonksiyonunu yitirmiş durumdadır. Aşağı yukarı 1970'li yıllardan bu yana görev süreleri dolan veya emekli olan bucak müdürlerinin yerine İçişleri Bakanlığı tarafından yeniden atama yapılmadığı için, bucaklar yöneticisiz kalmış ve dolayısıyla fonksiyonlarını yitirmişlerdir. DİE'nin yayınlamış olduğu 1990 yılı İdarî Bölünüş ve Genel Nüfus Sayımı bülteninde halen eski bucak sistemine göre bir tasnif yapılmıştır ki, 1993 yılında 695 bucağın sadece 38'i aktif iken bu miktar 1995 yılında 24'e düşmüştür. Bu gidişle söz konusu rakamın sıfırlanacağı kesindir. Resmen olmasa da bucaklar idarî bölünüş içerisindeki yerlerini büyük çoğunlukla kaybetmişler ve bucaklara bağlı olan köyler doğrudan ilçelere bağlanmışlardır. Böylece fonksiyonları sona erdirilen bucak merkezlerinden gelişememiş olanları tekrar tüzel kişiliğe (*muhtarlığa*) dönüşmüşlerdir. İdarî konumları itibariyle elverişli



Şekil 5. Bucak merkezi kasaba özelliği göstermeyen bir bucak haritası.



Şekil 6. Bucak merkezi kasaba özelliği gösteren ve bucak sınırları içerisinde başka kasaba yerleşmesi de bulunan bir bucak haritası.



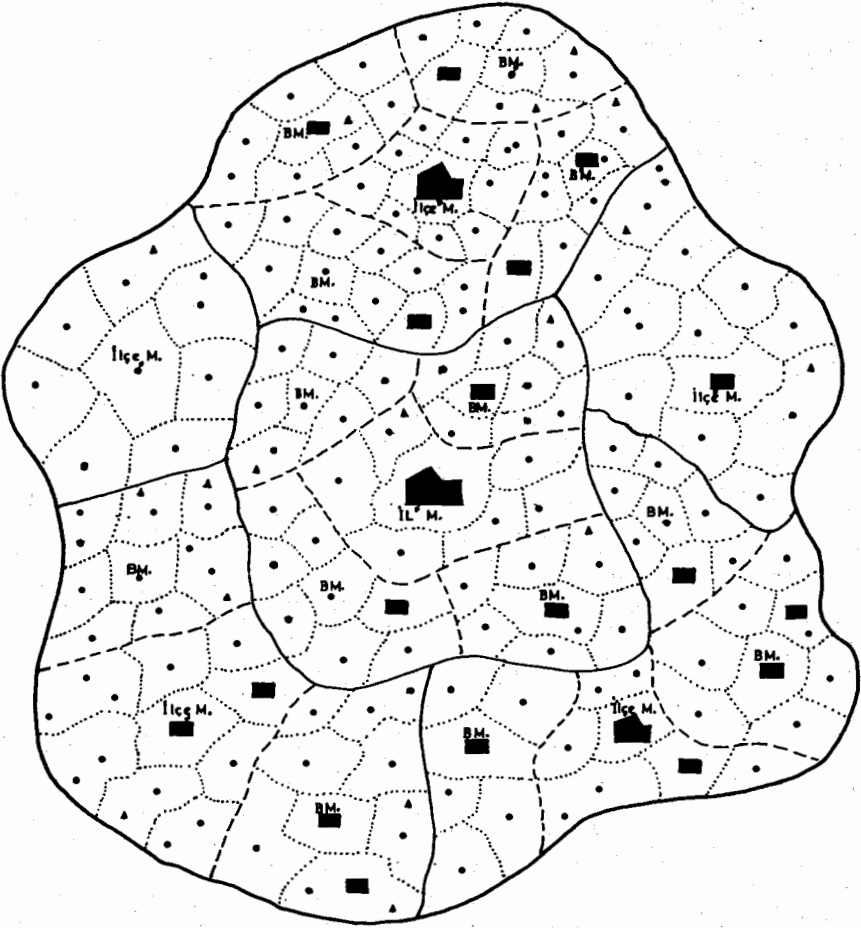
özelliğe sahip bucaklarımızdan bazıları, yeni dönemde ilçe haline getirildiği için, bucak merkezi olan yerleşmelerin bir çoğu doğrudan ilçe merkezi olarak ilân edilmişlerdir.

