

Mülki İdare Sınırlarının Belirlenmesi ile İlgili Kuramsal Yaklaşımlar ve Türkiye'deki Geçerli Uygulamalar

Theoretic Approaches about the Determination of Civil Administration Borders and the Current Applications in Turkey

Hulusi Karagel

Mustafa Kemal Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, İlköğretim Bölümü, Sosyal Bilgiler Eğitimi ABD, Antakya /Hatay

hkaragel@mku.edu.tr

Öz: Tarihsel, betimsel ve bağıntısal araştırma modellerinin birlikte ele alındığı “mülki idare sınırlarının tespitinde yaklaşımlar” konulu bu çalışmanın amacı, mülki idare sınırlarının tespitinde dikkate alınan teorik yaklaşımları, idari coğrafya sistematigi ölçeğinde analiz etmek ve mevcut uygulamalardan hareketle Türkiye'deki perspektifi ortaya koymaktır. Çalışmanın ana hatları mülki idare sınırları ve düzenine yönelik değerlendirmelerdir. Bu işleyiş, Cumhuriyet dönemi zaman dilimi içerisinde, Türkiye örneklemini üzerinde ve ikincil kaynak taraması ve istatistiksel bulguları üzerinde tartışma konusu edilmiştir. Çalışmanın sağlayacağı katkı, idari sınırların belirlenmesi ile ilgili kuramsal yaklaşımları tespit etmesi ve Cumhuriyet dönemi Türkiye'sindeki perspektifi ortaya koymasındadır. Araştırmaya göre, idari sınırların tespitinde 15 kuramsal yaklaşımdan söz edilebilir. Bazı idari sınırlarda kuramların birleşmesi söz konusudur. Türkiye'de, bio-bölge yaklaşımına ilgi olmasına rağmen, uygulaması yoktur.

Anahtar Kelimeler: Mülki idare alanı, mülki idare sınırı, idari coğrafya, bölge planlama, Türkiye.

Abstract: The aim of this study that discusses the historical, descriptive and relational research models together, whose title is “the approaches about the determination of civil administration borders”, is to analyze the theoretical approaches that is regarded in the determination of civil administration in the systematic scale of the administrative geography and set forth the perspective in Turkey from existing applications. The guidelines of the study are the evaluations of the civil administration borders and their orders. This working is a matter of debate in the period of Republican period on the sample of Turkey and on the secondary literature review and statistical data. The significance of the study comes from the fact that it determines the theoretical approaches about the determination of administrative borders and sets forth the perspective of Republican Turkey. According to the research, it can be said that there are 15 theoretical approaches in the determination of civil administration borders. There can be a combination of theories in some administrative borders. Although there is interest in bio-region approach in Turkey, there is no application.

Key Words: civil administration area, civil administration border, administrative geography, regional planning, Turkey.

1. Giriş

“Türkiye’de mülki idare sınırlarının tespiti ve tayininde hangi hususlar dikkate alınmaktadır?” probleminden hareketle ortaya çıkan çalışmanın amacı, mülki idare sınırlarının çizilmesinde küresel ölçekte dikkate alınan teorik yaklaşımları tespit ederek, idari coğrafya sistematigi ölçeğinde analiz etmek ve geçerli uygulamalardan hareketle Türkiye’deki perspektifi ortaya koymaktır. Dolayısıyla bu çalışmada, “mülki idare sınırlarının belirlenmesi ile ilgili kuramsal yaklaşımlar” meselesi küresel ölçekte taranmakta ve Türkiye örneklemini üzerinde irdelenmektedir. Kapsamı, “mülki idare sınırlarının tanımlanması ve tespit edilmesine yönelik kavramsal ve yasal çerçeve”, “sınırların tespiti ve tayininde kabul gören küresel yaklaşımlar”, “Türkiye’deki mülki idare sınırlarının belirlenmesi ve Cumhuriyet dönemindeki geçerli uygulamaları” konu edinen analiz ve değerlendirmeler oluşturmaktadır.

