

MARMARA COĞRAFYA DERGİSİ SAYI: 30, TEMMUZ - 2014, S.126-139

DOI: 10.14781/MCD.2014308147

İSTANBUL – ISSN:1303-2429 E-ISSN 2147-7825 copyright ©2014

<http://www.marmaracografya.com>

**TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL  
MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SORUNLAR  
(An Evaluation of Legal Regulations Related to Division of Civil  
Administration in Turkey and Problems)**

**Hatice BALIK**

*Şehir Plancısı*

*blk.htc@gmail.com*

**Doç. Dr. Mehmet KARAKUYU**

*Fatih Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Bölümü*

*mkarakuyu@fatih.edu.tr*

**ÖZET**

Günümüzde Türkiye'deki mülki idari bölümlenme Osmanlı Devleti döneminden kalma yöntemlere dayanmaktadır ve Fransız mülki idari yapılanmasından etkilenmiştir. T.C. 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre Türkiye'de mülki idari birimler il, ilçe ve bucak olarak yapılandırılmaktadır. İlçeler, mülki idari yapılanmanın en önemli kademelerinden biridir. Günümüzde ilçe düzeyindeki en temel problem alan, nüfus büyüklüğü, sosyo - ekonomik ve fiziki yapı parametreleri açısından ilçe olma kriterleri taşımayan; ya da zaman içerisinde ilçe idari birimi statüsündeki yerleşme karakteristiğini kaybetmiş yerleşmelerin hala ilçe statüsünde olmalarıdır. Bu problemlerin ortaya çıkmasının temel nedenlerden biri yasal mevzuattaki eksikliklerdir ve çözüme kavuşturulabilmesi için ilçe idari sınırlarının ve büyüklüklerinin belirlenmesine yönelik kriterlerin mevzuat ile tanımlanması gerekmektedir. İlçelerin bu bağlamda ele alınarak sorunların çözümüne gidilmesi kamusal hizmetlerin daha etkin bir biçimde sunulmasına katkı sağlayacak olup, ülke kaynaklarının kontrol edilemez bir biçimde israf edilmesini de engelleyecektir. Bu araştırma kapsamında idari yapılanmaya ilişkin yasal mevzuat ve mevzuattaki eksiklikler ele alınmış olup, bu eksikliklerin neden olduğu sorunlar ortaya konmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Mülki İdari Bölümlenme, İlçe, Coğrafya Durumu, Ekonomik Şartlar, Kamu Hizmetlerinin Gerekleri

**ABSTRACT**

Today division of civil administration in Turkey is being conducted with methods left from the era of the Ottoman Empire and is affected from the structure of French civil administration. On the basis of article 126 of the Constitution of 1982, the civil administrative units have formed as provinces, districts and sub-districts in Turkey. Districts are essential parts of provincial

*administrative system. The main problem in the level of district is that settlements, which fail to preserve criteria of district in terms of the parameters of area, population size, socio-economic and physical structures or gradually lost their characteristics as settlements in the status of district, still carry the status of district. One of the main reasons for the emergence of these problems is due to deficiencies in the legislation and for solving them; the criterion about definition of administrative boundaries and sizes of districts must be defined by legislation. Considering districts in this context and solving problems contribute delivery of public services in effective way as well as the prevention of uncontrollable use of the country's resources. The scope of this research, legislation relating to the administrative structure and shortcomings in legislation has been examined and the problems caused by these deficiencies have been revealed.*

**Keywords:** *Administrative Division, District, Geographical Situation, Economic Conditions, Public Service Requirements*