Şüphesiz bucakların devreden çıkarılışı yönetim bakımından birtakım güçlükleri ve aksaklıkları beraberinde getirecektir. Özellikle büyük ilçelerde çok sayıda köye sahip bucakların bütün yükünü Kaymakamlar üstleneceklerdir ki, bu durum uygulamada çeşitli güçlükler yol açacaktır. Bununla ilgili son kararı verecek tek merci TBMM'dir. Türkiye'nin idarî sistemi ile ilgili yapılacak yeni yasal düzenlemelerde bu durumun mutlaka gözden geçirilmesi gerekmektedir.

## İLÇE

Bucakların idarî bölünüş sistemimiz içerisindeki yerini koruduğu varsayımında hareket edersek, aşağıdan yukarıya doğru yapılan sıralamada ilçelerin üçüncü kademede yer aldıkları görülür. Buna göre ilçeler bir veya birkaç bucaktan oluşan idarî ünitelerdir (Şekil: 7). Bir ilçe sadece tek bir bucaktan oluşuyorsa söz konusu bucak aynı zamanda o ilçenin "merkez bucağı" olmaktadır. Eğer bir ilçe birden fazla bucaktan oluşuyorsa, merkezi konumdaki bucağı "merkez bucağı" diğerlerine ise "taşra bucakları" denir. Bir ilçe ister tek, ister çok bucaklı olsun, merkez bucağındaki bucak merkezi olan yerleşmeye "ilçe merkezi" ünvanı verilmektedir. Yani bu durumda sözkonusu yerleşme, hem merkez bucağının hem de bütün ilçenin idarî merkezi durumundadır. Bu gibi idarî merkezlere yönetici olarak atanan kaymakamlar ilçe sınırları dahilindeki bütün idarî birimlerin (köy ve bucakların) idarî ve mülkî amirleridir.

Yeni oluşturulan ilçelerimizin çoğunluğu küçük ilçeler olduklarından, bunlar sadece bir bucaktan meydana gelmektedirler. Bu gibi ilçelerde genellikle eskiden bucak merkezi olan yerleşmeler doğrudan ilçe merkezi olarak ilân edilmişlerdir. Bazı durumlarda ise, bucak sınırları içerisinde bucak merkezi olan yerleşmeye göre daha fazla gelişmiş bir kasaba yerleşmesi doğrudan ilçe merkezi ilân edilebilmektedir. Örneğin, Karaman ilimizin Sarıveliler ilçesi oluşturulurken Göktepe bucağı ele alınmış ve bu idari alan ilçe yapılmıştır. İlçe merkezi olarak Göktepe kasabası (3125) değil, daha gelişmiş durumdaki Sarıveliler kasabası (5228) seçilmiş ve ilçeye de Sarıveliler adı verilmiştir. Aynı örneği Adıyaman'ın Sincik ilçesinde de görmek mümkündür. İlçe merkezlerinden bir kısmının



**İŞARETLER:**

- İL SINIRI  
 - - - - - İLÇE SINIRI  
 ········· KÖY SINIRI  
 BM. BUCAK MERKEZİ  
 İlçe M. İLÇE MERKEZİ  
 İl M. İL MERKEZİ

- ŞEHİRLER  
 ■ KASABALAR  
 • DEVAMLILIR YERLEŞMESİ ( Mahalleler)  
 ▲ GEÇİCİLIR YERLEŞMESİ

*Şekil 7. Temsili bir il haritası ve idarî bölümleri.*

nüfusu 1500'ün altında olup, kır yerleşmesi özelliği taşımaktadırlar. 1996 yılı itibariyle bu durumda olan ilçe merkezi sayısı 10'dur<sup>2</sup>. Hatta ilçe merkezi yapılan Kilis ilinin Musabeyli ve Polateli bucak merkezlerinin nüfusları 668-473'tür Bu çarpıcı örneklere bakarak Devlet İstatistik enstitüsü'nün benimsediği nüfusu ne olursa olsun her ilçe merkezi "şehir"dir mantığını asla kabul etmiyoruz! Bilimsel yaklaşımdan uzak bu türlü tasniflere devam edildiği sürece gerçekler gözardı edilmekte ve kamu oyu yanılığa sürüklenmektedir.