Çalışma için, Dünya’nın çeşitli bölgelerinde uygulanmakta olan kuramsal yaklaşımlar taranarak bir araya getirilmiş, idari coğrafya sistematigi kapsamında analiz edilmiş ve Türkiye’deki Cumhuriyet dönemi uygulamalarının kuramsal perspektifi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

“İdari sınırların tespiti ve tayininde hangi yaklaşımlar kullanılmaktadır? Türkiye’de bu yaklaşımlardan hangileri dikkate alınmaktadır?” sorguları, çalışmanın cevap

aranan temel sorularıdır. Çalışmanın hipotezi ise “*mülki idare sınırı, merkezindeki yönetsel gücün yetki ve sorumlulukları gereği hiyerarşik bir düzende ulaşabileceği son noktalar ya da idari etki alanının kanunla belirlenmiş dış çerçevesidir. Bu çerçeve içerisinde bazı baskın karakterli fiziki, beşeri ve ekonomik özellikler çerçeve dışındaki diğer alanlardan önemli ölçüde farklılaşmıştır. Bazı sınırlar yer yer habitatları birbirinden ayırarak ya da birleştirerek bu farklılıklarını net bir biçimde ortaya koyarlar*” şeklinde tespit edilmiştir.

Araştırma ile ilgili temel veri <http://www.rev.net/~aloe/boundary/> elektronik site adresinde 23.01.2008 tarihinden itibaren yayınlanmakta olan “Administrative Boundaries: Comparison of Theories” başlıklı idari coğrafya çalışmasıdır. Bu çalışma, mülki idare sınırlarının tespiti ve tayinine yönelik yapmış olduğu kuramsal yaklaşım karşılaştırmaları ile bu araştırmayı yakından ilgilendiren belirli hususlara amaçları ölçüsünde yer vermiştir.

Çalışmada tarihsel, betimsel ve bağıntısal olmak üzere üç nicel araştırma modeli üzerinde durulmuştur. *Tarihsel modelde*, Türkiye’de mülki idarenin geçmişi ve günümüze olan etkileri; *betimsel modelde*, Türkiye’de mülki idare ile ilgili hâlihazır durum; *bağıntısal modelde* idari sınırların belirlenmesi ile ilgili farklı değişkenlerin (kavramlar) idari coğrafya analizi yapılmıştır. *Çalışmanın fenomenleri*, aralarında bağıntı kurabileceğimiz “şehirsel etki alanları”, “coğrafi bölge” ve “mülki idare alanı” olgularıdır.

2. Kuram

2.1. Kavramsal Çerçeve

Mülki idare, doğrudan insanı ve mekânı ilgilendiren bir konudur ve coğrafya ilmini yakından ilgilendirmektedir (Karagel ve Üççam Karagel 2010: 550). Nitekim idari coğrafya, “*devletlerin egemenlikleri altındaki ülke arazilerinin yönetimiyle ilgili esasları coğrafi ortamla ilişkili olarak ele almaktadır*” (Özçağlar, 2009: 302). İdari Coğrafya, ülkelerin idari bölümlerinin fiziki, beşeri ve ekonomik şartlara uyumlu olup olmadığını ortaya koymakta ve bu yönde yapılacak planlamalara yön vermektedir (Özçağlar, 2005: 3).

Sınır boyunun nerede başlayıp nerede bittiğine ilişkin açık kurallar yoktur (Gümüşçü, 2010: 80). Sözlüklerde sınır boyu olarak ifade edilen “*serhat*” terimi, Osmanlı’da, komşu ülkeler arasındaki hudut bölgesini ifade etmektedir. Buna göre, Yunanca “*sinoron*” kelimesinden türediği bilinen *sınır* olgusu, karakteri gereği belirlenmesi çok kolay olmayan noktasal, çizgisel ya da yüzeysel bir kuşaktır. Türk Dil Kurumu, sınır terimi ile ilgili olarak, “*bir şeyin yayılabileceği veya genişleyebileceği son çizgi, uç. Varlık ya da etki alanının dış çevresi. Uzayda iki bölgeyi ayıracak biçimde belirtilen nokta, çizgi ya da yüzey. Eylem olanağının kalmadığı nokta (gücün sınırı)*” (TDK a) gibi çeşitli anlamlarda tanımlar yapmaktadır.