## 1. GİRİŞ

"Mülk", devlet egemenliğinde bulunan, siyasi nitelik taşıyan ülke sınırları ile çevrilmiş arazilerin; coğrafi mekanın tamamıdır. Mülki idare ise merkezi yönetim demektir. Mülki idarenin yurt geneline dağılmış, devletin tüzel kişiliğini temsil eden taşra örgütleri (il, ilçe, bucak, köy) bulunmaktadır. Merkeze bağlı taşra örgütleri, mülki idari taksimatı oluşturan unsurlardır. "Mülk"ün kanunlarla tanımlanmış bir biçimde kademeli olarak yönetim alanlarına (taşra örgütlerine) bölünmesine de "mülki idari taksimat" denilmektedir. Kırsal ve kentsel idari alanlara bağlı olmayan, ancak ilçe idari sınırları içerisinde yer alan orman veya yayla gibi hazine arazileri de bulunabilmektedir. Kırsal ve kentsel idari alanların ve hazine arazilerinin bir ilçe merkezi etrafında yan yana gelmesi ile mülki idari taksimat içerisinde ikinci kademede yer alan "ilçe alanları", ilçe alanlarının yan yana gelmesi ile "il alanları" il alanlarının yan yana gelmesi ile de sınırları siyasi olarak tanımlı "ülke alanı" oluşmaktadır (Özçağlar, 2005, s.4-5).

Türkiye'de günümüzde mülki idari taksimat, Osmanlı Devleti Döneminden kalma yöntemler ile yapılmakta olup, Fransız mülki idari yapılanmasından etkilenmiştir. Osmanlı Devleti mülki idari yapısına göre ülke, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan eyalet ve sancaklardan oluşmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bir idare birimi olan ve liva olarak da isimlendirilen sancaklar, taşra yönetiminin ana birimlerini

*TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ  
VE SORUNLAR*

oluşturmakta olup, kazalara kazalar da köylere ayrılmaktadır. Bu yapı ile sancaklar günümüz il idare birimi, kazalar ise ilçe idari birimi ile benzer bir yapı sergilemektedir (Efe, A., 2009;76). Ülke sınırlarının genişlemesi ile birlikte sancaklar bir araya getirilerek eyaletler kurulmuştur.

1836 yılında Sadrazamlığa bağlı olmak üzere Dahiliye Nezareti kurularak kuvvetli bir merkezîyetçi sisteme geçilmiştir. Tanzimat Dönemi'nde (1839-1876) gerçekleştirilen batılılaşma ve Islahat hareketleri ile Fransız Mülki İdare Örgütlenmesi örnek alınmış olup, "eyalet sisteminden", "il sistemine" geçilmiştir. 1908 yılına gelindiğinde II. Meşrutiyet ilan edilmiş, "*Teşkilat-ı Esasiye*" kanununun 109. maddesine göre idari teşkilat üç kademeli olarak düzenlenmiş ve mülki taksimat vilayet, sancak ve kaza olarak ifade edilmiştir. (İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Bölümleri, 1976, s.9-10; aktaran Karagel, 2010, s.111- 116).

Cumhuriyet döneminde, Osmanlı Devleti'nden gelen mülki idari taksimat biçiminde ve idari kademelerde köklü değişikliklere gidilmemiştir. Ancak 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı "*Teşkilat-ı Esasiye*" Kanunu ile 20.01.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda değişiklikler yapılmış ve sancak (liva) teşkilatı tamamen kaldırılmıştır. 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı "*Teşkilat-ı Esasiye*" Kanunu'nun 89. maddesine göre Türkiye'nin idari teşkilatının vilayetlere, kazalara ve nahiyelere bölündüğü, nahiyelerin ise kasaba ve köylerden meydana geldiğine ilişkin karar alınmıştır. 20.01.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda "*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekküpeder*" ifadesi yer almaktadır (TBMM, 1921, Madde:10).

1961 Anayasası'nın 115. Maddesinde: "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.*" denilmektedir. Bu ayırım, 12 Mayıs 1964 tarih ve 469 sayılı kanun ile 1. Maddesinde değişiklik yapılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Anayasa'nın getirdiği esaslar ölçüsünde illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara ayrılacağı yönünde detaylandırılmıştır (Karagel, 2010, s.117).

07.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. Maddesinde: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” ifadesi yer almaktadır (TBMM, 1982, Madde: 126). 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1. Maddesinde de Türkiye'deki yerleşmeler kademelenmesi şu şekilde ifade edilmektedir: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.” (TBMM, 1949, Madde: 1).

