

# *Türkiye Cumhuriyeti Mülki İdare Tarihinde İlçeye Dönüştürülen İller*

Çağrı ÇOLAK\*

Doç. Dr., Trabzon Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Trabzon

E-Mail: cagricolak@trabzon.edu.tr

ORCID ID: 0000-0001-5806-9084

Deniz ÇOLAK

Ars. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, Trabzon

E-Mail: denizkiloc@ktu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0001-5439-4883

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Received: 20.05.2022 Kabul Tarihi / Accepted: 29.09.2022

## ÖZ

ÇOLAK, Çağrı; ÇOLAK, Deniz, **Türkiye Cumhuriyeti Mülki İdare Tarihinde İlçeye Dönüştürülen İller**, CTAD, Yıl 19, Sayı 37 (Bahar 2023), s. 1-35.

Cumhuriyet Dönemi'ndeki mülki idare taksimatı konusunda yapılan araştırmalarda genellikle zaman içinde il sayısının artmasına, yani belirli kriterler gözetilerek bazı ilçelerin il statüsüne getirilmesine odaklanılmaktadır. Emsallerinden farklı olarak bu çalışmada Cumhuriyet Dönemi'nde ilçeye dönüştürülen ve sonrasında tekrar il statüsüne getirilmeyen kentler (Beyoğlu, Üsküdar, Çatalca, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Siverek, Doğubayazıt, Silifke, Şebinkarahisar) konu edilmektedir.

---

\* Sorumlu Yazar / Corresponding author

Araştırmanın amacı, söz konusu on bir kentin ilden ilçeye dönüştürölme süreçlerinde sunulan gerekçeler ile mevzuatta yer alan il olma koşullarının ne ölçüde bağdaştığının tespit edilmesidir. Bu çerçevede ilk olarak, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mülki idare mirasına, ardından cumhuriyet dönemindeki mülki idare taksimatının serüvenine yer verilmiştir. Son olarak ise arşiv vesikaları, resmî gazete, kurum raporları ve bilimsel araştırmalardan yararlanılarak araştırmanın bulguları ortaya koyulmuştur. Ulaşılan bulgular, Cumhuriyet Dönemi'nde yeniden il statüsüne getirilmeyen on bir ilin ilçeye dönüştürölmesinde mevzuatta yer alan iki temel koşulun (coğrafya durumu ve ekonomik koşullar) belirleyici olduğunu; ancak bunun yanında nüfus, yüzölçümü, bayındırlık, özel idarenin yetersizliği ve askerî örgütlenme gibi kriterlerin de mülki idare taksimatında önemli oranda rol oynadığını göstermektedir.

*Anahtar Kelimeler:* Mülki İdare, Mülki İdare Taksimatı, İl, İlçe, Cumhuriyet Dönemi.

#### ABSTRACT

**ÇOLAK, Çağrı; ÇOLAK, Deniz, Provinces that were turned into Districts in the Civil Administration History of the Republic of Turkey, CTAD, Year 19, Issue 37 (Spring 2023), pp. 1-35.**

Studies on the division of the civil administration during the Republican period usually focus on the increase in the number of provinces over time, i.e. the elevation of some districts to the status of provinces according to certain criteria. Unlike previous researches, this study focuses on a group of cities (Beyoğlu, Üsküdar, Çatalca, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Siverek, Doğubayazıt, Silifke, şebinkarahisar) that were transformed into districts during the Republican period and were not subsequently elevated back to the status of provinces. The aim of the research is to determine the extent to which the arguments put forward during the process of converting these eleven cities from provinces to districts conform to the requirements for provincial status set out in the legislation. In this regard, the research first examines the legacy of administrative divisions inherited from the Ottoman Empire and then the adventure of administrative division during the Republican era. The research's findings are then presented using historical records, government publications, institutional reports, and scientific studies. The findings show that the two fundamental conditions outlined in the legislation — geographical location and economic conditions — were decisive in determining in the transformation of eleven provinces, which were not restored to the status of provinces in the Republican period, into districts. However, in addition to that, the findings also demonstrate that criteria such as population, area,

infrastructure, inadequacy of local administration, and military organization played a significant role in the administrative division.

*Keywords:* Civil administration, Civil administrative division, Province, District, the Republican Period.

## Giriş

Genellikle ülkenin başkentinde konumlanan merkezî idare, tüm ülkede kamu hizmetlerinin sunumunu sağlıklı bir şekilde yürütmek ve farklı bölgelerdeki faaliyetler açısından standardı sağlamak amacıyla taşrada da çeşitli birimler altında örgütlenmektedir. Söz konusu örgütlenme biçimi “federal” ve “üniter” olmak üzere iki yöntemle gerçekleşmektedir.<sup>1</sup> Federal sistemde yerel yönetimler oldukça güçlü olduğu için merkezî idare, taşrada standart bir yapı kurmamaktadır.<sup>2</sup> Bu durumda kamu kurum ve kuruluşları taşrada ihtiyaca göre örgütlenen işlevsel bir sistem görüntüsü sergilemektedir.<sup>3</sup> Üniter sistemlerde ise içerisinde valilik modeli bulunan ve devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin bölümleri olarak nitelendirilebilecek bir “mülki idare” sistemi bulunmaktadır.<sup>4</sup> Sistem içerisinde yer alan birimlerin sayısının artması süreci “mülki idarileşme” olarak adlandırılmaktadır.<sup>5</sup> Bu süreç çerçevesinde ortaya çıkan bölümlenmeyi belirtmek için ise “mülki idare taksimatı” tabiri kullanılmaktadır.

Kuruluşundan itibaren üniter devlet formunda örgütlenen Türkiye Cumhuriyeti, bu özelliğinin bir sonucu olarak mülki idare sistemine sahiptir. Türkiye’deki mülki idare taksimatına bakıldığında, 1921 ve 1924 Anayasaları’nda “vilayet, kaza ve nahiye” şeklinde bir bölümlenmenin olduğu görülmektedir. 1945’te anayasa dilinin Türkçeleştirilmesi sonucunda bu bölümlenme “il, ilçe ve bucak” hâlini almıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları’nda ise yalnızca “il”e yer verilmiş ve illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı belirtilmiştir. Bu metinlerde ismi zikredilmeyen diğer bölümlerden biri “ilçe” diğeri ise 2014 yılında yürürlükten kaldırılan “bucak”tır. Günümüzde mülki idare taksimatı çerçevesinde iki bölüm bulunmaktadır: İl ve ilçe.

<sup>1</sup> Halil Kalabalık, “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 425, 1999, s. 64.

<sup>2</sup> Namık Kemal Öztürk, “Federalizm ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, 1992, s. 66.

<sup>3</sup> Ahmet Apan, *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s. 38.

<sup>4</sup> Koray Karasu, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Editörler: Erkan Tural – Selim Çapar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2015, s. 348.

<sup>5</sup> Gülizar Çakır Sümer, “Türkiye’de Kentleşme Politikası Olarak Mülki İdarileşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 490, 2020, s. 279.

Tarihsel süreçte birçok ilçe, yürürlükteki anayasalarda yer alan il olma koşullarına dayanarak il statüsüne kavuşmuştur. 1921 ve 1924 Anayasaları'nın sırasıyla 10. ve 89. maddelerinde il olma koşulları "coğrafi durum" ve "iktisadi koşullar" olarak sıralanmıştır.<sup>6</sup> 1961 ve 1982 Anayasaları'nın sırasıyla 115. ve 126. maddelerinde ise bu ikisine ek olarak "kamu hizmetinin gerekleri" ifadesine yer verilmiştir. Belirtilen ölçütlerin netlik taşınamaması akademi ve bürokrasi mensuplarını yeni arayışlara yönlendirmiş ve bu çerçevede daha net ölçütlerin oluşturulmasına yönelik bir gayret ortaya çıkmıştır.<sup>7</sup> Ancak yine de cumhuriyet tarihi boyunca il olma koşulları bağlamında daha somut nitelikler mevzuata eklenmemiştir. Öte yandan, mevcut koşullar bir yönüyle il olma koşulu iken, diğer açıdan da il statüsünün devam ettirilmesinde, yani ilçeye dönüştürülmemede de belirleyici kriterler şeklinde yorumlanabilir. Buradan hareketle, cumhuriyet tarihinde kentlerin ilden ilçeye dönüştürülmesine, anayasada yer alan il olma vasıflarını kaybetmeleri gerekçe gösterilebilir. Bu araştırmada söz konusu varsayım, anılan dönemde ilçeye dönüştürülen ve sonrasında tekrar il statüsü kazanamayan on bir kentin serüveni üzerinden test edilmektedir.

Araştırmanın birinci bölümünde, Türkiye Cumhuriyeti mülki idaresinin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mülki idare mirasına yer verilmiştir. İkinci bölümde, cumhuriyet dönemindeki mülki idare taksimatının serüveni kronolojik bir şekilde sunulmuştur. Son bölümde ise araştırmanın sorunsalı, amacı, yöntemi ve örnekleme izah edildikten sonra arşiv vesikaları, resmî gazete, kurum raporları ve bilimsel araştırmalardan yararlanılarak araştırmanın bulguları ortaya koyulmuştur.

### **Osmanlı İmparatorluğu'ndan Kalan Mülki İdare Mirası**

Türkiye'de mülki idarenin kökleri Osmanlı'nın henüz bir beylik olduğu zamanlara kadar uzanmaktadır. Söz konusu dönemde toprak üzerindeki örgütlenmeye bakıldığında, merkezde bir hünkâr alanı ile beyin oğullarının idaresine bırakılan birbirinden ayrılmış farklı alanlar görülmekte ve bunlar "sancak"<sup>8</sup> sözcüğüyle anılmaktadır. Sancak, hükümdardan iktidar simgesi olarak sancak almış askerî bir vali olan sancakbeyinin<sup>9</sup> emrindeki idare birimidir.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Her iki maddenin orijinali: "*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nâzârından vilâyetlere...*"

<sup>7</sup> Söz konusu çabaların kronolojik biçimde hazırlanmış bir özeti için bk. Erol Zihni Gürsoy, "Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 458, 2008, s. 87-89.

<sup>8</sup> "Sançmak" eyleminden türeyen ve Türkçe olan bu sözcüğün çeşitli anlamları bulunmaktadır. Birincisi, bayrak ve tuğ gibi toprağa dikilen, bir anıtın veya geminin üstünde devamlı dalgalanan ve bir sembol bildiren flamadır. İkincisi, denizcilikte geminin sağ tarafını ifade eden bir kavramdır.

Osmanlı taşra idaresinin temel birimi olan sancaklar, ilk kez Orhan Bey tarafından yaklaşık 1340'larda oluşturulmuştur.<sup>11</sup> 1354'te Gelibolu Yarımadası'na çıkışı takip eden gelişmeler ve Balkan coğrafyasında birbirini izleyen fetihler sonucunda ülke topraklarının genişlemesi, mülki idare yapısının yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.<sup>12</sup> Bunun üzerine önce Rumeli'deki sancakların bağlı olduğu ve merkezi Manastır olan Rumeli Beylerbeyliği, daha sonra da Anadolu'daki sancakların bağlı olduğu ve merkezi Kütahya olan Anadolu Beylerbeyliği kurulmuştur.<sup>13</sup> Geniş kapsamlı fetihlere ve sancak sayısının kısa sürede önemli oranda artış göstermesine rağmen on beşinci yüzyıl sona ermeden ek bir eyalet olarak yalnızca Rum<sup>14</sup> ve Karaman beylerbeyliklerinden bahsedilebilir.<sup>15</sup> On beşinci ve on altıncı yüzyıllarda fetihlerle paralel olarak beylerbeylik sayısı hızla artmış ve bu birimler için "eyalet" tabiri kullanılmaya başlamıştır.<sup>16</sup> Eyaletler, askerî, siyasi ve idari gelişmeler ve zorunluluklar sonucu uzun süren bir hazırlık sürecinden sonra

---

Üçüncüsü, Osmanlı Devleti'nde bir bölge veya gelir getiren has gibi anlamlara gelmektedir. Ayrıca sancak, "bayrak veya bunun temsil ettiği askerî birlik ve bunların oluşturduğu idari bölge" anlamında da yaygın biçimde kullanılmaktadır; bk. İlhan Şahin, "Sancak", *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 36, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul 2009, s. 97-99. Diğer yandan Arapçada sancak anlamına gelen "liva" sözcüğü de aynı anlamı karşılamakta ve bir mülki idare birimi olarak kullanılmaktadır.

<sup>9</sup> *Sancakbeyi*, tüm bölgesinin güvenliğinden ve düzeninden sorumludur ve bölgesinde kendisine tahsis edilen gelirleri toplanması kasabaları ve köylüler üzerinde ona idari işlevler yüklemektedir; bk. İ. Metin Kunt, "Devolution from the Centre to the Periphery: An Overview of Ottoman Provincial Administration", *The Dynastic Centre and the Provinces: Agents and Interactions*, Editörler: Jeroen Duindam – Sabine Dabringhaus, Koninklijke Brill, Leiden, 2014, s. 31.