O halde şu gerçeği bilmemiz gerekir ki, Türkiye'deki ilçe merkezlerimizden bazıları fonksiyonel bakımdan köylerdeki devamlı kır yerleşmelerinden farklı bir karakterde olmayıp, bazıları kasaba bazıları da şehir özellikli yerleşmelerdir. Bir köy yerleşmesinin ilçe merkezi yapılışı oranın âni bir şekilde şehir olmasını sağlamamaktadır. Bir yerleşme idari görev almadan da gelişerek kasaba, hatta şehir özelliği gösterebilir. Nitekim kırsal kesimde ilçe merkezi olmadan gelişen nüfusu 2000-20000 arasında 1731 kasaba yerleşmesi, 30000'in üzerinde 6 şehir yerleşmesi bulunmaktadır<sup>3</sup>. Günümüzde Türkiye'nin idari bölünüşündeki düzenlemeler daha çok siyasi iktidarların takdirinde olduğu için stratejik konum, güvenlik, ekonomik şartlar ve siyasi erk nedeniyle bir yerleşme köy yerleşmesi bile olsa ilçe merkezi yapılabilmektedir. Böyle bir yerleşim birimine devletin götüreceği hizmetler oranın kısa sürede gelişmesini sağlamak ve kasaba özelliği kazanmasına yol açmaktadır. Eğer bu merkez zamanla daha da gelişir ve bir şehirde bulunması gereken özellikleri bünyesinde toplarsa, şüphesiz şehir yerleşmesi olabilecektir. Nitekim, bugün şehir özelliği gösteren ilçe merkezlerimizin sayısı oldukça fazladır. 1990 yılı istatistiklerine göre, nüfusu 50000'in üzerinde olup şehir özelliği gösteren ilçe merkezlerimizin sayısı 35; 100000'in üzerindeki sayı ise 4'tür. Şunu belirtmek gerekir ki, büyük şehirlerimizi oluşturan ilçe merkezleri bu sayıya dahil edilmemişlerdir. Nüfusu 100000'in üzerindeki şehir özellikli ilçe merkezlerimiz: Tarsus (187.508), Gebze (159.116) İskenderun (154.807) ve Osmaniye (122.307) dir.

2- 1990 yılı nüfusu 1500'den az olan ilçe merkezlerimiz: Samsun-Asarcık (1488), Çankırı-Ovacık (1451), Kırşehir-Akçakent (1448), Kırklareli-Koçaz (1306), Bingöl-Yayladere (1294), Edirne-Lalapaşa (1248), Malatya-Kale (818), Kastamonu-Doğanyurt (802), Kilis-Musabeyli (668), Polateli (473).

3- 1990 yılı istatistiklerine göre nüfusu 30.000'in üzerinde olup ilçe ve il merkezi olmayan şehir özellikli yerleşmelerimiz şunlardır: İstanbul-Esenyurt (70.280), Kocaeli-Derince (69.250) ve Darıca (53.560), Zonguldak-Kozlu (35.697), Kilimli (34.475) Sakarya-Erenler (33.517).

1993 yılı itibariyle sayısı 15'e yükselen büyük şehirlerimizi oluşturan ilçe merkezlerinin bugünkü sayısı 56'dır<sup>4</sup>. O halde ilçe kavramını bu yönüyle de ele almamız gerekecektir. Bilindiği gibi idarî bakımdan il merkezi olan büyük şehirlerimizden bazıları dağınık semtlerden oluşmakta ve idarî hizmetlerin tek bir merkezden yani valilik makamınca yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle kent içindeki semtler ilçe haline getirilmekte ve buralara ilçe kaymakamlıkları kurulmaktadır. Semt ilçeleri bu tip illerin "merkez ilçelerini" oluşturmaktadırlar. Bunların bir kısmının kendine bağlı bucak ve köyleri olduğu gibi, hiçbir bucağı veya köyü olmayanlar da vardır. Örneğin, İstanbul'daki **Adalar, Bakırköy, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beyoğlu, Eminönü, Fatih, Kadıköy, Kâğıthane, Şişli, Üsküdar ve Zeytinburnu** ilçelerinin kendilerine bağlı köyleri yoktur. Bu ilçeler doğrudan şehrin içindeki büyük semtleri kapsamaktadırlar.