## **2. İDARİ YAPILANMAYA İLİŞKİN YÜRÜRLÜKTEKİ KANUNLAR**

Günümüzde Türkiye'de idari yapılanmaya ilişkin başlıca kanunlar Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Köy Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Bu kanunlar yerleşmelerin köy – bucak – ilçe – il ve köy - kasaba – kent kademelenmesini nüfus verisine bağlı olarak düzenlemekte ve yerel yönetim örgütlerini büyükşehir belediyesi-belediye-il özel idaresi- köy olarak organize etmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu yürürlükte olan ve mülki idare alanlarının belirlenmesine ve yönetilmesine ilişkin kanunlardır. Bu kanunların ve kanunlardaki eksikliklerin ayrıntılı bir biçimde ele alınması gerekmektedir.

### **2.1. İl İdaresi Kanunu**

10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile olmakta; sınırlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleştirilmektedir. Ancak bu kanunda, tüm bunların hangi kriterler doğrultusunda yapılacağı; hangi sayısal ifadelerin ve büyüklüklerin referans alınacağı belirtilmemiştir. Örneğin ilçe kurulurken, bir ilçe kendi içinde iki ilçeye bölünürken yeni ilçelerin toplam nüfuslarının, merkez nüfuslarının, toplam alanlarının, köy sayılarının hangi büyüklüklerde olması gerektiği, bunların asgari ve azami değerlerinin optimal karşılığı belirtilmemiştir. Ayrıca il ve ilçe

*TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ  
VE SORUNLAR*

kademelerinde bu türde yeniden yapılanmalara gidilmesine sebep olan temel dinamiklerin neler olduğu tanımlanmamış ve hangi zorunluluk durumlarında ayrışma veya birleşme uygulamalarının yapılacağı belirtilmemiştir. Kanunun bu bağlamda temel eksikliklerinden biri de il ve/veya ilçe merkezi olarak tayin edilen yerleşmelerin hangi özelliklere (nüfus büyüklüğü, ekonomik olarak gelişmişlik durumu, mal ve hizmet sunum çeşitliliği, vs.) sahip olması gerektiğinin belirtilmemiş olmasıdır.

Günümüzde fiilen varlıkları devam etmeyen bucakların, kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi; bir köyün veya kasabanın veya bucağın bir il veya ilçeye bağlanması İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir (TBMM, 1949, Madde: 2). Ancak bucaklar, günümüzde işlevlerini kaybetmiş idari birimler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu bağlamda İl İdaresi Kanunu aslında fiiliyatta karşılığı olmayan bir idari birim için düzenleme yapmaktadır. Bu yüzden bir idari kademe olarak ele alınan bucakların idari kademelenmeden ve dolayısıyla İl İdaresi Kanunu'ndan çıkarılması gerekmektedir. İl idaresi Kanunu hatta 1982 Anayasası tam da bu noktada ülke genelinde tartışılması ve ele alınması gerekli bir hususa açıklık kazandırmamakta ve günümüz ihtiyaçlarına cevap verememektedir. İşlevsiz kalmış olan bucakların idari kademe olarak kaldırılması sonucu idari kademe sayısı il ve ilçe olarak ikiye düşmektedir ve köyler ise bir idari kademe olarak tanımlanmamaktadır. Bu hususta ya ilçe ve illerin üzerinde birkaç ilden oluşan bölge düzeyinde bir idari kademe oluşturulmalı ya da köyler ilçelerin alt kademesinde merkezi yönetimin taşra temsilcisi olarak idari kademedeki yerini almalıdır. Tüm bu düzenlemelerin ise başta Anayasa ardından da İl İdaresi Kanunu ve diğer kanunlar ile yapılması gerekmektedir.

İl İdaresi Kanunu kapsamında yapılacak yeni düzenlemelerde kurum isimlerinin de güncellenmesi gerekmektedir. Bu kanun ile Bayındırlık Bakanlığı'na atıfta bulunmaktadır. Ancak günümüzde Bayındırlık Bakanlığı'nın yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur ve Bayındırlık Bakanlığı'ndan farklı görev ve sorumlulukları vardır. Bu bağlamda günümüz Türkiye'sinde yetki konusu ve alanları değişen kurum ve kuruluşlar doğrultusunda İl İdaresi Kanunu ve diğer kanunların güncellenmesi gerekmektedir.