Mülk, Devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü, yurt, ülkedir. *Mülki*, ülkeyle ilgili olan, ülke yönetimine ilişkin (merkezi), *mülkiye* ise Devlet yönetimindeki sivil görevliler sınıfı (TDK b) biçiminde açıklanabilir. *İdare* ise yönetme, yönetimdir. Buna göre, *mülki idare*, merkezi yönetim demektir. Karar alma ve sorumluluğun merkeze ait olduğu, kamu hizmetlerinin tek elde toplandığı yönetim modelidir. Merkezi idarenin hem başkentte, hem de ülke genelinde taşra örgütleri bulunmaktadır. Merkeze bağlı il, ilçe ve işlevsiz bırakılan bucak teşkilatları (taşra örgütleri) merkezin emir ve direktiflerini, buldukları coğrafyada uygulamakla görevli mülki idare birimleri olarak devlet tüzelkişiliğini temsil ederler. Bu yönetsel örgütlere yetki genişliği verilebilir (Odyakmaz vd., 2004: 164, Özçağlar, 2005: 4).

Buna göre *mülki idare sınırı*, merkezi yönetsel gücün (valilik, kaymakamlık ve etkin olduğu takdirde bucak müdürlüğü), yetki ve sorumlulukları gereği etkili olduğu mülki idare alanının kanunla belirlenmiş dış çerçevesidir. Bu çerçeveyi meydana getiren hatlar, siyasi sınırlar içerisindeki idari yöreleri belirli bir sıradüzende (il, ilçe, bucak) birbirinden ayıran ve yerleri kanunla saptanan çizgi ya da yüzeylerdir.

2.2. Yasal Çerçeve

Türkiye'nin mülki idare düzeni ile ilgili ilk yasal hükümler, 20.04.1924 tarih ve 491 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu"nun 89-91. maddelerinde, 1961 Anayasası'ndaki hükümler Anayasa'nın 112-116. maddelerinde ve 1982 Anayasası'ndaki benzer hükümler ise 123-127. maddeler arasında yer almıştır. 89, 115 ve 126. maddelere göre Türkiye'de merkezi idare kuruluş bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmakta ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmekte ve il idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Mahallî idareler ise il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır (TBMM, 1961: m.116; 1982: m.127).

Türkiye'nin mülki idare düzeni ile ilgili özel hükümlere, 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer verilmiştir. Kanunun 1. maddesi yukarıdaki Anayasa hükümlerinde ifade edildiği gibi il, ilçe, bucak hiyerarşisine vurgu yapmıştır. Kanunun 2. maddesi il, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi işlemlerinin kanun ile İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının görüşü alınmak suretiyle, İçişleri Bakanlığının onayı ve il idare heyetleriyle genel meclislerinin görüşleri alınmak suretiyle yapıldığı ifade edilmekte, ancak kanunda mülki idare sınırlarının tespiti ya da tayini ile ilgili her hangi bir yöntem, yaklaşım ya da kriterden bahsedilmemektedir.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre bir mahallî idare sınırı şu şekilde çizilmektedir: Yeni kurulan bir belediye ya da köyün sınırları, eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır (Tarih kuramı, TBMM, 2005: m.5a; 1924 a: m.4). Sınırlar mümkün olduğu kadar kolay anlaşılacak surette dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirilir ve halk tarafından bilinen adları sınır kâğıdına yazılır (dağ sırası, su yolu ve poligon kuramı). Şayet bir köyün sınırını derelerden, tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek mümkün olmaz ise o halde sınır mümkün olduğu kadar düz ve büyük taşlar dikilerek gösterilir (Pligon kuramı, TBMM, 2005: m.5b; 1924 a: m.4). Belediye ya da köyün sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkları tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bazı kimselerin başka bir köy arazisi içinde kalan dağınık tarla, bağ, bahçe gibi yerleri sahibinin bulunduğu köye değil en yakın köye bağlı sayılır ve buraların esas olarak kimler tarafından kullanıldığı sınır kâğıdında belirtilir (Lekeler kuramı, TBMM, 2005: m.5c; 1924 a: m.4). Nüfusu 750.000'i aşan illerde büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırı; nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacak şekilde değiştirilmiştir (Geometrik yer ve ölçek kuramı; TBMM, 2008: m.3).