İl bahsinde de değineceğimiz gibi, ilin merkezindeki ilçelere "merkez ilçe", uzakta olanlara ise "taşra ilçeleri" denilmektedir. Birden fazla merkez ilçeye sahip il merkezi olan büyükşehirlerde semt ilçelerinin hepsinde kanun gereği belediye örgütü kurulması zorunlu olduğu için, her ilçede ayrı ayrı belediye örgütleri kurulmaktadır. İl merkezindeki öteden beri varolan belediye teşkilâtı ise "**Büyükşehir (Anakent) Belediyesi**" adını almaktadır.

Günlük konuşmalarda veya yazılarda yaygın olarak ilçe ve ilçe merkezi kavramlarının çoğu kez birbirine karıştırıldığını gözlemekteyiz. Örneğin, bir televizyonun haber programında spikerin "*Nazilli ilçesi bugün dolup taşın*" cümlesine şahit oluyoruz. Bu cümlede esas vurgulanan öge "**Nazilli İlçe Merkezi**" olmasına rağmen "**ilçe merkezi**" yerine sadece "**ilçe**" sözcüğü kullanılmıştır ki, böyle bir ifade tarzı kesinlikle yanlıştır. Çünkü **ilçe, bucaklardan veya köylerden oluşan idarî alanın bütününe verilen addır**. Yukarıdaki cümlede dolup taşınan yer ilçe idarî alanının bütünü değil sadece Nazilli ilçe merkezi veya en doğru ifadeyle Nazilli şehridir. Yine bir kitaptan aldığım "*köyden ilçeye üç saatte geldik*" cümlesi de oldukça ilginç bir özellik taşımaktadır. Bu cümlede yine "**ilçe**" sözcüğü ile ilçe merkezi olan bir yerleşmeden yani **kasaba** veya **şehirden** bahsedilmesine rağmen idarî alan ifade eden "**ilçe**" sözcüğü malesef bir yerleşme merkezinin yerine kullanılmıştır. Bu gibi yanlışlıklara düşmemek için, eğer bir yerleşim merkezinden bahsediliyorsa sadece oranın isminin verilmesi veya kasaba, şehir ünvanları-

4- 1996 yılı itibariyle büyük şehirlerimiz: Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Mersin, İstanbul, İzmir, İzmit, Kayseri, Konya ve Samsun'dur.

nın belirtilmesi yeterlidir. Örneğin, “Nazilli bugün dolup taştı” veya “Nazilli şehri bugün dolup taştı”, “köyden kasabaya üç saatte geldik” gibi.

1996 yılı itibariyle Türkiye’de 847 ilçe idarî alanı bulunmaktadır. Bu rakamın 56’sını büyükşehirlerimizi oluşturan semt ilçeleri meydana getirmektedir. Yani müstakil durumda 791 adet ilçe ve o kadar da ilçe merkezi bulunmaktadır.

## İL

Türkiye’nin idarî bölümlenmesinde en büyük idarî birimleri iller oluşturmaktadır. İller, birden fazla sayıdaki ilçelerin biraraya gelmesiyle oluşan idarî alanlardır (Şekil: 7). Türkiye’de çok sayıda tek bucaklı ilçe olmasına rağmen tek ilçeli il yoktur. Mutlaka illerdeki ilçe sayısı birden fazla olmaktadır. En az ilçeli ilimiz Bayburt olup, idarî bölümlenmesinde merkez ilçesiyle birlikte üç ilçe yer almaktadır. Daha önce ilçe bahsinde belirttiğimiz gibi, bir ilde merkezî konumdaki ilçeye “merkez ilçe” diğerlerine ise “taşra ilçeleri” denilmektedir. Merkez ilçenin idarî merkezi olan yerleşme (*kasaba veya şehir*) aynı zamanda bütün ilin il merkezidir.