## 2.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti 07.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Anayasası'nın 127. Maddesinde: "...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir." denilmektedir (TBMM, 1982, Madde:127). Bu ifadeye dayanarak 1984 yılında Türkiye'de ilk kez büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve büyükşehirler 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na tabi olunmuştur.

27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu günümüzde yürürlükte olmasa dahi zaman içerisinde kanunların ve yönetmeliklerin ilçe sınırlarına ilişkin getirmiş olduğu kararlara yol gösterici nitelik taşımaktadır. 12.12.1984 tarih ve 18603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelikte büyükşehir dâhilinde kurulan ilçe belediyelerinin sınırları ile bu ilçelerin büyükşehir içinde kalan idari sınırlarının çakışık olduğu belirtilmektedir. Yani diğer bir ifade ile mülki sınır ile beledi sınırlar çakıştırılmıştır. 3030 sayılı kanun ve bu kanuna ilişkin yönetmeliğe göre ilçe mülki sınırları ile ilçe belediye sınırları çakışık olduğundan, ilçe belediyelerinin sınırlarında bir değişiklik yapılması ilçe mülki sınırlarının değişmesi şartına bağlıdır. Çevreye doğru genişleme, katılımlar gibi sebepler sonucu değişen ilçe sınırı, büyükşehir belediyesinin de yeni sınırını oluşturmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1984, Madde:3).

Yürürlükte olan, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu il ve ilçe mülki sınırları ile ilgili düzenleme yapmakta olup; 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunun bazı maddelerinde düzenleme yapılmaktadır. 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" adından da anlaşılacağı üzere büyükşehir statüsündeki illerdeki ilçe örgütlerinin kurulması ile ilintilidir. Büyükşehir statüsünde olan iller ile diğer illerdeki ilçe örgütlerinin yerel yönetim yapısı, idari örgütlenme biçimi birbirinden ayrı olduğu gibi, yeni ilçe kurulması hususu da bu kanun ile ayrılmaktadır. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ilk kademe belediyeleri olarak ifade edilen belde belediyelerinin tüzel kişilikleri 5747 sayılı kanun ile kaldırılmaktadır. Ayrıca 5216 sayılı kanun ile ilk kademe belediyesine yapılan atıfların

**TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ  
VE SORUNLAR**

ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı belirtilmektedir (TBMM, 2008, Madde:7).

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2. Maddesinde İstanbul ve Kocaeli illeri için büyükşehir belediye sınırı, il mülki sınırı olarak kabul edilmektedir. Diğer büyükşehir belediyelerinde mülki sınırlar büyükşehir belediyesi sınırlarını oluşturmamaktadır. Ayrıca 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona erdirilmekte ve bu yerleşmeler mahallelere dönüştürülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırında meydana gelecek değişikliklerde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine uyulacağı belirtilmektedir. (TBMM,2004, Geçici Madde:2). Ancak belirtildiği gibi İl idaresi Kanunu sınır düzenlemeleri, yeni il ve ilçe kurulması ya da merkezlerinin belirlenmesi hususlarında eksiklikleri olan, günümüz gereksinimlerine cevap veremeyen bir kanundur. Bu bağlamda artan nüfus, ulaşılan teknolojik düzey, gelişen iletişim ve ulaşım bağlantıları ve tüm bunlara bağlı olarak farklılaşan kamusal ihtiyaçlara cevap vermesi beklenen kanunların İl İdaresi Kanunu'na atıfta bulunması idari açıdan doğru bir yaklaşım değildir.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" ile 5216 sayılı kanunda değişiklik yapılmış ve büyükşehir belediyesi tanımı mülki sınırlar hususunda yeni düzenleme yapılarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile tüm büyükşehir belediyelerinde mülki sınır aynı zamanda büyükşehir belediyesi sınırı olmuştur (TBMM, 2012, Madde:4). Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinde de belediye sınırı aynı zamanda mülki sınır olmuştur. Bu kanun ile büyükşehirlerin tamamında ilk kademe belediyeleri yani belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, tüm köyler ise mahalleye dönüştürülmüştür (TBMM, 2012, Madde:6). Belediye sınırları içerisinde ise nüfusu 500'den az olan mahalle kurulamamaktadır (TBMM, 2012, Madde:15).