3. Analiz ve Bulguların Yorumlanması

3.1. Mülki İdare Alanlarının Belirlenmesi ile İlgili Kuramsal Yaklaşımlar

Mülki idare sınırlarının belirlenmesinde dünyada geçerli olan belli başlı kuramsal yaklaşımlar şunlardır (Rev.net, 2008; Kılınc, 2006: 58-61):

3.1.1. Akaçlama havzası kuramı:

Antik çağlardan XIX. yüzyıla kadar önemini koruyan bu yaklaşımda mülki idare sınırları su bölümü hatlarına ve akarsuların su toplama havzalarına göre belirlenmektedir. Kuramın uygulanmasıyla birlikte hayati öneme sahip kaynaklar üzerindeki çevre-insan

çatışmasının en aza indiği ifade edilmektedir. Gambiya ve İtalya'da halen sınır belirlemede geçerli bir yaklaşımdır.

3.1.2. Askerî sınır kuramı:

Antik uygarlıklar ve imparatorluklar döneminden günümüze kadar gelen bu kuram, güvenlik bakımından savunulabilir en uygun şartları içermekte ve sınırlar bu esasa göre belirlenmektedir. Ancak söz konusu savunma hatlarının oluşturulması ve korunması son derece güç bir iştir. Sınır bölgesinde yaşayan insanlar, sınırlar içerisinde kalan nüfus ile kamu kuruluşlarının güvenlik yükünü taşımak durumundadır. Daha ziyade siyasi ve askeri kararlara eğilimli olan bu yaklaşım, zaman zaman coğrafi gerçekleri çarpıtmaktadır. Rusya başta olmak üzere diğer demir perde ülkeleri, Çin ve Paraguay'da uygulanmakta olan bir kuramdır.

3.1.3. Bio-bölge (ekolojik bölge) kuramı:

İzlanda'da uygulanmakta olan bu kuramın temel esası benzer ekosistemleri /habitatlari birleştirmek ve doğal çevreyi korumaktır. Ancak bu uygulama farklı ekosistemleri birbirinden ayırdığı için, sınırlama bölgesinde yer yer kullanım dışı dar şeritler oluşabilmektedir. Artan çevresel sorunlar, 1960'larda öne sürülen "bio-bölge" yaklaşımının sürdürülebilirlik ilkesi açısından günümüzdeki önemini artırmıştır. Bölünerek parçalanmış bölgelerde sınırların birleştirilmesi ve oluşturulan birlikler eliyle bu bölgelerdeki tüm ekonomik ve mekânsal faaliyetlerin yürütülmesi yönünde çalışmalar gittikçe hız kazanmaktadır. Türkiye'de özellikle akademik çevrelerde teorik olarak oldukça ilgi gören bir kuramdır.

3.1.4. Dağ sırası kuramı:

Bu kuramsal yaklaşımda mülki idare sınırları düzenli bir biçimde sıradağların zirvelerini takip etmektedir. Bu nedenle hatlar arazide ve harita üzerinde oldukça belirgin ve sabittir. Yaklaşım, dağlık bölgeleri esas aldığından nispeten düz topografyalarda uygulama imkânı bulamaz. Ekseriyetle Asya'nın güneyinde Himalayalar, Avrupa'da Pyreneler ve Güney Amerika'da And dağları bölgesinde uygulanmıştır.

3.1.5. Dikdörtgensel koordinatlar kuramı:

Yaklaşımın göre, harita üzerinde seçilen boylam ve enlem dereceleri araziye olduğu gibi tatbik edilmektedir. Sınırlandırma işlemi, ayrıntılı arazi analizleri gerektirmekte ve sınırların yerleşik alanlardan geçirilmesi halinde çok sağlıklı bir bölünme ortaya çıkmamaktadır. Yaklaşım, arazinin fiziksel özelliklerini ve sosyal dokuları göz ardı etmesinden dolayı başta coğrafyacılar, şehir ve bölge plancıları olmak üzere mekâna yönelik diğer akademik çevrelerde itibar görmemektedir. Avustralya, Kuzey Amerika ve Afrika'da Mısır ve diğer sahra ülkelerinde yaygın olarak bu kuramın uygulamaları görülmektedir.

3.1.6. Din kuramı:

Bu kuram, aynı dine mensup olan toplumları birleştirme, farklı dinlerden olan toplumları ayırma esasına dayanır. İdare gücü dini kuralların ve otoritenin elinde olduğundan, kişisel hakların özgürce kullanımı zorlaşır. Kuramın en dikkat çekici güçlüğü farklı dinlerden meydana gelen ülkelerin bölünmesine yol açmasıdır. Kuram, Bangladeş, Pakistan ve İsrail gibi Asya ülkelerinde ilgi görmüştür. Kuram, Avrupa ülkelerinden İrlanda ve Bosna-Hersek'te de uygulanmıştır.