İl merkezinde görev yapan vali hem ilin genel yönetimini, hem de merkez ilçenin kaymakamlık görevini üstlenmiştir. İlçe bahsinde belirttiğimiz gibi, büyükşehir belediyesi örgütü bulunan il merkezlerimizde birden fazla merkez ilçe olduğu için, bu ilçelerin yönetimi buralara atanan kaymakamlarca sağlanmakta; vali ise ilin genel yönetimiyle ilgilenmektedir<sup>5</sup>.

Türkiye’deki mevcut 79 ilimizden 75’inde il merkezlerinin adı aynı zamanda il sınırları içinde kalan idarî sahanın bütününe de verilmiştir. Örneğin, 75 ilimizden biri olan Tokat ilinde “il merkezi” ve “il idarî alanının” adı aynıdır. Oysa Kocaeli, Sakarya, İçel ve Hatay illerimizde durum farklıdır. Bu illerimizde il idarî alanlarının adları ile il merkezlerinin adları farklıdır. Bu durumu aşağıdaki tabloda daha açık bir şekilde gösterebilmekteyiz.

İl idarî alanının adı	İl merkezinin adı
Kocaeli	İzmit
Sakarya	Adapazarı
İçel	Mersin
Hatay	Antakya

5- 1996 yılı itibariyle semt ilçelerinden oluşan büyükşehir belediyesi örgütlü il merkezlerimiz: Adana, Ankara, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Konya’dır. Semtlerinde ilçe teşkilatı bulunmayanlar ise, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun’dur.

Bazı duvar haritalarında bu illerimizin ve merkezlerinin adları karışıklığa yol açmaktadır. Bir Türkiye idarî bölünüş haritasında bu özellikteki illerimizin il adı, il merkezi olan şehir yerleşim alanının üzerine yazılmakta ve il merkezinin adı parantez içinde yer almaktadır. Bu tamamen yanlış bir gösterim tarzıdır. Bununla ilgili bir örnek olarak İçel ilini ele alalım: Böyle bir haritada il idarî alanının adı olan “İçel” kelimesinin il sınırları içindeki alana yayılarak yazılması ve il merkezi olan Mersin şehrinin parantezden kurtarılması gerekir. “İçel”, İl idarî alanının bütününe verilen bir isimdir. Mersin ise bu ilin yönetimiyle görevli olan şehir özellikli bir yerleşim merkezidir. Türkiye Fiziki Haritalarında da aynı hataları görmemiz mümkündür. Fiziki haritalar genellikle idarî sınırları ihtiva etmediklerinden ilin nereden başlayıp nerede sona erdiği yâni ilin kapladığı alanı haritada görememekteyiz. Bu itibarla, İçel, Hatay, Kocaeli, Sakarya gibi il adlarının haritaya yazılmasına gerek yoktur. Sadece il merkezlerinin yani Mersin, Antakya, İzmit ve Adapazarı şehirlerinin yazılması yeterlidir. Diğer il merkezlerimizin adlarıyla il adı aynı olduğu için böyle bir sorunla karşılaşılmamaktadır.

Bu husus yazı ve konuşma dilimize de yanlış olarak yerleşmiştir. Örneğin, “Mersin iline çalışmaya giden işçiler oraya yerleştiler”. Cümlesinde eğer vurgulanan yer idarî alan olarak “il” ise Mersin’in yerine “İçel”in gelmesi, vurgulanan yer Mersin şehri ise “iline” kelimesi yerine “şehirine” yazılması gerekir.

İl merkezi olan yerleşmelerin mutlaka şehir özellikli olması düşünülemez. Kasaba özellikli il merkezlerimiz de bulunabilmektedir. Örneğin, Ardahan hizmet sektörünün ağırlığını hissettirdiği 16761 nüfuslu şehirleşmekte olan bir kasabadır. Yerleşmelerin kasaba veya şehir olarak ayırımında nüfus miktarına, iktisaden faal nüfusun sektörel dağılımına ve o yerleşim birimindeki yapısal gelişime bakılmaktadır. Belirli bir nüfus miktarına erişen yerleşim merkezinde eğer insanlar hertürlü ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayabiliyorlarsa, yani bu yerleşmede şehirde bulunması gerekli olan yapısal bir gelişim sağlanmışsa burası bir şehirdir. Nüfus miktarı baz alındığında günümüz şartlarında genelde 20000’in üzerinde nüfusa sahip yerleşmelerde şehir özelliği görülebilmektedir. Türkiye’nin az nüfusa sahip olduğu dönemlerde haklı olarak bu miktar 10000 olarak belirlenmişti. Şüphesiz, bu miktarlar her zaman tek başına bir şey ifade etmemektedir. Nüfusu 20000’in üzerinde olduğu halde tam olarak şehirleşmemiş yerleşmelerimiz yani kasabalarımız bulunmaktadır. Bu durumda yerleşmelerin tek tek ele alınarak fonksiyonel özelliklerinin ve yapısal gelişim durumlarının yerinde ince-