6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 16 olan büyükşehir sayısı 29'a çıkmış, ardından çıkarılan 6447 sayılı kanun ile Büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. 6360 sayılı kanunun yaptırımlarına ilişkin pek

çok eleştiri ve kaygı ortaya çıkmıştır. Bu hususta ortaya atılan eleştirilerden bazıları şunlardır:

▪ Geniş alanlı kırsal bölgelere ait illerde 6360 sayılı kanunun uygulanması esnasında hizmet sunumu anlamında sıkıntılar yaşanması kaçınılmazdır. Kocaeli, Adapazarı, İstanbul gibi topografyası müsait, kır ve şehir ilişkileri daha yoğun olan illerde alana yayılmış büyükşehir kurgusu uygulanabilir iken Ankara, Konya, Manisa, Samsun illeri uygulama açısından sorun teşkil edecek olan illerdir. Bu illerde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları, imar ve altyapı hizmetleri noktasında zorlaşmaktadır. Bu alanlarda teknik anlamda planlama faaliyetleri zorlaşacaktır. Ayrıca kırsal alanlarda tarım arazileri bulunmaktadır. Bu alanların da şehir toprağı olarak ele alınması telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracaktır.

▪ 6360 sayılı kanun büyükşehir statüsünde olmayan iller için özendirici niteliktedir. Belirli bir süre sonunda illerin çoğı gerekli olmadığı halde büyükşehir statüsüne kavuşmak isteyeceklerdir. Çünkü bu durum, yerel yöneticilerin gücünü arttırıcı bir uygulamadır. Bir süre sonra il düzeyinde belediye başkanı ve vali gibi iki güçlü yöneticinin olması sorunları beraberinde getirecek olup, tek bir yöneticiyle tüm ilin idare edilmesi gündeme gelecektir. Bu da yöneticiye hem kırsala hem de kente dair yetkiler verecektir. Bu durum ise üniter bir devlet olan Türkiye'de farklı bir yönetim örgütlenmesi anlamına gelmektedir.

▪ Belediyeler nüfus yoğunluğunun ve seçmen sayısının fazla olduğu merkezleri daha fazla önemsemektedirler. Nüfusun daha az olduğu kırsal alanlar siyasi kaygıdan negatif yönde etkilenmektedirler. Örneğin İl özel idareleri belediye sınırları dışında kalan alanlara hizmet vermektedirler ve oy gibi siyasi kaygılar taşımamaktadırlar. Objektif kriterlere göre çalışmaktadırlar. Seçmen sayısına göre hareket etmemektedirler. Belediyelerde kurgu oy üzerine kurulu iken il özel idarelerinde farklı bir durum söz konusudur. Büyükşehir statüsündeki illerde il özel idareleri kaldırıldığından içme suyu temini, kanalizasyon altyapısı gibi pek çok kamusal hizmetten büyükşehir belediyeleri sorumludur. Kırsal alanlar, nüfus yoğunluğu düşük olduğundan kamusal hizmet alma noktasında ikinci sıraya yerleştirilmeleri riski taşımaktadırlar. 6360 sayılı yasa ile tüm ilin yetki alanının büyükşehir belediyesine verilmesiyle kırsal alanlar siyasi kaygılar dolayısıyla



*TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ  
VE SORUNLAR*

kamusal hizmetlerden faydalanmama tehlikesi yaşamaktadırlar. Bu durum da kırsaldaki nüfusun şehir merkezlerine göç etmesini tetikleyecektir. Kırsal alanlar için diğer dezavantaj ise kırsal alanlarda yaşayan halkın bu kanun ile beraber emlak vergisi başta olmak üzere pek çok mali yükümlülüğün altına girmesidir.

### **2.3. Belediye Kanunu**

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, nüfus verilerine göre belediye örgütlü yerleşmeleri düzenlemektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre,

▪ İl ve ilçe merkezlerinde nüfus verisine bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.