3.1.7. Geometrik yer (locus) kuramı:

Yaklaşımda, mülki idare sınırları tayin edilirken belirli yarıçaplı bir daire, uzun ve kısa kenarlı bir dikdörtgen, kare, vb. geometrik şekiller oluşturan coğrafi mesafeler esas alınmaktadır. Keskin ve düz hatlar zaman içerisinde mekânla daha uyumlu hale gelebilmektedir. Genellikle Arap yarımadası ve Büyük sahra gibi çöl bölgelerinde görülen, komşu devletlerarasında saptanan düz sınırlardır.

3.1.8. Lekeler (spoils) kuramı:

Antik çağlardan XX. yüzyıla kadar geçerli olan bu yaklaşım, sülaleden oluşan, yapısındaki aileler arasında ekonomi, kan veya evlilik bağları bulunan göçebe veya yerleşik nitelikteki toplulukların söz sahibi oldukları nüfuz bölgelerini esas almaktadır. Başta bir reis ve reisin yardımcılarından oluşan aile topluluğu genellikle diğer aşiretlere karşı kendi bölgelerini koruma adına oluşmuştur. Bu nedenle devletin otoritesine ve idari yapılanmasına karşı bir direnç ve yok sayma söz konusudur. Polonya ile Litvanya arasındaki Prusya bölgesi, Filistin, Tibet, Porto Rico, Kanada'nın Quebec ve ABD'nin New Mexico eyaletlerinde uygulanan bir yaklaşımdır.

3.1.9. Merkezi yer /düğüm noktası (node) kuramı:

Ortaya çıktığı günden bu yana geçerli olan bu kuram yerleşme, ulaşım, kamu hizmetleri ve pazarlama unsurlarının mekân üzerindeki dağılışı örüntüsünü esas almaktadır. Yaklaşımın göre mülki idare sınırları merkezi hizmetlerin ulaşabildiği en uç noktalara ya da başka bir ifadeyle hizmetlerden yararlanan nüfusun en düşük olduğu yerlere kadar uzanır. Ulaşım maliyetlerini en aza indirmesi, en az sayıdaki nüfusa kadar ulaşması ve istatistiksel entegrasyonu geliştirmesi belli başlı avantajları arasında sayılmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde yaygın olan bu kuram; Costa Rica, Şili, İngiltere ve İtalya gibi ülkelerde de geçerli bir yaklaşımdır.

3.1.10. Ölçek /boyut (size) kuramı:

Bu kuramsal yaklaşıma göre sınırların konumu, yetki sahaları arasındaki "nüfus, ekonomik gelişme göstergeleri, ... vb. istatistiksel verileri" dengelemeyi temel alan bir düzenlemenin sonuçlarına göre belirlenmektedir. Buna göre mülki idare sınırları, nüfus miktarı, ekonomik refah seviyesi, sahip olunan maddi varlıklar, ...vb. bakımından idari yetki alanları arasında denge sağlayacak bir ölçek dâhilinde çizilmektedir. Yaklaşım prensip olarak idari alanlar arasındaki bütçe ve iş yükünü dengelemeye çalışmaktadır. Ancak ekonomik dengesizlik ve bölgesel farklılıkların çok fazla olduğu sahalarda sağlıklı bir bölümlenme yapılamamaktadır. Yaklaşımın yeryüzünde yaygın olduğu bölge, orta-batı ABD'dir.

3.1.11. Poligon kuramı:

Bu kuramsal yaklaşımda mülki idare sınırları, arazi üzerinde görülebilen, sabit belli başlı noktalar (landmark) ve hatlar (yol) esas alınarak belirlenmektedir. Sınırlar, bu poligon noktaları arasında geçtiği düşünülen düz hatlardır. Bu nedenle saha üzerindeki uygulamaları son derece kolay ve kullanışlıdır. Ancak somut poligon noktalarına rağmen çizilen izafi düz hatlar genellikle kendi başlarına anlamsızdır. Yaklaşım, Afrika ve ABD'nin Doğu kıyılarında çok yaygın olarak kullanılmaktadır.