lenmesi gerekir. Bu gibi yerleşim merkezlerine sadece nüfus miktarlarına bakarak kasaba veya şehir diye sınıflandırmak bizleri hatalı sonuçlara götürmektedir.

İlçe ve ilçe merkezinde olduğu gibi il ve il merkezi kavramları da yanlış olarak aynı anlamda kullanılmaktadır “İl” büyük bir idarî alanı ifade ettiği halde bir “yerleşim merkezi” yerine kullanılabilir. Örneğin, “*Amasya şehri şirin bir ilimizdir*” cümlesinde büyük bir kavram kargaşası bulunmaktadır. Burada asıl vurgulanması istenen özellik **Amasya şehrinin şirin bir yerleşim merkezi oluşu ve bunun yanında idari yönde bir il merkezi olduğudur**. Oysa, cümlede “İl merkezi” yerine “il” kullanılarak yerleşim merkezi yerine idari alanı ifade eden bir kavram kullanılmıştır. Yine televizyon ve radyo programlarında yer alan hava raporlarında “*bazı illerimizin en düşük ve en yüksek sıcaklıkları şöyle olacaktır*” ifadesini hergün duymaktayız. Bilinen gerçek şudur ki, bu sıcaklık değerleri il merkezlerinde ölçülen değerler olup, bütün ili kapsamamaktadır. Durum böyle olduğu halde, il merkezi olan şehir veya kasabadaki hava sıcaklığı değerleri il bütününe yani idari alanın tümüne aitmiş gibi verilmektedir. Büyük bir karışıklığa sebep olan bu yanlışlıkların mutlaka sona erdirilmesi gerekir.

İl kavramı üzerindeki düşüncelerimizi bu şekilde aktardıktan sonra, kısaca Cumhuriyetin ilânından bugüne kadar geçen 71 yıllık sürede iller itibariyle Türkiye'nin idarî bölünüşündeki gelişmelere bir göz atalım.

Cumhuriyetin ilânından iki yıl sonra 1925 yılında yapılan bir düzenlemeyle Osmanlı dönemindeki eski büyük vilayetler kaldırılarak bunlara bağlı sancaklar vilayetlere (illere) dönüştürülmüştür. Bu yılda Türkiye'deki il sayımız 63 idi. 1925-1935 yılları arasında eski sancaklardan vilayet haline getirilen **Aksaray, Silifke, Şebinkarahisar, Beyazıt (Doğu Beyazıt), Rize, Hakkâri ve Cebel-i Bereket (Osmaniye)** vilayetleri kaldırıldı. Böylece 1935 yılından önce il sayısı 57'ye düştü. 1935 yılında **Bitlis, Hakkâri ve Rize** illeri; 1936'da **Bingöl, Tunceli, Muş** illeri kuruldu. 1939 yılında **Hatay**'ın anavatanına katılmasıyla il sayımız tekrar 63'e yükseldi.

1953 yılında **Uşak**, 1954'te **Sakarya, Adıyaman ve Nevşehir** illerinin kurulmasıyla il sayısı 67'ye ulaştı. Daha sonra 1954 yılında **Kırşehir** ilinin **Nevşehir** iline bağlı bir ilçe haline dönüştürülmesiyle il sayısı bu yılda 66'ya düştü. Bu durum 1957 yılına kadar değişmedi ve 1957 yılında **Kırşehir** tekrar il haline getirilerek il sayısı yeniden 67'ye yükseldi.