▪ Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir.

▪ İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamamaktadır.

▪ Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, meskûn sahasının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir (TBMM,2005; Madde: 4).

Bu kanunun belediye kurulmasına ilişkin getirdiği kriterler oldukça kısıtlıdır. Ancak, yine de bir takım kriterlerin geliştirilmiş olması yol gösterici ve önemlidir. Mülki idarelerin belirlenmesine ilişkin herhangi bir kanunda bu türde bir kriterler dizisi bulunmamaktadır. Özellikle İl İdaresi Kanunu'nda il ve ilçe kurulmasına ilişkin bu doğrultuda kriterlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

### **2.4. Köy Kanunu**

18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre nüfusu 2000'den aşağı yerleşmeler köy, nüfusu 2.000-20.000 arasında olan yerleşmeler kasaba ve 20.000'den çok nüfusu olan yerleşmeler ise şehir

olarak ifade edilmektedir (TBMM,1924, Madde:1). 442 sayılı Köy Kanunu'na göre bir köyün sınırının diğer bir köyün sınırı ile çakışması zorunlu değildir. Sınırların belirlenmesinde özellikle coğrafi unsurlar dikkate alınmaktadır. Kolay anlaşılacak şekilde, dere, tepe, yol gibi doğal ve yapay unsurlar dikkate alınarak ve mümkün oldukça düz bir hat ile geçirilerek köy sınırının belirlenmesi vurgulanmaktadır (TBMM, 1924, Madde:2).

442 sayılı Köy Kanunu günümüz koşulları düşünüldüğünde oldukça yetersiz kalan bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzdeki köy-kasaba-şehir ve büyükşehirlerin nüfus büyüklükleri ele alındığında 442 sayılı Köy Kanunu ile tanımlaması yapılan yerleşmelerin ve bu yerleşmelerin nüfus büyüklüklerinin fiiliyattaki oluşumlar ile uyummadığı görülmektedir. Ayrıca kanun kapsamında yalnızca nüfus büyüklüğü kriteri üzerinden tanımlamaya gitmek ve yerleşmeleri köy-kasaba-şehir olarak üç kademede ele almak yine günümüz idari yapılanması düşünüldüğüne oldukça yetersiz bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu kanunun eksiklikleri ve değişen koşullara ayak uydurulamaması köylerin belirli bir hizmet düzeyine ulaşamamasına sebep olmuştur. 442 sayılı Köy Kanunu, köyleri yerel yönetim birimi olarak ele almaktadır. Oysaki bucakların işlevsiz kalarak kaybolmaları idari kademelenme içerisinde bir boşluk oluşturmaktadır ve günümüzde bu boşluğu fiiliyatta köyler doldurmaktadır. Bu bağlamda daha önce de belirtildiği gibi köylerin merkezi yönetimin en alt kademesi olarak ele alınması ve bunun başta Köy Kanunu olmak üzere kanunlar çerçevesinde tanımlanması gerekir.

442 sayılı Köy Kanunu'nun 3. ve 4. maddelerinde köy idari sınırlarının ne şekilde belirlendiği belirtilmektedir. Buna göre komşu köyler arasında köy ihtiyar heyetlerince sağlanan uzlaşma ile belirlenen idari sınırlar sınır kâğıdına yazılmakta (hudutname); ardından onaylanmak üzere sırasıyla bucağa, ilçeye ya da ile gönderilmektedir. Bu yaklaşım günümüzde ulaşılan teknolojik düzey ele alındığında oldukça yetersiz kalmakta ve sınır anlaşmazlıklarının yaşanmasına neden olmaktadır. Uzaktan algılama ve coğrafi bilgi sistemlerinde dünyanın ulaşılmış olduğu düzey baz alındığında idari sınırların kağıt üzerinde sözel ifadelerle tanımlanması yaklaşımının devam ettirilmemesi gerektiği

ortadadır. Dolayısıyla kanunun bu bağlamda revize edilmesi ve ülke genelinde tüm köylerin idari sınırlarının teknik yeterliliği olan uzmanlarca sayısal olarak ifade edilmesi ve haritalandırılması gerekmektedir. Çünkü köyler bir araya gelerek ilçeleri, ilçeler bir araya gelerek illeri oluşturmaktadır. Köy sınırlarının sayısal olarak tanımlanmamış olması demek ilçe ve il idari sınırlarının da bu bağlamda net bir biçimde tanımlanmamış olduğu anlamı taşımaktadır. İdari sınırların net bir biçimde tanımlanmamış olması da uygulamada sorunların yaşanmasına ve kurumlar arasında yetki karmaşasına neden olmaktadır.