<sup>10</sup> Halil İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 108.

<sup>11</sup> İlk sancak, beyliğin beşiği olan "Sultan öyüğü", ikincisi Bursa ve İznik'i kapsayan "Hüdavendigâr eli", üçüncüsü Sakarya vadisinin kuzeyindeki Akçakoca feodal toprağını içeren "Koca eli" ve dördüncüsü ise Batıda en son kazanılmış toprak parçası olan "Karesi eli"; bk. Donald Edgar Pitcher, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Tarihsel Coğrafyası*, Çev. Bahar Tırnakçı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 180.

<sup>12</sup> Nejat Göyünç, "Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar)", *Osmanlı*, Editör: Güler Eren, Cilt 6 (Teşkilat), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 77.

<sup>13</sup> Gürsoy, agm., s. 83.

<sup>14</sup> Osmanlı şehzadesinin oturduğu ve bey sancağı (merkezi) Amasya olan üçüncü beylerbeylik.

<sup>15</sup> Pitcher, *age.*, s. 180.

<sup>16</sup> Halil İnalçık, "Eyalet", *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 11, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1995, s. 548.

oluşturulmaktadır.<sup>17</sup> Örneğin, Bosna önceleri Rumeli eyaletine bağlı iken, Avusturya'ya karşı askerî bir önlem olması amacıyla 1463'ten sonra ayrı bir eyalet olarak örgütlenmiştir.<sup>18</sup>

Eyaletler, “sâlyâneli” ve “sâlyânesiz” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.<sup>19</sup> Sâlyâneli eyaletlerde tımar sistemi uygulanmadığı için eyaletin gelirleri beylerbeyi, sancakbeyi ve diğer görevlilerin maaşları çıktıktan sonra merkeze gönderilmektedir. Bu eyaletler Mısır, Bağdat, Şehrızor, Yemen, Habeş, Lahsa, Cezayir, Trablusgarp ve Tunus'tur.<sup>20</sup> Sâlyânesizler ise tımar sisteminin uygulandığı eyaletlerdir. Buralarda eyaletin gelirleri “has”, “zeamet” ve “tımar” şeklinde dirliklere ayrılmaktadır. Ayrıca yerinde yapılan harcamalardan sonra artan para bu eyaletlerden merkezî hazineye her yıl irsaliye olarak gönderilmektedir. Bu nedenle sâlyânesiz eyaletlerin merkezî otoriteye olan bağlılıkları daha güçlüdür. Bu ikisinin dışında özel statüleri olan bazı eyaletler de mevcuttur. Örneğin; Hicaz'ın idaresi (Mekke Şerifliği) peygamber soyundan birine verilmiş, Kırım Hanlığı, Erdel Beyliği vb. gibi yarı bağımsız eyaletler özel biçimde idare edilmiş, Eflâk ve Boğdan ayrıcalıklı bir statüde belli süreler için merkezden atanan voyvodaların idaresine bırakılmıştır.<sup>21</sup>

On altıncı yüzyılın ikinci yarısından on dokuzuncu yüzyılın başlarına kadar uzanan süreç, genellikle merkezîyetten yarı-feodal bir yönetim biçimine doğru evrilmeyi gözler önüne sermektedir.<sup>22</sup> Diğer bir deyişle, söz konusu dönemde merkez kademeli olarak zayıflamış ve bununla paralel olarak çevre giderek artan bir özerklik elde etmiştir. Özellikle on dokuzuncu yüzyılın üçüncü çeyreğine gelindiğinde Osmanlı, o zamana kadarki genel eğilimin aksine çevrenin günlük

---

<sup>17</sup> İstisnai olarak aniden yapılmış eyaletler de vardır. Örneğin, III. Murad döneminde İran'la savaş hâlinde olunması nedeniyle birçok eyalet kurulmuştur. Gürcistan ve Azerbaycan bölgelerinde 1578' den sonra askerî bakımdan daha yakından ilgilenmeyi kolaylaştıran küçük eyaletler oluşturulmuş, ancak bunların bir süre sonra ya elden çıktığı için veya gereksiz olduğu için kaldırıldığı görülmüştür; bk. Mehmet İpşirli, “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, Editör: Ekmeleddin İhsanoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 1994, s. 225; İnalçık, “Eyalet”, *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, s. 549.

<sup>18</sup> İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, s. 109.

<sup>19</sup> *Sâlyâne*, yıllık anlamına gelmektedir.

<sup>20</sup> İpşirli, *age.*, s. 224.

<sup>21</sup> M. Savacı Eyüboğlu, “Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları”, *İdare Dergisi*, Sayı 211, 1951, s. 148; Muzaffer Sencer, “Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2, 1984, s. 30.

<sup>22</sup> Metin Heper, “Center and Periphery in the Ottoman Empire: With Special Reference to the Nineteenth Century”, *International Political Science Review*, Cilt 1, Sayı 1, 1980, s. 81.

yaşamında giderek daha da artan bir varlık göstermiştir.<sup>23</sup> Bu bağlamda Tanzimat dönemi merkez – çevre ilişkisine yönelik reformlar çok önemli bir çelişkiyi bünyelerinde barındırmaktadır. Bir yandan yönetimin hızlı ve verimli olabilmesi için çevreye daha fazla yetki ve serbestlik verilmesi gerekirken, diğer yandan bunun sonucunda geniş topraklar üzerine yayılmış imparatorlukta merkezi kontrolün nasıl sağlanacağı önemli bir sorun hâline gelmiştir. Walter F. Weiker, merkeziyetçiliğin, devlet gelirlerini artırmaya ve tebaanın yerel güç odakları tarafından sömürülmesini önlemeye yaradığını; adem-i merkeziyetçiliğin ise milliyetçi ayrılıkçıları yatıştırıp imparatorluğun bütünlüğünü korumaya aracılık edebileceğini vurgulayarak söz konusu çelişkiyi somutlaştırmaktadır.<sup>24</sup>

1860'ların başına gelindiğinde Romanya bağımsızlığa yaklaşmış, Cidde'den Bosna'ya kadar birçok yerde çeşitli isyanlar yaşanmış ve hatta İngiltere ve Fransa'nın baskısıyla Cebel-i Lübnan'da özel bir idari statüye geçilmiştir.<sup>25</sup> Buna göre Cebel-i Lübnan, Hristiyan bir mutasarrıf başkanlığında karma üyeli bir idare meclisi tarafından yönetilecektir. Bu gelişmenin Osmanlı eyaletlerindeki idari sistemin gözden geçirilmesinde önemli olmasının nedeni ise Avrupalıların tüm Osmanlı Rumelisi ve Mezopotamya'da benzer bir idari statünün uygulanmasını istemesidir.<sup>26</sup> Söz konusu yerlerde de benzer bir idari statünün uygulanmasının yol açacağı riskleri göz önünde bulunduran Osmanlı hükûmeti, mülki idarede özellikle de eyalet sisteminde reforma karar vermiştir. Tanzimat döneminin Mustafa Reşit Paşa ile birlikte önde gelen reformcuları arasında gösterilen Ali ve Fuat Paşalar zamanında mülki idarede önemli düzenlemeler yapılmıştır. Eyalet ve sancakların büyütülmesi, valiliklere tecrübeli ve muktedir kimselerin tayin edilmesi, valilerin yetkilerinin genişletilmesi, yalnızca önemli işlerin merkeze sorulması suretiyle kırtasiyeciliğin önlenmesi bunlar arasında

---

<sup>23</sup> Şerif Mardin, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", *Daedalus*, Cilt 102, Sayı 1, 1973, s. 176.

<sup>24</sup> Walter F. Weiker, "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform", *Administrative Science Quarterly*, Cilt 13, Sayı 3, 1968, s. 465.

<sup>25</sup> *Cebel-i Lübnan*, Hristiyan Maruniler, Müslüman Dürziler, Rum Katolikleri ve Ortodoksları, Ermeni ve Yahudi cemaatlerinin bir arada yaşadığı bir bölgedir. Söz konusu bölge Avrupa kapitalizminin içine çekildikçe, toplumsal iktidar kalıpları şekil değiştirmiş ve daha önce örneğine rastlanmayan bir şekilde etnik – dinî kavgalar yaşanmaya başlamıştır. Bu statü İngiltere ve Fransa'nın silahlı müdahalesi üzerine etnik – dinî unsurların eşit olarak yönetime katılması esasını gözeterek hazırlanmıştır; bk. Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, 2005, s. 66; İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 429.

<sup>26</sup> Ortaylı, *age.*, s. 429.

sayılabilir.<sup>27</sup> Bunlarla amaçlanan ise bir yandan Avrupalı devletlerin taşradaki huzursuzlukları kullanarak Osmanlı iç işlerine müdahalesini engellemek, diğer yandan ise merkezin basit işlerden kurtularak motivasyonunu önemli devlet işlerine yöneltmesini sağlamaktır.<sup>28</sup> Bu çerçevede girilecek reform hamlesi için en uygun kişi Mithat Paşa'ydı. Nitekim kendisi 1861'den beri Niş valisi olarak görev yapmaktaydı. Hem kendisinin tecrübeli ve reformcu oluşu hem de görev yaptığı yerin çoğunluğunun gayrimüslimlerden oluşması; Osmanlı'nın merkezileşmeyle çelişmeyecek şekilde ülkenin her tarafındaki tebaaya Osmanlılık düşüncesini aşılama amacı için son derece uygundu.<sup>29</sup> Bunun üzerine 1864'te bugünkü Bulgaristan sınırlarını kapsayan bir bölgede Silistre, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek "Tuna Vilayeti" ismiyle yeni bir idari birim oluşturulmuştur. Bu birim aslında imparatorluğun tamamında uygulanması düşünülen mülki idare biçiminin pilot bölgesi niteliği taşımaktadır. Bu nedenle 8 Ekim 1864 tarihinde yayımlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi, ismiyle uyumlu olarak yalnızca Tuna vilayetinde uygulanmak için hazırlanmıştır.<sup>30</sup> Bu deneme büyük kısmıyla Fransız idare sistemine dayanan<sup>31</sup> köklü bir değişime kapı

<sup>27</sup> Mehmet Tarcan, "Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 311, 1968, s. 29.

<sup>28</sup> Selda Kaya Kılıç, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", *Ankara Üniversitesi DTCEF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt 24, Sayı 37, 2005, s. 101.

<sup>29</sup> Apan, *agt.*, s. 79.

<sup>30</sup> Nazım Kartal, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Yayımlanmamış Doktora Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 37.

<sup>31</sup> Vilayet Nizamnamesinin hazırlanmasında ve mülki idare birimlerinin oluşturulmasında Fransız modelinin etkili olduğu üzerinde güçlü bir uzlaşma bulunmaktadır. Fransız Ulusal Meclisi, 1790'da eski rejimin keşişen idari bölgelerini ve daha çok adli ve dinî birimlerle karakterize edilen eski eyaletlerini birleşik bir idari birimler grubuyla değiştirmek amacıyla, ülkeyi seksen üç bölüme ayırmış ve bu birimlerde başkent tarafından atanan valiler görevlendirmiştir; bk. Zeynep Çelik, *Empire, Architecture, and the City: French-Ottoman Encounters, 1830–1914*, University of Washington Press, London, 2008, s. 7-8. Bu yönüyle bakıldığında 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesindeki Fransız etkisi açıktır. Nitekim Kemal Gözler de Osmanlı ile Fransız mülki idare sistemleri arasında bu sistemlerin bölümleri, her bölümde yer alan organların isimleri ve sayıları, bunların oluşumları, çalışma usulleri, görev ve yetkileri ve hatta kararlarının yürürlüğe girişi ve icrası bakımından benzerlik ve yer yer ayrılığın söz konusu olduğunu bildirmektedir; bk. Kemal Gözler, "Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 1, 2019, s. 27. Kemal H. Karpat ise bununla bağlantılı olarak Fransız idari sistemini örnek alan Vilayet Nizamnamesinin; Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve bir Şurâ-yı Devlet'in kurulması ve 1868'de Fransızların ısrarı üzerine Galatasaray Lisesi'nin açılmasıyla ilişkili olduğunu ve hatta bu okulun uzun yıllar boyunca önemli idareciler yetiştirdiğini vurgulamaktadır; bk. Kemal H. Karpat, "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 3, Sayı 3, 1972, s. 259. Ancak modelin aynen kopya edilip edilmediği noktasında bazı görüş farklılıkları bulunmaktadır.



aralamıştır.<sup>32</sup> Kısa sürede olumlu sonuçları izlenen nizamname, yalnızca Tuna'yı düzenlemesine rağmen aşamalı bir şekilde başka vilayetlerin kurulmasına da zemin hazırlamıştır.