3.1.12. Suyolu kuramı:

Sınırlandırma eylemi, iç kesimlerde akarsuların ana kanallarını ve kıyılarda kıta sahanlıklarını esas almaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre bölümlenmiş mülki idare alanlarında hatlar oldukça belirgindir. Ancak akarsuların ardışık ve sık kıvrımlar çizerek menderesler oluşturduğu iç bölgelerde sınırlar oldukça uzun ve karmaşık bir hal almaktadır. Nehir ya da kıyı taşımacılığı yapılan bölgelerde yaşanan nehrin kullanımı ya da kıta sahanlığı ile ilgili sorunlar ve uluslararası anlaşmalar kuramın en ciddi problemidir. Kuram en yaygın biçimde ABD'de Red Nehri bölgesindeki Texas ve New Jersey eyaletlerinde ve Brezilya'nın Atlas Okyanusu kıyısındaki Rio Grande do Sul bölgesinde kullanılmıştır.

3.1.13. Tarih kuramı:

Bu kurama göre idari sınırlar, taşınmaz mallara ait geleneksel sahiplik, veraset ve intikal esasına bağlı olarak geçmişteki bazı tarihler dikkate alınarak çizilmektedir. Genel itibarıyla istikrarlı ve kararlı bir yöntemdir. Ancak veraset yoluyla arazinin bölünmesinden dolayı zamanla ziraat alanlarında verimliliğin azaldığı görülür. Bu nedenle sınırlarda

değişiklik söz konusudur. Resmi kayıtlara göre hareket edildiği için sınırlarla ilgili tarihi gerçekler inkâr edilemez. Yaygın olarak Afrika kıtası ülkelerinde ve İsrail’de kullanılmış bir yaklaşımdır.

3.1.14. Topoğrafik birimler kuramı:

Antik çağlardan günümüze kadar geçerliliğini sürdürmüş olan bu kuramsal yaklaşım; dağlar, platolar, vadiler, sırtlar, yamaçlar, ovalar, ... vb. topoğrafik birimlerin fiziksel hatlarını esas almaktadır. Kuram, yer şekillerine bağlı olduğundan topoğrafik bir süreklilik ve bütünlüğe sahiptir. Mülki idare alanlarının ve şehirsal fonksiyon alanlarının genişliği, topoğrafik birimlerin boyutları ile sınırlıdır. Norveç başta olmak üzere İskandinavya’da yaygın olarak kullanılan bu yaklaşım, İran’da da geçerliliğini korumaktadır.

3.1.15. Ulus kuramı:

Bu kuramın uygulanmasının en önemli avantajı, insanları ortak bir kültürde birleştirmesi ve birbirlerine olan bağlılığı artırmasıdır. Ancak farklı etnik gruplardan meydana gelen bölgelerde sınırların bu yaklaşım doğrultusunda belirlenmesi kolay olmadığı gibi, idari anlamda çok parçalanmışlığa neden olmaktadır. Bu durum aynı coğrafi ortam içinde yaşayan insanları fazla tatmin etmediği gibi, çevresi yabancı topraklarla çevrilmiş azınlık yerleşim bölgeleri oluşmasına da yol açmaktadır. İzlanda ve Vietnam’da uygulamalarının olduğu bilinen bu kuram daha ziyade Avrupa’da yaygındır.

Pratikte, kuramlar birbirini tamamlayacak şekilde birlikte kullanılabilir. Örneğin bazı uygulamalarda dikkörtgensel koordinatlar ve geometrik yer kuramları birleşirken, bazı uygulamalarda dağ sırası, topoğrafik birleşme, su yolu ve poligon kuramları, bazı uygulamalarda su havzası ve biobölge kuramları, bazı uygulamalarda tarih ve lekeler (spoils) kuramları, bazı uygulamalarda geometrik yer ve ölçek kuramları, bazı uygulamalarda da ulus, lekeler, din ve tarih kuramları birlikte ele alınabilecek şekilde birbirini tamamlayıcı özellikler gösterirler. Dolayısıyla mülki idare bölünüş kuramları ülkelerin coğrafi özellikleri başta olmak üzere tarihî süreçte geçirdikleri aşamalar, hakim siyasi yapıları ve felsefi görüşlerine göre farklı derecelerde etkin olmaktadır. Bilindiği gibi, politik coğrafya olarak da bilinen jeopolitik bilimi, dünyanın değişen mekânsal bölünmesi ya da birleşmesiyle yakından ilgilenebilir. Özellikle günümüzde yaşanan bölgesel ayrımcılıklardaki artış, yükselen milliyetçilik akımları, kökten dinci faaliyetler, az gelişmiş ve gelişmiş ülkeler ya da bölgeler arasındaki farklılıklar, dünyada siyasi ve idarî sınırların her an değişebileceği düşüncesini akla getirmektedir. Buna bağlı olarak, günümüzde farklılaşan uluslararası ilişkiler ve politikalar ile birlikte bazı idari sınırlar önemini kaybederken, yeni sınırların çizilmesi gündemdedir (Ferrari, 2001).