### **3. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Bu araştırmanın esas aldığı temel problem, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren mülki idare birimlerinin belirli kriterlere dayandırılmadan kurulması ve idari alanda dünyada ve Türkiye'de pek çok sosyal ve ekonomik gelişmelerin yaşanması, yeni modellerin geliştirilmesine rağmen Türkiye'de kanunların yetersiz kalarak teoride ve pratikte çözümlerin üretilmemiş olmasıdır.

Türkiye'de karmaşık bir idari yapılanmanın olması, idari yapılanmadaki sürekli değişim, mülki idari birimlerinin sayısındaki sürekli artış karmaşık bir yasal mevzuat ortaya çıkarmıştır. Ya da yasal mevzuattaki eksiklikler ve karmaşa günümüzde karmaşık bir idari yapılanmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aslında iki süreç de birbirini olumsuz etkilemiştir. Bu araştırma kapsamında idari birimlerinin oluşturulmasına dair kanunlarla tanımlanmış kıstasların neler olduğu araştırılmış ancak yürürlükteki kanunlarda bu konu ilgili herhangi bir yaptırıma, kıstasa ya da sınırlayıcıya rastlanmamıştır. Yalnızca coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerinin gözetileceği belirtilmiştir. Yönetmeliklerde ise idari sınırların belirlenmesi hususunda coğrafi birkaç kriterin göz önünde bulundurulması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu noktada yürürlükte olan kanunların pek çoğu eski, yetersiz ve değişen koşullara uyum sağlar nitelikte değildir. Özellikle mülki idari taksimatın nasıl yapılacağı, alt kademelerin nasıl ve neye göre belirleneceği sorusunun cevabı kanun veya yönetmeliklerle tanımlanmış değildir. Bu durum günümüze kadar keyfi uygulamaların yapılmasına neden olmuştur. Özellikle yeni ilçe kurulması hususu, kanunlardaki boşluklar neticesinde kolaylıkla siyasete malzeme edilmiştir. Mülki idari

taksimatın doğru yapılabilmesi, her kademede yerleşmelerin doğru yönetilebilmesi ve karmaşıklıkların ortadan giderilmesi için başta anayasa olmak üzere kanunlarda bir takım değişikliklere gidilmesi gerekmektedir. Her kademede -il, ilçe, köy- yerleşim biriminin kurulmasının, kaldırılmasının, ya da sınırlarının değiştirilmesine ilişkin kriterler geliştirilmelidir.

Öncelikle bucak birimlerinin mülki idari yapılanma içerisindeki yerinin net bir biçimde tanımlanması gerekmektedir. Çünkü yasal mevzuat ve bu kanunların uygulanması hususundaki en büyük çelişkilerden biri bucak örgütlerine ilişkindir. Bucaklar işlevlerini tamamlamışlardır. Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş bir idari birim olup, pek çok bürokrata göre o dönemin şartları düşünüldüğünde gerekli bir kurumdur. Ancak geçmişteki kıyı organize eden nahiye - bucak yapısı günümüzde artık işlevsiz kalmıştır. Artık sadece kâğıt üstünde kalan ve herhangi bir yöneticisi kalmayan birimlerdir. 6360 sayılı yasanın 2014 yılındaki ilk yerel seçimlerle beraber yürürlüğe girmesi ile beraber büyükşehirlerdeki bucak teşkilatı kaldırılmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki Türkiye'de bucaklardan ziyade doğru sınırları çizilmiş güçlü bir ilçe teşkilatına ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü Türkiye'deki illerin bir bölümü Avrupa'daki ülkelerin bazılarında daha büyük alanlara sahiptir. Hele de topografya engebeli ve ulaşımı zorluyorsa bu alanların idare edilmesi daha zordur. İlin merkezindeki vali ya da belediye başkanının tüm bu alana hizmet götürmesi zordur. Dolayısıyla güçlü bir ilçe örgütlenmesi kamusal hizmet sunumu açısından önem arz etmektedir.