1865 yılında üç yeni vilayet (Erzurum, Bosna ve Suriye) daha oluşturulmuştur. 1867 yılında ise “Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi” ilan edilerek 1864 tarihli nizamnamenin ülke sathına yayılması amaçlanmıştır<sup>33</sup> ve bu çerçevede on üç vilayet (Selanik, Yanya, Diyarbekir, Hüdavendigâr, Konya, Ankara, Sivas, Kastamonu, İzmir, Cezayir-i Bahr-ı Sefid, Trabzon, Üsküp, Halep) kurulmuştur.<sup>34</sup> 1869 yılı itibarıyla Osmanlı toprağı; Rumeli’de 10 vilayet (44 sancak), Asya’da 16 vilayet (74 sancak), Afrika’da ise 1 vilayet (5 sancak) olmak üzere toplam 27 vilayet 123 sancağa bölünmüştür. Ancak Cebel-i Lübnan özel statüsünden, Mısır, Bosna ve Girit özerk durumlarından, Hicaz ve Yemen uzaklıkları ve aşiret düzenine dayanmalarından ve İstanbul ise başkent oluşundan dolayı bu modelin dışında kalmıştır.<sup>35</sup> Vilayetlerin çoğu, önceki idari birimlerden daha büyük bölgelerde kurulmuş, hatta genellikle birkaç eyaletin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur.<sup>36</sup> İdari taksimatta eyaletlerin ismi “vilayet”, sancakların ismi de “liva” olarak değiştirilmiştir. Livaların mülki idare amirine ise “mutasarrıf” ismi verilmiştir. Uygulama sonuçlarının başarılı olması sonucunda 1871 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”

---

İlber Ortaylı ve Mehmet Tarcan “département” modelinin aynen kopya edildiğini iddia etmektedirler. Bu modelde “Département” (Sancak), “Arrondissement” (Kaza) ve “Commune” (Nahiye) olarak adlandırılmakta ve bunların mülki idare amirleri ise sırasıyla “Prefet” (Mutasarrıf), “Sous – Prefet” (Kaymakam) ve “Maire” (Muhtar) şeklinde anılmaktadır; bk. Ortaylı, *age.*, s. 430; Tarcan, *agm.*, s. 30. Carter V. Findley ve Birgül Ayman Güler ise sancak ile hükümet arasında “Province” (Vilayet) adlı bir birimin ve “Gouverneur” (Vali) adlı bir idarecinin olmasından dolayı söz konusu sistemin “province” olarak anılabileceğini öne sürmektedirler; bk. Carter V. Findley, *Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007*, Çev. Güneş Ayas, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014, s. 99; Birgül Ayman Güler, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ed. Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 2007, s. 12.

<sup>32</sup> Edouard-Philippe Engelhardt, *Türkiye’de Çağdaşlaşma Hareketleri (Tanzimat)*, Çev. Örgen Uğurlu – Nurer Uğurlu, Örgün Yayınevi, İstanbul, 2010, s. 205.

<sup>33</sup> Kartal, *agt.*, s. 38.

<sup>34</sup> Nuray Ertürk Keskin, *Devletin Toprak Üzerindeki Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 185.

<sup>35</sup> Ortaylı, *age.*, s. 430.

<sup>36</sup> Örneğin Rumeli’de Manastır, Selanik, Yanya, Tırhala eyaletleri birleştirilerek Selanik ve Yanya vilayetleri; Anadolu’da Kürdistan ve Mamuretülaziz eyaletleri birleştirilerek Diyarbekir vilayeti; Halep ve Adana eyaletleri ile Kozan, Maraş, Urfa ve Zor sancakları birleştirilerek ise Halep vilayeti kurulmuştur; bk. Ertürk Keskin, *agt.*, s. 185.

yayımlanmıştır. Bu nizamname, 1864 Nizamnamesi'ni tamamlayıcı ve onun eksikliklerini giderici bir metindir.<sup>37</sup> 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri, merkezin çevre üzerindeki gücünü ve kontrolünü artırmayı amaçlayan düzenlemelerdir.<sup>38</sup> Gerçekten de düzenleme ile eyaletler daha büyük idari birimler hâlinde yeniden düzenlenerek optimum bir verimlilik sağlama amaçlanmış ve bu da Osmanlıların imparatorluk genelinde merkezîleşmeye yönelik genel amacını güçlendirmeye hizmet etmiştir.<sup>39</sup> Hatta merkezîleşme mottosu çerçevesinde, 1878 Berlin Kongresinden sonra, ilk kez “doğrudan merkeze bağlı liva” (*elviye-i mülbaka*) veya “müstakil liva” (*elviye-i gayr-ı mülbaka*) uygulaması başlatılmıştır.<sup>40</sup> Böylece Osmanlı'nın mülki idaresinde “mülhak – müstakil liva ayrımı” ortaya çıkmıştır. Mülhak livalar; bir mülki idare birimi olarak genel idare, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından bir vilayete bağlı şekilde yönetilmektedirler. Bunun karşısı olarak müstakil livalarsa bağlı oldukları vilayetle ilişkisi kesilerek doğrudan merkeze bağlanan ve idari bakımdan vilayetle eşdeğer kılınan mülki idare birimleridir.

Yirminci yüzyıla gelindiğinde geniş topraklara sahip vilayet modelinin, dönemin ulaşım ve iletişim araçlarının yetersizliği de göz önünde bulundurulduğunda idare mekanizmasının yavaşlamasına yol açtığı gözlemlenmiştir. Bu durum bir yandan halkın idare ile ilgili işlerinin uzamasına ve aksamasına, diğer yandan ise vilayetteki mali kaynakların livalara adaletsiz bir şekilde dağıtılmasına yol açmıştır.<sup>41</sup> Örneğin, Şemseddin Sami, 1895 yılında yayımladığı bir yazıda, mevcut mülki idare taksimatının olumsuzluğuna dikkat çekmek amacıyla halktan birinin herhangi bir isteğini yetkililere ulaştırması için en az dört beş birimden geçmek zorunda olduğuna işaret etmiştir.<sup>42</sup> Böylelikle hem işler uzamış hem de bu işlerle asıl muhatabı ilgilenene kadar birçok memur gereksiz yere meşgul olmuştur. Üstelik bu durum devlette çalışan memur ve katiplerin sayısını artırması nedeniyle ödenen maaşlar bağlamında devleti zarara

---

<sup>37</sup> Kartal, *agf.*, s. 39.

<sup>38</sup> Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, Princeton University Press, Princeton, 1963, s. 147; Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğubatu Yayınları, İstanbul, 2015, s. 82.

<sup>39</sup> Mahmud Yazbak, “Nabulsi Ulama in the Late Ottoman Period, 1864-1914”, *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 29, Sayı 1, 1997, s. 73.

<sup>40</sup> Murat Küçükuşurlu, “Türkiye’de Livaların Vilayete Dönüştürülmesi”, *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 10, 2009, s. 24.

<sup>41</sup> Murat Burgaç, “İmparatorluktan Cumhuriyete Devreden Bir Sorun: Mülki Taksimat”, *History Studies*, Cilt 11, Sayı 1, 2019, s. 78.

<sup>42</sup> Selda Kaya Kılıç, “Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi ile İlgili Layihası”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 2, 1995, s. 120.

sokmuştur. Geniş vilayet sisteminin yarattığı bu sıkıntılar İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde fark edilmiş ve 1878'de başlayan müstakil liva uygulaması, bu dönemde olabildiğince hız kazanmıştır. Nitekim 1908'de yedi müstakil liva varken, 1916'da bu sayı yirmi bire çıkmıştır.<sup>43</sup> Hatta 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati"nin ikinci maddesinde, müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir. Bu dönemde vilayetlerin kaldırılması, mülki idare taksimatının üç kademeye indirilmesi ve ilk birim olarak liva ölçeğinin temel alınmasına yönelik tartışmalar gündeme getirilmiştir.<sup>44</sup> Bu tartışmalar Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) kuruluşundan sonraki mülki idare düzenlemelerine zemin hazırlamıştır. TBMM'nin devraldığı mülki idare yapılanması; vilayet, mülhak liva ve müstakil liva olmak üzere üç kategoride Tablo 1'de sunulmaktadır.

Vilayetler (15)	Mülhak Livalar (36)	Müstakil Livalar (16)
İstanbul	Üsküdar – Beyoğlu	İzmit
Edirne	Gelibolu – Kırklareli – Tekirdağ	Şanlıurfa
İzmir <sup>45</sup>	Aydın – Denizli – Manisa	Bolu
Ankara	Çorum – Kırşehir – Yozgat	Samsun
Adana	Osmaniye – Kozan – Mersin	Çatalca
Erzurum	Doğubayazıt – Erzincan	Çanakkale
Bitlis	Genç – Muş – Siirt	Balıkesir
Bursa	Bilecik	Muğla
Diyarbakır	Ergani – Mardin – Siverek	Antalya
Sivas	Amasya – Tokat – Şebinkarahisar	Kayseri
Trabzon	Gümüşhane – Rize	Afyon
Konya	Isparta – Burdur	Eskişehir

<sup>43</sup> Nejdet Bilgi, "Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950)", *Türkler*, Editörler: Hasan Celal Güzel – Kemal Çiçek – Salim Koca, Cilt 17, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 566.

<sup>44</sup> Nuray Ertürk Keskin, "1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zaman çizimini 1919-1928*, Editör: Nuray Ertürk Keskin, Cilt 1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 2012, s. 229.

<sup>45</sup> Osmanlı'da vilayetlere genellikle merkez sancaklarının ismi verilmiştir. Merkezi İzmir olan vilayet için mülhak bir liva olan Aydın isminin kullanılması ise bu duruma istisna oluşturmaktadır.

Kastamonu	Sinop – Çankırı	Niğde
Elâzığ	Tunceli – Malatya	Kütahya
Van	Hakkâri	İçel
	Gaziantep <sup>46</sup>	Kahramanmaraş

**Tablo 1- TBMM'nin Kuruluşundan Önceki Mülki İdare Taksimatı<sup>47</sup>**

Özetle, Osmanlı vilayetlerinin bir alt idari biriminin liva olduğu düşünülür ve bunların da cumhuriyet döneminde vilayet yapıldığına dikkat edilirse, Osmanlı ile cumhuriyet vilayetlerinin birbirinden çok farklı idari birimler olduğu görülebilir.<sup>48</sup> Osmanlı'da ilk idare kademesini oluşturan vilayet, her biri bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört mülhak livayı içermektedir. Müstakil livalar ise vilayete oranla daha küçük bölgelerde örgütlenmiş ve ölçek itibarıyla mülhak livalara benzemektedir.<sup>49</sup> Bu açıdan Tablo 3'e odaklanıldığında, cumhuriyet döneminde vilayet (il) olarak örgütlenirilen yerlerin Osmanlı'nın son dönemindeki 15 vilayet, 36 mülhak liva ve 16 müstakil liva olmak üzere toplamda 67 birimden oluştuğu görülmektedir.

### **Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Taksimatının Serüveni**

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gerileme ve çöküş dönemlerine ilişkin acı deneyimler; ulusal birlik, hukuk ve idare düzenine duyulan ilginin artmasına neden olmuştur. Bu deneyimlerin bir yansıması olarak millî mücadele ve erken cumhuriyet dönemlerinde idareciler, ülkenin parçalanabileceğinden bir hayli çekinmişler<sup>50</sup> ve mülki idareyle ilgili yapılan düzenlemelerde merkeziyetçilik ilkesini ön plana çıkarmışlardır. Kurtuluş mücadelesinin en zorlu dönemlerinde bile TBMM'de mülki idare taksimatına ilişkin görüşmeler gerçekleşmiş ve

<sup>46</sup> Gaziantep, söz konusu dönemde Osmanlı İmparatorluğu sınırlarında yer almayan Halep vilayetine bağlıdır.

<sup>47</sup> Kentler, günümüzdeki isimleriyle tabloda yer almaktadır. İlgili dönemde farklı isimle anılan yirmi bir kent şunlardır: Hüdavendigâr (Bursa), Mamuretülaziz (Elâzığ), Kırkkilise (Kırklareli), Tekfurdağı (Tekirdağ), Saruhan (Manisa), Bozok (Yozgat), Cebelibereket (Osmaniye), Bayazıt (Doğubayazıt), Ertuğrul (Bilecik), Karahisarşarki (Şebinkarahisar), Lazistan (Rize), Hamidabad (Isparta), Dersim (Tunceli), Çölemerik (Hakkâri), Ayıntap (Gaziantep), İzmit (Kocaeli), Canik (Samsun), Karesi (Balıkesir), Menteşe (Muğla), Teke (Antalya), Karahisarşahib (Afyon); bk. Selâhattin A. Korkud, "Osmanlı İmparatorluğunda 1325–1909'dan 1334–1918 (Dâhil) arasında İdare Teşkilatı ve Âmirleri Hakkında Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 293-294, 1965, s. 4-6.

<sup>48</sup> Bilgi, *age.*, s. 566.

<sup>49</sup> Ertürk Keskin, *agt.*, s. 226.