1957-1988 döneminde Türkiye'nin il sayısında hiç bir değişiklik olmamıştır 1989 yılında Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırık-kale illeri, 1990 yılında Batman ve Şırnak illeri, 1991'de Bartın ili; 1992'de Ardahan ve Iğdır illeri; 1995 yılında ise, Yalova, Karabük ve Kilis illeri oluşturularak toplam il sayımız 79'a ulaşmıştır.

## **BELDE**

Şehir, ülke, memleket, diyar anlamına gelen **“belde”** kelimesi son yıllarda belediye yerleşmelerle ilgili olarak sıkça kullanılmaktadır. Kamu oyunda belediye teşkilatı bulunan her yerleşmeye **“belediye yerleşme”** anlamına gelmek üzere kısaca **“belde”** denilmesi ve bu terimin yaygın olarak kullanılması bizim de bu konuya eğilmemizi sağladı.

Aslında, Türkiye'deki mevcut belde kavramı sözlüklerdeki anlamından oldukça farklıdır. Mülki idare sistemimiz içerisinde bir köyün idari sınırları dahilindeki bir daimi yerleşme birimi zamanla nüfus miktarı ve fonksiyonel özellikleri bakımından gelişerek emsallerinden farklı bir yapıya sahip olmaktadır. İşte, nüfusu 2000'nin üzerine yükselen bu gibi yerleşim birimlerinde eğer fazlaca dağınık olmayan toplu bir yerleşim şekli varsa ve burada oturan seçmenlerin çoğunluğu belediye kurulmasını istiyorsa ve vali re'sen bu işe gerek görüyorsa İçişleri Bakanlığının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile bu tip yerleşmelerde belediye teşkilatı kurulmaktadır<sup>6</sup>. Bu örnekten anlaşılacağı üzere, bir köy idari ünitesi içerisindeki daimi bir yerleşme **“kasaba”** yerleşmesine dönüşmüştür. Bu yerleşme zamanla daha da gelişerek şehir özelliği de kazanabilmektedir. Dikkat edilirse yerleşmelerin gelişmesi bir takım hizmetlerin yürütülmesini beraberinde getirmektedir Bu hizmetlerin yürütülmesini ise belediye örgütleri üstlenmişlerdir. İşte, **“bir köy sınırları içerisinde gelişip büyüyen bünyesinde belediye örgütü kurulmuş merkezi yönetim bakımından ilçe veya il merkezliği görevi üstlenmemiş kasaba ve şehirlere “belde” denilmektedir.** Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, belde kavramı ilçe veya il merkezi olmayan bünyesinde belediye teşkilatı bulunan yerleşim merkezlerini (*kasaba ve şehirleri*) kapsamaktadır. Yaptığımız tespitlere göre 1995 yılı itibarıyla Türkiye'de 1854 adet belde bulunmaktadır. Bunları nüfus gruplarına göre şöyle tablolastırılmış bulunuyoruz:

6- 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu madde: 7.



Nüfus Grubu	Belde Sayısı
2000'den az	112
2000-5000	1.533
5000-10000	180
10000-20000	18
20000+	11
Toplam	1.854

Nüfusu 20.000'in üzerinde bulunan beldelerimizi bağlı oldukları il ve ilçelere göre şu şekilde gösterebiliyoruz.

İli	İlçesi	Beldenin Adı	1990 Yılı Nüfusu
1) İstanbul	Büyükkçekmece	Esenyurt	70.280
2) Kocaeli	Merkez	Derince	69.250
3) Kocaeli	Gebze	Darica	53.560
4) Zonguldak	Merkez	Kozlu	36.947
5) Zonguldak	Merkez	Kilimli	34.475
6) Sakarya	Merkez	Erenler	33.517
7) Hatay	Dörtöyol	Yakacık (Payas)	29.969
8) Sakarya	Merkez	Serdivan	27.598
9) İstanbul	Ümraniye	Sarıgazi	22.125
10) İstanbul	Gaziosmanpaşa	Arnavutköy	21.143
11) Kocaeli	Gölcük	Y. Değirmendere	20.219

Beldeler Türkiye'nin idarî teşkilat sisteminde taşra teşkilatı içerisinde (*yerel yönetimleri*) oluştururlar. Beldelerde oturan seçmenler kendilerine idari yönden hizmet veren muhtarlarını ve yerel hizmette bulunan belediye yöneticilerini seçimle iş başına getirirler. Bu haliyle beldeler her iki bakımdan da tüzel kişilik kazanmışlardır. Henüz yeni belediye teşkilatı kurulmuş küçük bir kasabada tek bir muhtar bulunmakta ve yerleşim biriminin mülkî idarî hizmetlerinin yürütülmesinde bağlı olduğu ilçe kaymakamıyla işbirliği içinde olmaktadır.