Faaliyatta pek çok kanun olmasına rağmen, Türkiye'de idari taksimat, sınır değişikliği ve yönetim alanında cevabı bulunamamış soru ve sorunlar bulunmaktadır. İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapılan açıklamada, optimum il alanının ne olması gerektiğinin araştırmasının devam ettiği belirtilmektedir. İl ve ilçelerin sahip olmaları gereken azami ve asgari nüfus miktarının, yüzölçümünün, gelir kaynaklarının, maliyetlerinin, sağlayacakları sosyo - ekonomik faydaların tespitine gayret edildiği vurgulanmaktadır. Ayrıca mülki idare birimlerinin oluşumunun ve tespitinin matematik ölçülere dayandırılması, imkânsız ve mahzurlu olarak nitelendirilmektedir. ([http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=62/12.10.2013](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=62/12.10.2013)). Bu doğrultuda optimal il ve ilçe büyüklüklerine ulaşılabilmesi için akademik çalışmaların çoğaltılması gerekmektedir.

*TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARİ TAKSİMATA İLİŞKİN YASAL MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ  
VE SORUNLAR*

İdari sorunların yaşanmasını mümkün hale getirmeyen, rasyonel çalışan, kamusal ihtiyaçlara cevap verebilen bir idari yapılanmanın ve yönetim sistemin kurgulanabilmesi için idari yapılanmaya ilişkin kanunların en küçük idari birimden en üst ölçekli idari birime kadar yeniden ele alınması gerekmektedir. Türkiye'de mevcut yapılanma göz önüne alındığında idari birimlerin yeniden yetkilendirilmesi ve yasal mevzuatta yeniden tanılandırılması oldukça önemlidir.

**KAYNAKÇA**

- Efe, M. ve Aydın, B. S., (2009). "İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi", Ege Coğrafya Dergisi, sayı 18/(1-2), s.73-84, İzmir.
- İçişleri Bakanlığı, (1984). Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik, Kabul Tarihi:12.12.1984, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı, (1988). Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik, Kabul Tarihi:11.08.1988, Ankara.
- Karagel, H. (2010). "Türkiye'de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği", Basılmış Doktora Tezi, Elazığ.
- Özçağlar, A. (2005). "Türkiye'de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi", Coğrafi Bilimler Dergisi, sayı 1, s. 1-25, Ankara.
- TBMM, (1921). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kabul Tarihi: 20.01.1921, Kanun No: 85, Ankara.
- TBMM, (1924). Köy Kanunu, Kabul Tarihi: 18.03.1924, Kanun No: 442, Ankara.
- TBMM, (1924). Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Kabul Tarihi: 20.05.1924, Kanun No: 491, Ankara.
- TBMM, (1924). Köy Kanunu, Kabul Tarihi: 18.03.1924, Kanun No: 442, Ankara.
- TBMM, (1949). İl İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 10.6.1949, Kanun No: 5442, Ankara.

- TBMM, (1961). T.C. Anayasası, Kurucu Mecliste Kabul Tarihi: 27.05.1961, , Kabul Tarihi: 09.07.1961, Kanun No: 334, Ankara.
- TBMM, (1982). T.C. Anayasası, Kurucu Mecliste Kabul Tarihi: 18.10.1982, Kabul Tarihi: 07.11.1982, Kanun No: 2709, Ankara.
- TBMM, (2004). Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Kanun No: 5216, Ankara.
- TBMM, (2005). Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Kanun No: 5393, Ankara.
- TBMM, (2008). Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 06.03.2008, Kanun No: 5747, Ankara.
- TBMM, (2012). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012, Kanun No: 6360, Ankara.
- ([http://www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=62/12.10.2013](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=62/12.10.2013)).