<sup>50</sup> Metin Heper, "The Ottoman Legacy and Turkish Politics", *Journal of International Affairs*, Cilt 54, Sayı 1, 2000, s. 68.

düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede gerek meclis tarafından birbiri ardına kabul edilen kanunlarla gerekse Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararnamelerle Osmanlı'dan kalan mülki idare mirasına müdahale edilerek mülki idare taksimatı yeniden oluşturulmuştur. Ancak yeni sınırlar üzerindeki örgütlenme kökten değil, kısmi değişimlerle gerçekleştirilmiştir. Diğer bir deyişle, yeni rejim mülki idareye ilişkin düzenlemelerde sil baştan yapmak yerine eski yapı üzerinde küçük dokunuşlara başvurmak yolunu tercih etmiştir. Böylece meclis hükûmeti, Osmanlı taşra yönetimi sistemine köklü bir müdahalede bulunmamış, ilgili mevzuatın yürürlüğünü kabul etmiştir.<sup>51</sup>

Millî Mücadele yıllarındaki mülki idare taksimatına yönelik hamlelerin arka planında idarenin işgal edilen yerlerde düşmanın eline geçmesini önlemek, azınlıkları kontrol altında tutmak, çatışmaları önlemek, aşiretlerin bağlılığını sağlamak, asayişin temin etmek ve ilgili yerde göçler nedeniyle nüfusun azalması gibi nedenler belirleyici olmuştur.<sup>52</sup> Öte yandan, idari taksimatta değişikliğe gidilmesinin idari ve mali nedenleri de bulunmaktadır. İdari ölçek olarak küçülme çabası, resmî işlemlerde yaşanan zorluklar ve vilayetlerin gelirleri gerektiği gibi kullanmaması bu nedenler arasında gösterilebilir.<sup>53</sup> Nitekim mülki idare taksimatında ikinci kademeyi oluşturan livanın, vilayetin yerine birinci kademe hâline getirilmesine ilişkin tartışmalar zaten İkinci Meşrutiyetten beri süregelmiştir.<sup>54</sup> Bununla bağlantılı olarak millî mücadele döneminde mülhak livaların müstakil hâle getirilmesi veya yeni müstakil livalar kurulması yönünde adımlar atılmış<sup>55</sup> ve böylelikle toprağa dayalı örgütlenmede günümüzün il ölçeğinin temelleri oluşturularak<sup>56</sup> Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır.

Buna göre, 1920-1924 Dönemi'nde 36 mülhak livanın 34'ü müstakil livaya dönüştürülmüş, 7 yeni müstakil liva kurulmuş, mevcut 15 vilayet merkezi ve 16 müstakil liva ile birlikte toplam il sayısı 74'e ulaşmıştır. Böylece büyük bölge

---

<sup>51</sup> Ertürk Keskin, *age.*, s. 227.

<sup>52</sup> *age.*, s. 230.

<sup>53</sup> İbrahim Tavukçu, "Millî Mücadele Döneminde TBMM Hükümetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler", *Tarih ve Gelecek Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, 2020, s. 728-734.

<sup>54</sup> Kaya Kılıç, "Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi ile İlgili Layihası", *Anme İdaresi Dergisi*, s. 120.

<sup>55</sup> Şafak Başa, "Dâhiliye Vekâleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi (1920-1930)", *T.C. İçişleri Bakanlığının Tarihi (1920-2014)*, Editör: Mehmet Çelik, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, 2015, s. 83.

<sup>56</sup> Türkiye'de mevcut olan 81 ilin 50'si (yüzde 61'i) geçmişte Osmanlı sancağıdır. Bu veri, cumhuriyet dönemi vilayet (il) yapılanmasının temelini liva ölçeğinin oluşturduğu iddiasını desteklemektedir; bk. Apan, *agt.*, s. 60-61.

esasından (15 vilayetli), küçük bölge esasına dayanan (74 vilayetli) bir yapıya geçilmiştir.

Sene	Gelişme	Mevzuat
1920	Zonguldak kazası, müstakil liva statüsüne getirildi. <sup>57</sup>	BKK Kararı: 64; KT: 18.06.1920
1921	Aksaray kazası, müstakil liva statüsüne getirildi.	Kanun No: 40; RG: 21.03.1921
1921	Giresun ve Ordu kazaları, müstakil liva statüsüne getirildi.	Kanun No: 68, 69; RG: 04.04.1921
1921	Ardahan, Artvin ve Kars kentleri, işgalden kurtarıldıktan sonra müstakil liva statüsüne getirildi.	Kanun No: 133; RG: 07.07.1921

**Tablo 2- TBMM'nin Kuruluşu ile Cumhuriyetin İlanı Arasındaki Dönemde Mülki İdare Taksimatına İlişkin Gelişmeler**

Bununla birlikte, söz konusu dönemin mülki idare taksimatı bağlamında barındırdığı çelişkiler de bahse değerdir. EVELA mevzuattaki normların hiyerarşik olarak zirvesinde bulunan 1921 Anayasası'nın (85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun) 10. maddesindeki “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazaran vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkiüp eder.*”<sup>58</sup> hükmüyle birlikte Osmanlı vilayet sistemi terk edilmiş ve aynı isimle birlikte liva ölçeğini esas alan bir örgütlenmeye gidilmiştir.<sup>59</sup> Böylece idari kademe sayısı livaları kaldırmak suretiyle düşürülmüştür. Ancak buna rağmen söz konusu dönemde mülhak livaların ayrı düzenlemelerle birer birer müstakil

<sup>57</sup> TBMM Dönemi'nde kazaların mülhak liva yerine doğrudan müstakil liva yapıldıkları gözlemlenmiştir. Bunlardan ilki meclisin açılmasından kısa bir süre sonra kurulan Zonguldak livasıdır. 18.06.1920'de alınan 64 Nolu Karar'da TBMM Reisi Mustafa Kemal şu ifadeye yer vermektedir: “*Zonguldak'ın müstakil liva hâlinde idaresi esasının kabulü hakkında Dabîhiye Vekaletinin teklifi âlileri Heyeti Vekâlece ba'del-tezekkür muvafık görüldüğünden icabının icrası Heyeti Vekâlece karargir olmuştur.*” T.C. *Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşinleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşini* (BCA), *Başbakanlık Kararlar Daire Başkanlığı* (BKDB), 30. 18. 1. 1. / 1. 4. 6 (18.06.1920).

<sup>58</sup> *Resmî Gazete* (RG), 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Tarih 07.02.1921, Sayı 1.

<sup>59</sup> Birgül Ayman Güler, bu hüküm ile birlikte eyalet anlamına gelen içeriği ortadan kaldırırlarık vilayet sözcüğüne liva ölçekli yeni bir anlam kazandırıldığını ve böylelikle mekânsal ölçek ve kademelendirme bakımından “*province*” sisteminin terk edilerek “*départemen*” sistemine geçildiğini ileri sürmektedir; bk. Ayman Güler, *agt.*, s. 11-12. Nazım Kartal da bu durumu coğrafi olarak vilayetlerin ifade olarak ise livaların kaldırılması şeklinde açıklamaktadır; bk. Kartal, *agt.*, s. 82.

hâle getirilmesi ve bazılarının uzun süre mülhak bırakılması, müstakil ve münhal liva karışıklığının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Diğer yandan Anayasa’da yalnızca vilayet sözcüğünden bahsedilip, liva terimine yer verilmemesine rağmen, uygulamada vilayetlere bağlı mülhak livaların korunması, mevzuat ile uygulama arasında uyumsuzluklara neden olmuştur. Söz konusu karışıklıklar ve uyumsuzlukların ortadan kaldırılmasında İçişleri Bakanlığınca 1923 yılında yayımlanan genelge<sup>60</sup> ve TBMM Genel Kurulunda 8 Mart 1924 günlü toplantıda alınan 82 Sayılı Karar<sup>61</sup> etkili olmuştur. Özellikle 82 Sayılı Karar’ın sonucunda Beyoğlu ve Üsküdar dışındaki tüm mülhak livalar müstakil hâle getirilmiştir. Diğer bir çelişki ise 1924 Anayasası’nın (491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun) 89. maddesinde<sup>62</sup> de mülki idare taksimatının benzer şekilde sıralanması sonucunda, yürürlükte bulunan 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatindeki ile Anayasa’daki mülki idare taksimatının uyumluluk arz etmemesidir. Çünkü Kanun’da “vilayet – liva – kaza – nahiyе – köy” şeklinde bir bölümlenme var iken Anayasa’da vilayet ve kaza arasında yer alan livalara yer verilmemiştir.<sup>63</sup> Anayasa ile Kanun arasındaki söz konusu çelişki 1929 yılında çıkarılan “1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu” ile giderilmiştir. Kanun’un 1. Maddesinde,<sup>64</sup> Anayasa’daki ilgili hüküm doğrudan yer almıştır.

---

<sup>60</sup> Mersin mebusu Besim Bey’in 8 Aralık 1923’te Mersin’in müstakil olarak idaresi için Meclis Genel Kurulunda yaptığı konuşmanın şu bölümü böyle bir genelgenin varlığını göstermektedir: “Teşkilâtı mülkiyemiz, Teşkilâtı Esasiye Kanunu mucibince vilâyet, kaza, nahiden ibaret olduğu ve buna binaen geçenlerde Dabilye Vekâletince yapılan bir tamim üzerine bilumum elviyei mülhaka ve gayrimülhakanın vilâyet unvan ve idaresine kalbedildiği halde evvele elviyei mülhakadan olan (Mersin) sancağı ehveym ismen vilâyet ve fakat resmen ve fiilen Adana’ya merbut olarak idare edilmektedir. Eğer teşkilâtı vaka kanuna müstenit ve umum elviyei mülhaka ve gayrimülhakanın vilâyete kalbini müstelzim ise Mersin’in bu hikûmden istisna edilmesinin esbabı nedir veyahut Mersin hakkında bu kanun ne vakit tatbik olunacaktır.” Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabut Ceridesi (TBMM ZC), Devre II, Cilt 4, İçtima Senesi I, İçtima No 64 (08.12.1923).

<sup>61</sup> 1924 yılı İçişleri Bakanlığının genel bütçe görüşmeleri sırasında alınan 82 Sayılı Karar’ın metninde şu ifadeler yer verilmektedir: “Türkiye Büyük Millet Meclisinde 8 Mart 340 tarihli içtima’nın ikinci celsesinde 1340 senesi Dabilye bütçesinin beyet-i umumiyesi hakkında cereyan eden müzakerat esnasında verilmiş müteaddid takrirler üzerine Beyoğlu ve Üsküdar vilayetlerinden maada bi’l-cümle mülhak vilayetlerin müstakilen idaresi esası takdir etmiş olmakla icra-yı icabi arz olunur efendim.” B.C.A, Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü (BMGM), 30. 10. 0. 0. / 64. 431. 14 (11.03.1924).

<sup>62</sup> Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazâlara, kazâlar nahiyelere münkasımdır ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkeüb eder. RG, 491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Tarih 24.05.1924, Sayı 71.

<sup>63</sup> Kartal, *agf.*, s. 81.

<sup>64</sup> Teşkilâtı Esasiye kanununun 89 uncu maddesi mucibince, Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebat noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazâlara, kazâlar nahiyelere münkasemdir. Nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkeüb eder. RG, 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, Tarih 05.05.1929, Sayı 1184.

Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 Anayasası uyarınca Osmanlı mülki idare mirasından kalan 67 birim (15 vilayet merkezi ve 52 liva) ile TBMM'nin açılışından sonra yeni kurulan 7 liva; vilayet ismiyle "il" esasına dayalı bir şekilde örgütlendirilmiştir. Böylece Türkiye Cumhuriyeti 74 il ve 326 ilçe<sup>65</sup> ile mülki idare serüvenine başlamıştır. Yaklaşık yüz yıllık süreçte kimi kentler il statüsüne getirilmiş, kimileriye bu statüdeyken ilçeye dönüştürülmüştür. Bunun yanında ilçeye dönüştürüldükten kısa ya da uzun bir süre sonra tekrar il statüsüne kavuşan iller de mevcuttur. Günümüze değin il sayılarında yaşanan değişimler Tablo 3'te kronolojik bir şekilde sunulmaktadır.

Sene	Gelişme	Mevzuat	Sayı
1926	Ardahan, Beyoğlu, Çatalca, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş, Siverek, Tunceli ve Üsküdar illeri; ilçeye dönüştürüldü. / Doğubayazıt ilçeye dönüştürülerek onun ilçesi Ağrı il statüsüne getirildi.	Kanun No: 877; RG: 26.06.1926 BKK No: 4395; KT: 24.11.1926	63
1929	Bitlis ili, ilçeye dönüştürüldü. Muş ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 1509; RG: 11.06.1929	63
1933	Aksaray, Hakkâri, Osmaniye ve şebinkarahisar illeri; ilçeye dönüştürüldü. Artvin ve Rize illeri merkezi Rize olacak şekilde Çoruh ismiyle birleştirildi. İçel ve Mersin illeri merkezi Mersin olacak şekilde İçel ismiyle birleştirildi.	Kanun No: 2197; RG: 27.05.1933	57
1936	Artvin, Hakkâri, Bingöl, Bitlis ve Tunceli ilçeleri; il statüsüne getirildi.	Kanun No: 2885; RG: 04.01.1936	62
1939	Hatay anavatana katıldı ve il statüsüne getirildi.	Kanun No: 3711; RG: 11.07.1939	63

<sup>65</sup> Musa şaşmaz, *Türkiye'nin İdari Taksimatı (1920-2013)*, Cilt 1, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s. 12.