Şekil 5'te görüldüğü üzere, bir köy idarî ünitesi içerisinde birden fazla sayıda yerleşme bulunabilir ve bunlardan birisi de belediye örgütlü kasaba yerleşmesi (*belde*) olabilir. Bu durumdaki köylerde kasaba ünitesiyle diğer kır yerleşmeleri ve ekonomik faaliyet alanlarının mülkî amiri köy muhtarıdır. Belediye başkanı ise, sadece kasaba yerleşim alanı ve bu kasabanın mücavir alanı sınırı dahilindeki sahanın yerel yöneticisidir. Eğer bu tip bir kasaba yerleşmesi hızla büyüyüp gelişirse, yerleşim ünitesi kendi içinde mahallelere bölünmekte ve herbir mahalle için ayrı muhtar seçilmektedir. Bu

durumda söz konusu beldenin birden fazla mahallesi ve muhtarı meydana gelmektedir. Genellikle kırsal kesimde oluşan bu gibi yerleşmeler bir il veya ilçe merkezi olmadıkları için güvenlik ve asayiş hizmetleri polis tarafından değil, jandarma tarafından yürütülmektedir. Bu gibi yerleşim ünitelerinde mülkî ve yerel idare hizmetleri çok defa birbiriyle karıştırılmakta ve birtakım görev ve yetki anlaşmazlıkları ortaya çıkmaktadır.

## SONUÇ

Türkiye'nin idarî bölümlerinin (*köy, bucak, ilçe, il*) tespiti, yani idarî ünitelerin sınırları ve bu sınırlar içerisinde kalacak alanlarla yönetim merkezi olacak yerleşmelerin belirlenmesi yasal düzenlemelerle mümkün olmaktadır. Günümüzde Türkiye'nin idarî bölümlenmesinde siyasî iktidarların politikaları etkili olduğu için coğrafi gerçeklerden uzak bir takım düzenlemeler yapılarak TBMM'den çıkartılan yasalarla yeni ilçeler ve iller kurulmakta ve bunlara merkezler tayin edilmektedir. Ayrıca, uzun zamandır bucaklara bucak müdürü atanmayarak bu idarî ünitelerin yavaş yavaş devreden çıkarılması, idarî bölünüş sisteminde ortaya çıkan diğer bir belirsizliktir.

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, idarî merkezlerin belirlenmesi yasa ile mümkündür. İstenilen herhangi bir yerleşim birimi gelişmiş olsa bile ilçe veya il merkezi yapılabilmektedir. Yerleşmenin gelişmişlik durumu bazı zorunlu hallerde dikkate alınmamaktadır. **Bir kır yerleşmesinin kasaba veya şehir yapılması kanunla mümkün değildir.** Çünkü bu özellikler zaman içerisinde o yerleşmenin yapısal gelişmesiyle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum bir çocuğun büyüüp olgunlaşıp bir iş gücü sahibi olmasına benzetilebilir. Nasıl ki, yeni doğmuş bir bebeğe kanunla olgun kişi ünvanı verilemiyorsa, yerleşmelere de kanunla kasaba, şehir ünvanı verilememektedir. **Yerleşmelerin kasaba ve şehir özelliği kazanabilmeleri için yapısal olarak belirli bir gelişim süreci geçirmeleri gerekmektedir.** Bu hususu gözden kaçırmadan yerleşmeleri idarî ünvanlarıyla değil gerçekteki fonksiyonel özellikleriyle ele almak gereklidir. **İdarî ünvanlar gelip geçici olduğu halde, coğrafi ünvanlar kalıcıdır.** Çünkü bir il merkezi istenirse ilçe merkezi yapılabilir veya bütünüyle idarî görevi elinden alınabilir. Eğer bir yerleşim merkezi yapısal gelişmeyle ilgili olarak şehir özelliği kazanmış ise bu özelliği elinden alınamaz.