1953	Uşak ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 6129; RG: 15.07.1953	64
1954	Adıyaman ve Adapazarı (Sakarya) ilçeleri, il statüsüne getirildi. / Kırşehir ili, ilçeye dönüştürüldü ve Nevşehir ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 6418-9; RG: 22.06.1954 Kanun No: 6429; RG: 07.07.1954	66
1957	Kırşehir ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 7001; RG: 19.06.1957	67
1989	Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale ilçeleri, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 3578; RG: 21.06.1989	71
1990	Batman ve Şırnak ilçeleri, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 3647; RG: 18.05.1990	73
1991	Bartın ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 3760; RG: 07.09.1991	74
1992	Ardahan ve Iğdır ilçeleri, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 3806; RG: 03.06.1992	76
1995	Karabük, Kilis ve Yalova ilçeleri, il statüsüne getirildi.	KHK No: 550; RG: 06.06.1995	79
1996	Osmaniye ilçesi, il statüsüne getirildi.	Kanun No: 4200; RG: 28.10.1996	80
1999	Düzce ilçesi, il statüsüne getirildi.	KHK No: 584; RG: 09.12.1999	81

**Tablo 3- Cumhuriyetin İlanı'ndan İtibaren İl Sayılarının Değişimi**

Cumhuriyet Dönemi'nin başlangıcındaki en geniş kapsamlı taşra düzenlemesi, 26 Haziran 1926'da Resmî Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren "877 Sayılı Teşkilatı Mülkiye Kanunu" ile yapılmıştır. Bu düzenlemeyle mülki idare birimleri kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmiş, 11 il ilçeye, 27 ilçe bucağa dönüştürülmüş, 60 bucak kaldırılmış, 18 yeni ilçe oluşturulmuş ve 17 ilçe

başka bir ile bağlanmıştır.<sup>66</sup> Bu çerçevede ilçeye dönüştürülenler arasında Ardahan, Beyoğlu, Çatalca, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş, Siverek, Tunceli ve Üsküdar illeri yer almıştır.

Henüz Cumhuriyetin ilk yıllarında böylesine kapsamlı bir girişimde bulunulmasının arka planında onlarca idari neden olsa da bu düzenlemeyi acil kılan en önemli faktör, özellikle ülkenin doğu ve güneydoğu bölgelerinde ardı ardına patlak veren isyanlar olmuştur. Bunların ortaya çıkmaları ve büyümelerinde önceden mülhak liva olan bazı birimlerin müstakil hâle getirilmesinin etkili olduğu düşüncesi sonucunda bölgedeki bazı illerin kaldırılması gündeme gelmiştir.<sup>67</sup> Hatta bunların hangileri olacağını belirlemek için 3 Mayıs 1925'te alınan "1868 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı" ile "Seyyar Tetkik Heyetleri" ve onların raporlarına göre inceleme yapacak bir "Merkez Komisyonu"nun kurulması planlanmıştır.<sup>68</sup> Söz konusu heyetlerin, mülki idare taksimatını iyileştirmeye yönelik gözlemleri; İçişleri, Sağlık, Bayındırlık ve Milli Savunma bakanlıkları temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir merkezî kurul tarafından incelenmiş ve bunun sonucunda hazırlanan "Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumî Rapor"da birtakım gerekçeler yüzünden bazı illerin kaldırılmasına ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.<sup>69</sup> 877 Sayılı Kanun'dan sonra söz konusu illerin dışında Doğubayazıt ve Bitlis illeri, ilçeye dönüştürülmüş, onların ilçeleri olan Ağrı ve Muş il statüsüne getirilmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nin geniş kapsamlı ikinci mülki idare taksimatı düzenlemesi 1933 yılında yapılmıştır. Bunun arka planındaysa 1929 Ekonomik Krizi'nin getirdiği koşullar yer almaktadır. Krizin etkilerinin yoğun olarak hissedildiği 1930-1931 Dönemi'nde Gazi Mustafa Kemal Atatürk, Cumhurbaşkanı olarak Anadolu'nun pek çok şehrini gezmiş ve bu seyahatler esnasında mülki idare taksimatı bakımından bazı sıkıntılar tespit etmiştir. Cumhuriyetin onuncu yılında Vilayetler İdaresi Genel Müdürlüğünün

---

<sup>66</sup> RG, 877 Sayılı Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu, Tarih 26.06.1926, Sayı 404.

<sup>67</sup> Küçüküçürlü, agm., s. 24.

<sup>68</sup> Söz konusu karardaki ifadeler şunlardır: "...*taksimat-ı mülkiyyede avârız-ı arzîyye, mevâk-ı tabîyye, ahvâl-i iklîmiyye, turuk-u muvâsala, memelât-ı ticârîyye, ihtiyâcât-ı iktisadîyye, husûsât-ı içtimâîyye, mesâba-i satbîyye, nüfus ve merakız-ı idarenin merkezîyyet-i mevkîyyesi gibi hususat hakkında tedkikat-ı muktaazîyyede bulunmak ve vazîfeleri üç ay devam etmek üzere, merbut cedvelde muharrer on beş muntaka dabilinde Dâbilîyye, Müdâfâa-i Millîye, Ticâret Vekâletlerince müntabab birer memurun iştirakiyle seyyar tetkik hey'etlerinin teşkîli ve bunların ibzâr edeceği raporları tetkik ve muamele-i lazîmesi tesbit için alâkadar Vekâletlerden tayin olunacak zehâttan müteşekkil bir hey'et-i merkezîyyenin serian intihab ve tavzîfi muvafık olacağı bildirilmiş...*" BC.A, BKDB, 30. 18. 1. 1. / 13. 27. 2 (03.05.1925).

<sup>69</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.1926).

yayımladığı “On Senelik Çalışma Raporu”nda Atatürk’ün şu tespitleri yer almıştır:<sup>70</sup>

“Hükûmet her yerde teşkilâtiyle, şahıslarıyla, selâhiyet ve vazifeleriyle kuvvetlendirmeye muhtaçtır. Zaman zaman tesirini gösteren muhtelif mahalli cereyanların doğurduğu şimdiki çok vilayet teşkilatı birçok noktalardan zararlıdır. Bu kadar vilayeti idare için kıymetli Vali ve bilhassa Rüesa bulunamıyor. Bir taraftan ondan fazla kazalı vilayet varken öte tarafta iki kazalı bir Vilayetin ayrı bir idare cüz’ü tamı olmasını mücbir kılacak sebebi müşahede etmek kabil değildir. Bilakis vilayetler bu dar taksimatı coğrafi, siyasi ve iktisadi vaziyeti bir olan yan yana mıntıkalarda ayrı idare fikirleri yapıyor. Bu sebeple mevcut vilayetlerimizin adedi mümkün olduğu kadar azaltılmalı...”

Cumhurbaşkanının direktifleri doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından dokuz rapor hazırlanmıştır. Bunlardan biri de mülki idare taksimatı ile ilgilidir ve söz konusu Rapor’un başlangıcında illerin azaltılması gereğinden bahsedilmiştir:<sup>71</sup>

“Bugünkü vilâyet teşkilâtı idare noktasından faydalı değildir. Vilâyetlerimizden bir kısmı coğrafi vaziyet, iktisadi münasebat noktasından ve diğer kısmı nüfusunun azlığından ve masrafının varidatından fazla olmasından ve imâr ve inkişafa gayri müsait bulunmasından dolayı vilayet teşkilâtını muhafaza edemeyecek bir vaziyettedir. Binaenaleyh bir kısmının lağvedilerek civar vilayetlere ilhaki icap etmektedir.”

Raporda mülki idare taksimatının gelişimi anlatıldıktan sonra küçük ölçekli illere dayalı sistemin yarattığı sorunlar sıralanmış ve ardından da Türkiye’deki mevcut illerin bazılarının kaldırılarak il sayısının sırasıyla 50, 46 ve 39 olarak belirleneceği üç projeye ve bunların haritalarına yer verilmiştir.

Harita 1’deki proje çerçevesinde ilçeye dönüştürülmek suretiyle kaldırılması planlanan on üç ilin arasında Aksaray, Bilecik, Burdur, Gümüşhane, Hakkâri, İçel (Silifke), Kırklareli, Ordu, Osmaniye, Rize, Sinop, Şebinkarahisar ve Tokat yer almaktadır.

Harita 2’deki projeye göre, ilk projedekilere ek olarak aralarında Çankırı, Denizli, Kırşehir ve Niğde’nin yer aldığı dört ilin daha kaldırılıp ilçeye dönüştürülmesi planlanmıştır.

---

<sup>70</sup> BCA, BMGM, 30. 10. 0. 0. / 64. 432. 16 (00.00.1933).

<sup>71</sup> BCA, BMGM, 30. 10. 0. 0. / 2. 11. 1 (05.05.1931).



**Harita 1- İl Sayısının 50'ye Düşürüleceği Proje<sup>72</sup>**



**Harita 2- İl Sayısının 46'ya Düşürüleceği Proje<sup>73</sup>**

<sup>72</sup> Aynı yer.

<sup>73</sup> Aynı yer.



**Harita 3- İl Sayısının 39'a Düşürüleceği Proje<sup>74</sup>**

Harita 3'teki projeye göreyse, Bolu, Çorum, Giresun, Isparta, Kahramanmaraş, Kütahya ve Manisa illerinin de kaldırılması tasarlanmıştır. Ancak tüm bu projelere rağmen Türkiye'de il sayısının bu kadar azaltılması mümkün olamamıştır. Aynı yıl yayımlanan "2197 Sayılı Bazı Vilayetlerinin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun" ile Aksaray, Hakkâri, Osmaniye ve Şebinkarahisar illeri doğrudan; Artvin ve İçel (Silifke) illeri ise komşu illerle birleştirilip il merkezi hüviyetlerini kaybetmeleri nedeniyle dolaylı olarak kaldırılmış ve ilçeye dönüştürülmüştür.<sup>75</sup>

İl sayısının azaltılması, her ne kadar idare için hizmet ve tasarruf açısından elzem ise de halk tarafından tepkiyle karşılanan bir durumdur. Üstelik il vasfı ortadan kalkacak yerlerde yaşayan vatandaşlar bu duruma çok ciddi tepki göstermişlerdir.<sup>76</sup> Ayrıca ilçeye dönüştürülmesi düşünülen birimlerin mebusları, illerinin mevcut statülerini koruyabilmek için mecliste şiddetli savunmalara başvurmuştur. Bu ve benzeri nedenlerden ötürü bir istisnanın<sup>77</sup> dışında 1933'ten bugüne bir ilin ilçeye dönüştürülmesi gibi bir durum olmamıştır. Bilakis tarihsel

<sup>74</sup> Aynı yer.

<sup>75</sup> RG, 2197 Sayılı Bazı Vilayetlerinin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, Tarih 27.05.1933, Sayı 2411. Söz konusu illerden Artvin hariç tamamı 1931 yılında yayımlanan projelerde kaldırılması düşünülen iller arasında yer almaktaydı. Buradaki tek sürpriz, Rize ile birleştirilerek merkezi Rize'ye taşınan Çoruh (Rize-Artvin) vilayettir.

<sup>76</sup> Burgaç, agm., s. 86.

<sup>77</sup> Politik nedenlerden ötürü 1954'te ilçeye dönüştürülen Kırşehir, yaklaşık üç yıl sonra tekrar il statüsüne getirilmiştir.

süreç içerisinde kademeli olarak il sayısı artırılmıştır. Hatta bu süreç içerisinde il statüsüne getirilen birimlerin birçoğu, 1926'da ve 1933'te ilçeye dönüştürülen illerdir. Çünkü seçmenlerin il veya ilçe olma beklentisi karşısında Türkiye'de birçok hükümet, politik kazanımları da hesaba katarak bu kararları almayı önemli bir görev olarak saymıştır.<sup>78</sup>

Son olarak, bu dönemde ayrı bir parantez açılması gereken konu da 1949'da yürürlüğe giren "5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu"dur. Yayımlandığı tarihteki Türkçeleştirme eğiliminin de etkisiyle bu Kanun'da vilayetler "il", kazalar "ilçe", nahiyeler ise "bucak" terimleriyle ifade edilmiştir. Kanun'un 1. maddesinde "Türkiye coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" hükmü ile Anayasa'nın ilgili maddesine yer verilmiştir.<sup>79</sup> 1964 yılında yapılan değişiklikle bu maddeye "kamu hizmetlerinin gerekleri" ölçütü eklenmiş ve yine bu maddeden "bucakların kasaba ve köylerden meydana geldiğine" ilişkin ifade çıkarılmıştır. Böylece günümüzde de uygulanan mevzuata ulaşılmıştır.

### **Türkiye Cumhuriyeti Mülki İdare Tarihinde İlçeye Dönüştürülen İller**

Mülki idare taksimatı ve il olma koşulları hususunda Türkiye Cumhuriyeti'ndeki mevzuata bakıldığında uzun bir süre "coğrafi durum" ve "iktisadi koşullar" ölçütlerinin belirleyici olduğu ve bunlara 1961 Anayasası ile birlikte "kamu hizmetlerinin gerekleri" şeklinde bir ölçüt eklendiği görülmektedir. Söz konusu ölçütlerin dışında gerek anayasalarda gerekse il idaresine ilişkin kanunlarda herhangi bir ölçüte rastlanılmamaktadır. Ancak münferit uygulamalarda il olmaya yeterli sayılacak birtakım farklı ölçütlere de yer verildiği görülmektedir. Örneğin, 1920 yılında Giresun'un il (müstakil liva) yapılması için teklif edilen kanunun gerekçesinde il statüsü kazanma koşulları şeklinde yorumlanabilecek bazı faktörler yer almaktadır.<sup>80</sup> Bunlar coğrafi genişlik, zenginlik, bayındırlık ve nüfusun çokluğu şeklinde sıralanmaktadır. İl olma için aranan koşullar, bir yandan büyük ölçekli ilçelerin il statüsüne getirilmesinde dikkate alınırken, diğer yandan mevcut durumda söz konusu koşulları sağlamayan illerin de ilçeye dönüştürülmesine zemin hazırlamaktadır.

Bu açıdan cumhuriyet döneminde, il sayısının azaltılmasına hükmedilen geniş kapsamlı iki yasal düzenleme (1926 ve 1933) öncesinde hazırlanan raporlar

<sup>78</sup> Çakır Sümer, agm., s. 281.

<sup>79</sup> RG, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Tarih 18.06.1949, Sayı 7236.

<sup>80</sup> Kanun teklifinin genel gerekçesinde şu ifadelere yer verilmektedir: "Vüsatı, servet ve mamuriyeti ve nüfusunun kesreti itibarıyla Babrisiyah sabilindeki kazaların en mübimini olan Giresun, şark cihetinde bulunan Tirebolu ve garp cihetinde bulunan Ordu kazalarıyla birlikte, bu kazaların merbut buldukları Trabzon vilâyetinden ayrı bir kâta teşkil etmekte oldukları gibi müstakil bir liva vücûda getirmek için lâzımgelen şeraitin kâffesini de camidirler." TBMM ZC, Devre I, Cilt 6, İçtima Senesi I, İçtima No 106 (30.11.1920).

da konuya ilişkin önemli veriler sunmaktadır. 1926 yılındaki 877 Sayılı Kanun'a dayanak teşkil eden "Taksimâtı Mülkiye Tetkikatının Netayıcı Hakkında Umumi Rapor"da illerin kaldırılmasına yönelik şu gerekçeler yer almaktadır: Genel bütçe gelirlerinin yerel giderleri karşılayamaması, özel idaresinin yetersizliği, nüfusunun azlığı, yüzölçümünün darlığı, büyük ve kudretli yönetim kademeleri arasında sıkışmış olması, gelişme ve ilerleme potansiyelinin bulunmaması, alanının doğal koşullar nedeniyle bağımsız yönetilmeye elverişsiz olması, değişen sınırlar göz önünde bulundurulduğunda yeni sınırlar içinde il olarak kalmasına imkân bulunmaması ve ekonomik - askerî bazı gerekçeler.<sup>81</sup> İkinci kapsamlı düzenleme olan 2197 Sayılı Kanun'dan (1933) önce hazırlanan İçişleri Bakanlığı Raporu'nda ise bir birimin il olarak idaresi için dokuz adet ölçüte atıfta bulunulmuştur: Güvenlik, ekonomik ve ticari durum, gelirlerin yeterliliği, askerî örgütlenme ve bununla ilgili ihtiyaç, coğrafi durum, nüfus, ulaşım olanakları, etnografik durum ve yönetilebilirlik.<sup>82</sup> Aslında bu kadar çok faktörün bulunmasına rağmen mevzuatta oldukça az ölçütün yer alması ve de söz konusu ölçütlerin yeterli derecede somutlaştırılmaması; bir ilin ilçeye dönüştürülmesi sürecinin keyfileştirilmesine yol açabilmektedir. Örneğin, coğrafi durum bir ölçüttür ancak nasıl bir coğrafi durumun gerekli olacağı belirsizdir. Yine iktisadi koşullar belirleyici olmasına rağmen söz konusu koşullar açısından uzlaşmış bir standart bulunmamaktadır. Bu yüzden cumhuriyet döneminde ilçeye dönüştürülen illerin her birinin ilgili serüvenleri araştırmaya değer bir konu hâline gelmektedir. Buradan hareketle, cumhuriyet dönemindeki ilden ilçeye dönüştürülme süreçlerinde sunulan gerekçeler ile mevzuatta yer alan il olma koşullarının ne ölçüde bağdaştığının test edilmesi araştırmanın amacını oluşturmaktadır.

Cumhuriyet Dönemi'nde ilçeye dönüştürülen toplam yirmi il bulunmakta ve bunlar araştırma evrenini oluşturmaktadır. Bu iller alfabetik olarak Aksaray, Ardahan, Artvin, Beyoğlu, Bitlis, Çatalca, Doğubayazıt, Ergani, Gelibolu, Genç, Hakkâri, Kırşehir, Kozan, Muş, Osmaniye, Silifke, Siverek, Şebinkarahisar, Tunceli ve Üsküdar şeklinde sıralanmaktadır. Bunlardan dokuzu, takip eden süreçte yeniden il statüsüne getirildiği için araştırmanın örnekleme dâhil edilmemiştir. Bunun sonucunda araştırma örnekleme ilçeye dönüştürülme sırasına göre Beyoğlu ve Üsküdar, Çatalca, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Siverek, Doğubayazıt, Silifke ve Şebinkarahisar kentlerinden oluşmaktadır.

#### *Beyoğlu ve Üsküdar*

Bu iki kentün yakın bir zamanda ilçeye dönüştürüleceğinin ilk sinyali, millî mücadele döneminde mühlak bırakılan tüm livaların müstakil hâle getirilmesini

<sup>81</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.1926).

<sup>82</sup> B.C.A, BMGM, 30. 10. 0. 0. / 2. 11. 1 (05.05.1931).

düzenleyen 82 Sayılı Karar'dır. 1924 yılında alınan bu kararda Beyoğlu ve Üsküdar dışındaki tüm livaların müstakil bir şekilde yönetilmesi düzenlenmiştir. Söz konusu kararın alındığı oturumda Konya mebusu Musa Kazım Bey'in ifadeleri konuyla ilgili önemli ipuçları vermektedir:<sup>83</sup>

“Üsküdar ve Beyoğlu gibi İstanbul vilâyetinin eczayı gayrifarıkasını yani bir kül teşkil eden ve bizzarure bir liva veya kaza halinde idaresi lâbüt olan bu iki müstesna olmak üzere elviyei sairenin yani mülhak idare olunan vilâyetlerin müstakillen idaresi gayet tabiidir.”

İstanbul'dan bağımsız iller olarak örgütlenilemeyeceklerinden hareketle bu iki kentte, diğerlerinin aksine mülhak olma durumu devam etmiştir. Hatta tüm livaların vilayet olarak isimlendirilmesiyle birlikte “mülhak vilayet” (vilayete bağlı vilayet) gibi saçma bir durum ortaya çıkmıştır. Bunun da etkisiyle illerin azaltılmasına yönelik yapılan gözlem ve hazırlanan raporlarda akla ilk gelen iller Beyoğlu ve Üsküdar olmuştur. 877 Sayılı Kanun'a dayanak teşkil eden Rapor'da da bu iki ilin kaldırılmasına yönelik gerekçeler aşağıdaki şekilde sunulmaktadır:<sup>84</sup>

“İşbu iki vilâyet öteden beri İstanbul vilâyetiyle bir kül olarak mütalâa olunur, üçüne birden bilâdı selâse tesmiye edilir. İşbu bilâdı selâse hakkında öteden beri muhtelif tarzı idareler tatbik ve tecrübe olunduktan sonra Beyoğlu ile Üsküdar vilâyet unvanı altında İstanbul vilâyetine tabi tutulmuştur. Elyevm bu şekli idare caridir. Binaenaleyh hangi devri idarede olursa olsun bunların yekdiğerinden ayrı olarak müstakilen idareleri kabil olamamış ve üçünün bir merkezden temini emri idaresi mecburiyeti hissedilmiştir. Bilâdı selâseden<sup>85</sup> Beyoğlu ile Üsküdar'a şimdiki halde vilâyet denilmesi sadece bir unvan tevcihinden ibaret kalmıştır.”

Beyoğlu ve Üsküdar; idari, mali ve tarihî açılardan İstanbul iliyle bütünlük teşkil etmektedir. Nitekim maliye, belediye, özel idare, zabıta ve askerlik hizmetlerinin bu üç kent için de aynı merkezden idare edildiği, ilgili Rapor'un ilerleyen sayfalarında yer almaktadır. Buradan hareketle, söz konusu iki ilin ilçeye dönüştürülmesinde özel nedenlerin ve bunun yanında özel idarenin yetersizliğinin belirleyici olduğu iddia edilebilir.

#### *Çatalca*

Beyoğlu ve Üsküdar gibi İstanbul'a ilçe olarak bağlanan Çatalca'nın durumu, bu iki kentten farklıdır. Her şeyden önce, 1865'te liva olan Çatalca millî

<sup>83</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 7, İçtima Senesi II, İçtima No 6 (08.03.1924).

<sup>84</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.1926).

<sup>85</sup> *Bilâd-ı selâse*, İstanbul'a bağlı üç ilçe için kullanılan özel bir ilmiye tabiridir. Bu ilçelerden ikisi Galata (Beyoğlu) ve Üsküdar'dır. Üçüncü ilçe olan Eyüp ise İstanbul ilinin merkezini ifade etmektedir; bk. Mehmet İpşirli, “Bilâd-ı Selâse”, *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 6, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1992, s. 151.



mücadele döneminden çok önce 1895'te müstakil hâle getirilmiştir. Dolayısıyla 1926'da ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan faktörler, İstanbul'a bağlanan diğer iki ilde olduğu gibi uygulamada bulunan idari bütünlükten kaynaklanmamaktadır. Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayıcı Hakkında Umumî Rapor'da Çatalca ilinin kaldırılmasına ilişkin gerekçeler şu şekilde özetlenmektedir:<sup>86</sup>

“2559 murabba kilometre mesahai şathiyesinde olup 52 000 nüfusu havidir. Çatalca Vilâyeti elyevm vilâyet teşkilâtını muhafaza edebilecek evsaf ve şeraiti haiz değildir. Muhaberatı sabıkada Bulgarlar ve Yunanlılar tarafından nefsi Çatalca'da İslam mahallât ve mebanisi kâmilen tahrip edilmiş ve bu meyanda mübadeleye tabi Rum sükkânı da hini hareketlerinde emvali gayrimenkulelerini ekseriyetle tahrip eylemiştir. Mübadil muhacirini İslâmiye ise tahribatı vakıayı imar edebilecek bir halde değildir. Seksen bin lira raddesinde bulunan idarei hususiye varidatı da mahallî ihtiyacatına nispetle pek cüzdür. Belediyesi dahi minelvücu kudretsizdir. Çatalca Vilâyeti vilâyet teşkilâtını bile muhafazaya muktedir olamayacak bir vaziyettedir...”

İfadelerden anlaşılacağı üzere, Çatalca'nın ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan faktörler; yüzölçümünün darlığı, nüfusunun azlığı, bayındır olmaması, gelirlerinin giderlerini karşılayamaması ve özel idaresinin yetersizliğidir.

#### *Ergani*

Ergani, 1883'te liva olmasına rağmen 1924'e kadar Diyarbakır'a bağlı şekilde yönetilmiştir. Millî mücadele döneminde birçok mülhak liva müstakil hâle getirilmiş, ancak Ergani 82 Sayılı Karar ile en sona bırakılanlardan olmuştur. Nuray Ertürk Keskin, Ergani'nin de aralarında bulunduğu müstakil hâle en son getirilen livaların birçoğunun kuzeydoğu ve güneydoğu sınır bölgelerinde yer almaları ve bununla bağlantılı olarak ulusal çıkar açısından kuvvetli bir merkezîyetle yönetilmeleri gereksiniminden ötürü uzun bir süre müstakil hâle getirilmediklerini öne sürmektedir.<sup>87</sup> Nitekim iki yılın ardından cumhuriyet dönemindeki ilk kapsamlı mülki idare düzenlemesiyle Ergani ilçeye dönüştürülmüştür.

Raporda Ergani'nin ilçeye dönüştürülmesine yönelik şu gerekçelere yer verilmektedir:<sup>88</sup>

“Bu Vilâyet Diyarbekir, Elâziz vilâyetleri arasında sıkışmış küçük bir sahada müteşekkil ve nüfusu 80 000 küsurdur. Gerek mesahai sathiyesine ve gerekse nüfusla malî ve mahallî varidatına nazaran vilâyet evsafını bir veçhile

<sup>86</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109. (29.05.1926).

<sup>87</sup> Ertürk Keskin, *agt.*, s. 243-244.

<sup>88</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.1926).

haiz olmamasına mebni İlgası muvafık görülmüş ve cetvelde muharrer suretle civar vilâyetlere taksim olunmuştur.”

Kısaca Ergani'nin ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan faktörler; büyük ve kudretli yönetim kademeleri arasında sıkışmış olması, yüzölçümünün darlığı, nüfusunun azlığı ve gelirlerinin yetersizliği olarak gösterilmektedir. Burada dikkat çeken nokta, güvenlikle ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemiş olmasıdır. Oysa Ergani, Şeyh Sait İsyanı esnasında ele geçirilen yerlerden biridir.

#### *Gelibolu*

İmparatorluğun en eski livalarından biri olan Gelibolu'nun ilçeye dönüştürülmesinde rol oynayan faktörler, 877 Sayılı Kanun'a dayanak teşkil eden raporda şu cümlelerle açıklanmaktadır:<sup>89</sup>

“Vilâyet merkezini teşkil eden Gelibolu kasabası Çanakale Boğazının Marmara methali dahilinde kâin olup Dedeğaç şimendiferi inşa edilmeden evvel Trakya ve Bulgaristan'ın mahreci iken, hattın inşasından sonra sönmeye yüz tutmuş ve bu sebeple muamelâtı ticariyesi etrafındaki dar sahaya inhisar etmiştir ve sonradan tevali eden muharebatta mebanii resmiye ve hususiyesi yanıp kasaba harap olmuş ve elyevm mahdut birkaç dairei resmiye siyah eski evlerden mürekkep ufak bir kasaba halinde kalmıştır. Binaenaleyh bugünkü hal ve şekliyle vilâyet evsafını tamamıyla kaybetmiş ve bu yüzden vilâyeti mezkûrenin lağvı zarurî olmuştur.”

Bu açıdan Gelibolu'nun ilçeye dönüştürülmesinde, Dedeğaç demiryolunun yapılmasından sonra Balkanlara uzanan ulaşım aksından çıkarak cazibesini yitirmesi ve bununla bağlantılı olarak ticaret hacminin azalması etkili olmuştur. Ayrıca, Çanakale Muharebeleri'nin yarattığı tahribat da yine bu faktörler arasında değerlendirilmektedir. Dolayısıyla söz konusu faktörler; gelişme ve ilerleme potansiyelinin bulunmaması, ekonomik durum ve bayındır olmaması şeklinde özetlenebilir.

#### *Genç*

1878'de Bitlis'e bağlı bir liva olan Genç, Millî Mücadele Dönemi'nde aşiretlerin bağlılığını sağlamak amacıyla müstakil hâle getirilmiştir.<sup>90</sup> Kısa bir süre sonra 1926'da ilçeye dönüştürülmesindeyse Şeyh Sait İsyanı'nın burada patlak vermesinin etkili olduğu tahmin edilmektedir; ancak *Taksimati Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumî Rapor*'da bu veya güvenlikle ilgili herhangi bir boyuta değinilmediği gözlemlenmektedir:<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Aynı yer.

<sup>90</sup> Ertürk Keskin, *agt.*, s. 231.

<sup>91</sup> TBMM ZC, Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.1926).

“Bu vilâyetin gerek sahasına ve gerek nüfusuna nispetle vilâyet teşkilâtım muhafaza edemeyeceği görülmüştür. Bir de varidatının bir kaza derecesinden dun olmasıyla beraber masarifinin nısfına bile tekabül edememekte bulunması cihetiyle de vilâyetin ilgası zarurî görülmekte olduğundan, Genç Vilâyetinin kaza haline kalbi ve mülhakatının merbut cetvel dâiresinde etrafındaki cüz’ü İdarilere taksimi tensip olundu. Bu vilâyetin varidatı masarifinin nısfı raddesindedir.”

Buradan hareketle, Genç’in ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan faktörler yüzölçümünün darlığı, nüfusun azlığı ve gelirlerinin giderlerini karşılayamaması şeklinde sıralanmaktadır.

#### *Kozan*

Osmanlı İmparatorluğu’ndaki idari serüveni boyunca Adana’ya bağlı bir liva olan Kozan, millî mücadele döneminde Ergani gibi müstakil hâle getirilen son livalar arasında yer almış ve kısa bir süre sonra da ilçeye dönüştürülmüştür. Raporunda söz konusu dönüşümün gerekçeleri aşağıdaki ifadelerle açıklanmaktadır:<sup>92</sup>

“İşbu vilâyet dahi 70 000’den dun nüfusu ile vilâyet evsafını kaybetmiştir. Her ne kadar arazisi on bir bin murabba kilometreyi müteceviz ve bu itibarla sahaca vasat derecedeki vilâyetlerden madut ise de, arazisinin teşkilâtiyle tabiaten Adana vilâyetinin eczasından addolunacağına ve ticari, iktisadi velhasıl hayati bütün mevcudiyeti Adana vilâyetiyle tevhit iktiza etmekte bulunduğu binaen vilâyet teşkilâtının ilgasiyle Adana vilâyetine raptı münasip görülmüştür.”

Yukarıda yer alan ifadeler, Kozan’ın ilçeye dönüştürülmesinde nüfusunun azlığı ve ekonomik koşulların etkili olduğunu göstermektedir.

#### *Siverek*

1908’de Diyarbakır’a bağlı bir liva olarak örgütlendirilen Siverek 1923’te müstakil liva olmuş, ancak üç yıl sonra ilçeye dönüştürülerek Şanlıurfa iline bağlanmıştır. Tıpkı Genç ve Ergani’de olduğu gibi Şeyh Sait İsyanının yayıldığı alanlardan biri olan Siverek’in ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan gerekçeler Rapor’da şu cümlelerle anlatılmaktadır:<sup>93</sup>

“Siverek’in menaati arziye ve münasebatı umumiyeleri itibariyle yekdiğerinden ayrılmış olan Viranşehir’den başka kazası olmaması ve merkezinin vilâyete lâyük ve kâfi bir kabiliyet ve mazhariyette bulunmaması hasabiyle Viranşehir’in münasebatı tabiiye ve emzicei ahali ve bilhassa hududu maili ile olan alâkası itibariyle Urfa’ya ilhaki tensip edilmiş ve bu suretle mülhak kazası kalmayan Siverek’in, Çermik kazasını ikiye ayıran ve

<sup>92</sup> Aynı yer.

<sup>93</sup> Aynı yer.

kışın gayri kabili mürur bir hale getiren Kızılçubuk çayının Cenubundaki kurusu ilhak edilmek ve Siverek'in Cenubundaki kuradan bir kısım yeni teşekkül eden Hilvan kazasına verilmek suretiyle münasebatı daime ve iktisadiyede bulunduğu Urfa'ya rapt ve ilhakı muvafık görmüştür.”

Rapora göre, Siverek'in ilçeye dönüştürülmesinde etkili olan tek faktör, Viranşehir'den başka ilçesinin kalmaması ve il merkezinin de yetersiz oluşudur. Ancak söz konusu yetersizliğin hangi alanlarda olduğu konusunda detay verilmemektedir. Bu nedenle, Siverek'in ilçeye dönüştürülmesi bağlamında öne sürülebilecek tek faktör, yeni sınırlarında il kalmasına imkân bulunmamasıdır.

#### *Doğubayazıt*

Eski ismi Bayazıt olan ve imparatorluk döneminde Erzurum'a bağlı bir şekilde yönetilen Ağrı, milli mücadele döneminde müstakil hâle getirilen ilk livalar arasında yer almıştır. Yaklaşık altı yıl sonra ise 24 Kasım 1926 tarih ve 4395 Sayılı Karar ile günümüzdeki Ağrı ilinin merkezi Doğubayazıt'tan Karaköse'ye taşınmıştır. İlgili kararda il merkezinin taşınmasının nedenleri şu şekilde gösterilmektedir:<sup>94</sup>

“Trabzon-Tebriz, Van-Bitlis yollarında ve vilayetin merkezî bir noktasında bulunan Karaköse kazasının Beyazıt'dan iki misli vasi ve devâ'iri resmîye ile me'murin için ihtiyaca kâfi miktarda hanesi olduğu anlaşıldığından, taksimât-ı mülkiyeye ta'dilatına â'id tedkikat esasına göre Bayazıt merkezinin Karaköse kazası merkezine ve Karaköse kazası hey'etinin de Bayazıt'a nakli, İcra Vekilleri Hey'etinin 24 Teşrinisani 926 tarihli ictima'ında tasvib ve kabul olunmuştur.”

Özetle, il merkezinin taşınmasında coğrafi konum ve bayındırlık faktörlerinin etkili olduğu iddia edilebilir. Öte yandan bu düzenleme her ne kadar söz konusu ilin kaldırılması anlamına gelmese de uygulamada Doğubayazıt'ın ilçeye dönüştürülmesiyle aynı sonucu vermektedir.

#### *Silifke*

Silifke, 1915 yılında Adana'dan ayrılan İçil (İçel) müstakil livasının merkezidir. Cumhuriyet döneminde il olan İçel, Atatürk'ün 1930-1931 yıllarında gerçekleştirdiği yurt içi gezilerinden sonra hazırlanan İçişleri Bakanlığı Raporu'nda kaldırılması düşünülen iller arasında yer almıştır. Söz konusu Rapor'da İçel ile ilgili şu ifadeler yer verilmektedir:<sup>95</sup>

“İnkişafa müsait değildir, Mersin vilayetine ilhakı takdirinde daha ziyade inkişaf edecektir. Binaenaleyh lağvile Mersin vilâyetine raptı ve Konya vilâyetinin Ermenek kazasının da iktisadi ve yol vaziyeti dolayısıyla sahil ile daha çok münasebetdar olduğundan bu kazanın Mersin vilâyetine ilhakı ve

<sup>94</sup> *BCA*, BKDB, 30. 18. 1. 1. / 21. 72. 18 (24.11.1926).

<sup>95</sup> *BCA*, BMGM, 30. 10. 0. 0. / 2. 11. 1 (05.05.1931).

Konya ile münasebeti bulunan Akseki kazasının da Konya vilayetine raprı muvafık görölmüştür.”

Raporda her ne kadar İçel’in Mersin iline bağlanması öngörölse de iki yıl sonra yayımlanan 2197 Sayılı Kanun’da İçel ile Mersin illerinin birleştirilerek merkezi Mersin olacak şekilde İçel ismiyle anılması yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Görüldüğü üzere Rapor ile Kanun arasında yöntem farkı bulunmaktadır. Ancak merkezi Silifke olan ilin kaldırılarak Mersin’e bağlanması ve Mersin iline İçel isminin verilmesi; uygulamada Silifke’nin ilçeye dönüştürüldüğü anlamına gelmektedir. Bunun gerekçesi olarak ise gelişme ve ilerleme potansiyelinin olmamasına vurgu yapılmaktadır.

### *Şebinkarahisar*

Osmanlı Dönemi’nde uzun bir dönem Sivas’a bağlı mülhak liva olarak örgütlendirilen ve eski ismi Karahisarışarki olan Şebinkarahisar, 1920 yılında müstakil liva hâline getirilmiştir. Cumhuriyetin onuncu yılında yapılan geniş kapsamlı mülki idare düzenlemesi (2197 Sayılı Kanun) ile ilçeye dönüştürülen Şebinkarahisar, 1931 yılında yayımlanan ve bu düzenlemeye dayanak oluşturan Bakanlık Raporu’nda şu cümlelerle anılmaktadır:<sup>96</sup>

“Mesahai şathiyesi 5 410 kilometre murabbaı olan bu vilâyetin nüfusu 108 000, varıdatı umumiyesi 283 340 lira ve masarifi 314 760 lira olup varıdatı mahalli ihtiyaca bile kifayet etmemektedir. Bu vilâyet kısmen Giresun’un ve kısmen Ordu’nun bir hinterlandı mesabesinde. Vaziyeti coğrafisi itibarile atiyen de inkişaf edecek bir halde değildir. Sivas hattının şarka temdidi halinde bile ancak Suşehri kazası bir derece inkişaf edebilir. İhracatı hemen yok gibidir. Askeri bir ehemmiyeti haiz değildir...”

İfadelerden de anlaşılacağı üzere, Şebinkarahisar’ın ilçeye dönüştürülmesinde gelirlerinin giderlerini karşılayamaması, büyük ve kudretli yönetim kademeleri arasında sıkışmış olması, coğrafi konumu, gelişme ve ilerleme potansiyelinin bulunmaması, ekonomik durumu ve askerî açıdan önem arz etmemesi gibi faktörler etkili olmuştur.

### **Sonuç**

Cumhuriyet Dönemi mülki idare taksimatı için il statüsüne getirilme veya ilçeye dönüştürülme konusunda net bir standartlar kümesinden bahsetmek güçtür. Kaldı ki, Anayasa’da ve İl İdaresi Kanunu’nda üç ölçütten söz edilmişse de bunlar yeterli derecede somut değildir. Örneğin, coğrafya durumu mülki idare taksimatı açısından birinci ölçüttür. Ancak bununla ne kastedildiği mevzuatta net bir şekilde ortaya koyulmamaktadır. Nitekim geçmişte yapılan mülki idare düzenlemelerine dayanak teşkil eden araştırma ve raporlar incelendiğinde coğrafya durumunu “büyük ve kudretli yönetim kademeleri

<sup>96</sup> Aynı yer.

arasındaki sıkışmışlık”, “alanının doğal koşullar nedeniyle bağımsız yönetilmeye elverişsizliği”, “yeni sınırlarda il olarak kalmanın imkânsızlığı” gibi faktörlerin belirlediği görülmektedir. Benzer şekilde mevzuatta yer alan bir diğer ölçüt, ekonomik koşullardır. Yine söz konusu deneyimlere aracılık eden araştırma ve raporlar; “gelirlerinin giderleri karşılayamaması”, “gelişme ve ilerleme potansiyelinin bulunmaması”, “ticari faaliyetlerin ve ihracatın yetersizliği” ve “ticaret yollarının başka alanlara kayması” gibi ölçütlerin ekonomik koşulları yarattığını gözler önüne sermektedir. Üçüncü ölçüt olan “kamu hizmetinin gerekleri” ise oldukça muğlak bir ifadedir.

Bununla birlikte, ilgili düzenlemelere dayanak teşkil eden raporlara bakıldığında üç temel koşulun dışında günümüze kadar mevzuatta hiç yer almayan ölçütlerin de mülki idare taksimatında rol oynadığı görülmektedir. Nüfus, yüzölçümü, bayındırlık, özel idarenin yetersizliği, askerî örgütlenme, etnografik durum ve güvenlik gibi faktörler bu bağlamda değerlendirilmektedir. Tablo 4, spesifik olarak her bir ilin hangi gerekçelerle ilçeye dönüştüğünü göstermektedir.

İlçeye Dönüştürülme Gerekçeleri	Üsküdar	Beyoğlu	Çatalca	Ergani	Gelibolu	Genç	Koşan	Siverek	Doğubayazıt	Silivke	Şebinkarahisar
Coğrafya durumu				✓				✓	✓		✓
Ekonomik koşullar			✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Nüfus			✓	✓		✓	✓				
Yüzölçümü			✓	✓		✓					
Bayındırlık			✓		✓				✓		
Özel idarenin yetersizliği	✓	✓	✓								
Askerî örgütlenme											✓

**Tablo 4- Örneklemede Yer Alan İllerin İlçeye Dönüştürülme Gerekçeleri**

Tablo 4’teki veriler ışığında, Cumhuriyet tarihinde tekrardan il statüsüne getirilmeyen on bir ilin, ilçeye dönüştürülme gerekçelerine bakıldığında; mevzuatta yer alan iki temel koşulun sayısal anlamda başı çektiği gözlemlenmiştir. Bu bağlamda ekonomik koşulların yedi, coğrafya durumunun

ise dört ilin ilçeye dönüştürülmesinde etkili olduğuna tanıklık edilmiştir. Ancak bunun yanında dört ilde nüfusun, üçer ilde yüzölçümü, bayındırlık ve özel idarenin yetersizliğinin ve bir ilde askerî örgütlenmenin belirleyici olduğuna da ulaşılmıştır. Diğer yandan ilgili raporlarda mülki idare taksimatında rol oynayan faktörler arasında gösterilmesine rağmen güvenlik ve etnografya durumunun herhangi bir ilin ilçeye dönüştürülmesinde gerekçe olarak sunulmadığı dikkat çekmiştir. 1926 yılında yapılan düzenlemede isyanların geliştiği ve yayıldığı bazı doğu illeri ilçeye dönüştürülmüşse de resmî metinlerde bundan bahsedilmediği tespit edilmiştir. Oysa literatürde doğudaki bazı illerin kaldırılması genellikle isyanlarla ilişkilendirilmiştir. Buradan hareketle, mülki idare taksimatında göz önünde bulundurulacak net göstergeler oluşturmanın hem idareyi her düzenleme için ayrı gerekçeler dizisi üretmekten kurtaracağı hem de bunların halk nazarında daha güvenilir ve kabul edilebilir olmasını sağlayacağı öne sürülebilir.

Sonuç olarak, günümüzde bazı iller, birçok açıdan ortalama bir ilçeden daha vasat durumdadır. Ancak mülki idare taksimatına yönelik net standartların olmayışı, etkin ve verimli bir bölümlenmeyi imkânsız hâle getirmektedir. Hatta tarihsel süreçte ilçeye dönüştürülen illerin yarısının tekrar il statüsüne getirilebilmesinin de söz konusu durumdan kaynaklandığı ileri sürülebilir. Bu nedenle, il ve ilçe kurulması hakkında net, tutarlı ve ölçülebilir koşullar üretmek ve bunları mevzuata eklemek; etkin bir idari örgütlenmeyi tesis edebilmek açısından son derecede elzemdir. Böylelikle hem asimetrik bir mülki idare taksimatının önü kesilebilir hem de ilçeye dönüştürülmesi gereken yerlerdeki halkın konuyla ilgili direnişi adil, tutarlı ve tavizsiz bir şekilde uygulanan standartlar kümesi sayesinde kırılabilir.

## **Kaynaklar**

### **Arşiv Kaynakları**

*T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA), Ankara*

Başbakanlık Kararlar Dairesi Başkanlığı (BKDB),

30. 18. 1. 1. / 1. 4. 6 (18.06.1920).

30. 18. 1. 1. / 13. 27. 2 (03.05.1925).

30. 18. 1. 1. / 21. 72. 18 (24.11.1926).

Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü (BMGM),

30. 10. 0. 0. / 64. 431. 14 (11.03.1924).

30. 10. 0. 0. / 2. 11. 1 (05.05.1931).

30. 10. 0. 0. / 64. 432. 16 (00.00.1933).

### **Resmî Yayınlar**

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Cerideleri (TBMM ZC)*

(1920) Devre I, Cilt 6, İçtima Senesi I, İçtima No 106 (30.11.).

(1923) Devre II, Cilt 4, İçtima Senesi I, İçtima No 64 (08.12.).

(1924) Devre II, Cilt 7, İçtima Senesi II, İçtima No 6 (08.03.).

(1926) Devre II, Cilt 25, İçtima Senesi III, İçtima No 109 (29.05.).

*Resmî Gazete (RG)*

(1921) 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 07.02., Sayı 1.

(1924) 491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 24.05., Sayı 71.

(1926) 877 Sayılı Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu, 26.06., Sayı 404.

(1929) 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 05.05, Sayı 1184.

(1933) 2197 Sayılı Bazı Vilayetlerinin İlğası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, Tarih 27.05.1933, Sayı 2411.

(1949) 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Tarih 18.06., Sayı 7236.

### **Kitaplar, Makaleler ve Tezler**

APAN Ahmet (2014) *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

AYMAN GÜLER Birgül (2007) Otuzlu Yıllarda Yönetim, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Editör: Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, s. 1-20.

BAŞA Şafak (2015) Dâhiliye Vekâleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi (1920-1930), *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014)*, Editör: Mehmet ÇELİK, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara, s. 18-141.

BİLGİ Nejdet (2002) Cumhuriyet’in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950), *Türkler*, Editörler: Hasan Celal GÜZEL – Kemal ÇİÇEK – Salim KOCA, Cilt 17, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 566-591.

BURGAÇ Murat (2019) İmparatorluktan Cumhuriyete Devreden Bir Sorun: Mülki Taksimat, *History Studies*, Cilt 11, Sayı 1, s. 75-90.

ÇAKIR SÜMER Gülizar (2020) Türkiye’de Kentleşme Politikası Olarak Mülki İdarileşme, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 490, s. 269-296.

ÇELİK Zeynep (2008) *Empire, Architecture, and the City: French-Ottoman Encounters, 1830–1914*, University of Washington Press, London.

DAVISON Roderic H. (1963) *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, Princeton University Press, Princeton.



- ENGELHARDT Edouard-Philippe (2010) *Türkiye’de Çağdaşlaşma Hareketleri (Tanzimat)*, Çev. Örgen UĞURLU – Nurer UĞURLU, Örgün Yayınevi, İstanbul.
- ERTÜRK KESKİN Nuray (2007) *Devletin Toprak Üzerindeki Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- (2012) 1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim, *Açıklamalı Yönetim Zamanizmini 1919-1928*, Editör: Nuray ERTÜRK KESKİN, Cilt 1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, s. 195-452.
- EYÜBOĞLU M. Savacı (1951) Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları, *İdare Dergisi*, Sayı 211, s. 141-196.
- FINDLEY Carter V. (2014) *Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007*, Çev. Güneş AYAS, Timaş Yayınları, İstanbul.
- GÖYÜNÇ Nejat (1999) Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar), *Osmanlı*, Editör: Güler EREN, Cilt 6 (Teşkilat), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 77-88.
- GÖZLER Kemal (2019) Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 1, s. 1-32.
- GÜRSOY Erol Zihni (2008) Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 458, s. 81-94.
- HEPER Metin (1980) Center and Periphery in the Ottoman Empire: With Special Reference to the Nineteenth Century, *International Political Science Review*, Cilt 1, Sayı 1, s. 81-105.
- (2000) The Ottoman Legacy and Turkish Politics, *Journal of International Affairs*, Cilt 54, Sayı 1, s. 63-82.
- (2015) *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğubatu Yayınları, İstanbul.
- İNALCIK Halil (1995) Eyalet, *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 11, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 548-550.
- (2012) *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- İPŞİRLİ Mehmet (1992) Bilâd-ı Selâse, *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 6, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 151-152.
- (1994) Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, Editör: Ekmeleddin İHSANOĞLU, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, s. 139-282.

- KALABALIK Halil (1999) Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 425, s. 64-74.
- KARASU Koray (2015) İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Editörler: Erkan TURAL – Selim ÇAPAR, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, s. 345-368.
- KARPAT Kemal H. (1972) The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908, *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 3, Sayı 3, s. 243-281.
- KARTAL Nazım (2010) *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KAYA KILIÇ Selda (1995) Şemseddin Sami’nin Vilayet Yönetimi ile İlgili Layihası, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 2, s. 119-135.
- (2005) 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa, *Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt 24, Sayı 37, s. 99-111.
- KORKUD Selâhattin A. (1965) Osmanlı İmparatorluğunda 1325–1909’dan 1334–1918 (Dâhil) Arasında İdare Teşkilatı ve Âmirleri Hakkında Bir İnceleme, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 293-294, s. 3-16.
- KUNT İ. Metin (2014) Devolution from the Centre to the Periphery: An Overview of Ottoman Provincial Administration, *The Dynastic Centre and the Provinces: Agents and Interactions*, Editörler: Jeroen DUINDAM – Sabine DABRINGHAUS, Koninklijke Brill, Leiden, s. 30-48.
- KÜÇÜKÜĞURLU Murat (2009) Türkiye’de Livaların Vilayete Dönüştürülmesi, *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 10, s. 23-50.
- MARDİN Şerif (1973) Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?, *Daedalus*, Cilt 102, Sayı 1, s. 169-190.
- ORTAYLI İlber (2008) *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ÖZTÜRK Namık Kemal (1992) Federalizm ve Türkiye, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, s. 65-76.
- PITCHER Donald Edgar (2001) *Osmanlı İmparatorluğu’nun Tarihsel Coğrafyası*, Çev. Bahar TIRNAKCI, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- SENCER Muzaffer (1984) Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2, s. 21-44.
- ŞAHİN İlhan (2009) Sancak, *Türk Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, Cilt 36, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 97-99.

- ŞAŞMAZ Musa (2014) *Türkiye'nin İdari Taksimatı (1920-2013)*, Cilt 1, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- TARCAN Mehmet (1968) Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 311, s. 22-37.
- TAVUKÇU İbrahim (2020) Millî Mücadele Döneminde TBMM Hükûmetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler, *Tarih ve Gelecek Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, s. 721-758.
- TURAL Erkan (2005) Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Vilayet Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, s. 65-91.
- WEIKER Walter. F. (1968) The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform, *Administrative Science Quarterly*, Cilt 13, Sayı 3, s. 451-470.
- YAZBAK Mahmud (1997) Nabulsi Ulama in the Late Ottoman Period, 1864-1914, *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 29, Sayı 1, s. 71-91.