İncelenen kuramlardan da anlaşılacağı gibi, dünyada mülki idare sınırların belirlenmesinde daha ziyade coğrafi, tarihî ya da kültürel özellikler esas alınmaktadır. Her bir yaklaşımın olumlu ve olumsuz tarafları bulunmakla birlikte tek başına bir kıstasın esas alınması genellikle sağlıklı bölünmelere yol açmayacaktır. Küresel ölçekte demokrasinin gelişmesiyle birlikte sınır tespitleri yapılırken, yöre halkının da görüşlerine başvurulması yönünde yerel yönetimler üzerinde baskılar oluşmaya başlamıştır. Ancak halen din, dil, ırk, hemşerilik ya da diğer sosyokültürel farklılıklara dayalı ayrımlar daha etkili olmaktadır (Throvaldsen, 2004).

3.2. Türkiye’de Mülki İdare Sınırlarının Belirlenmesi ile İlgili Geçerli Uygulamalar

Yasal çerçevede ele alındığı gibi, Türkiye’de mülki idare alanlarının sınırlandırılması bütünüyle yasama ve yürütme organlarının yetkileri çerçevesinde yapılmaktadır (TBMM, 1949: m.2). Mülki idare bölümlerinin oluşturulmasına esas olan unsurlar, merkezi idare kuruluşu bakımından yerleşmelerin coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmekte (TBMM, 1982: m.126; 1949: m.2) kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı, mülki idare bölümleri esas alınarak kurulan taşra teşkilatları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde

yürütülebilmesi, il, ilçe ve bucakların yerel coğrafi özellikleri, nüfusu, ulaşım ve haberleşme şartları ile yakından ilgilidir (Aydoğar, 2004: 21). Bunun için önceleri sırf doğal unsurlara bağlı ayrımlar ve sınırlandırmalar esas alınırken, zamanla beşeri etkilere bağlı kıstaslar önem kazanmıştır. “Sınır ifadelerinde çoğunlukla bir beşeri tesis, bir ağaç ya da bir alan (saha) sınır olarak alınmıştır. Bu tür sınır belirteçleri zamanla ortadan kalkabildikleri gibi alan oluşturan yerlerden geçirilen sınırlarda sorunlar ortaya çıkmaktadır. Çok eskilere dayanan ve hala çözülememiş sınır itilaflarında, sınırın doğal engellere dayandırılmaması sınır anlaşmazlıklarının başlıca nedeni olarak gösterilmektedir” (Ceylan, 2005: 616 ve 617). Köy Kanunu’nun 4. maddesinin 3. bendinde “sınır mümkün olduğu kadar kolay anlaşılacak surette dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçmeli ve bu dere, tepe ve yolların veya işaretli yerlerin köylüce adları ne ise behemehâl sınırda sırasıyla yazılmalı” denilmektedir. 4. bendinde ise, “eğer bir köyün sınırını derelerden, tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek kabil olmazsa o halde sınır mümkün olduğu kadar düz yapılmalı ve büyük taşlar dikilerek sınır gösterilmeli” denilmektedir (TBMM, 1924 a: m.4/3, 4/4). Buna göre idari sınırların belirlenmesinde ekseriyetle coğrafi esasların dikkate alınması gerekmektedir. Bu sayede adı sınır anlaşmazlıklarının çözümü başta olmak üzere, coğrafi bölge olgusuna yönelmede önemli bir adım atılmış olacaktır.

Kılınç (2006, 63-64), Türkiye’nin “bio-bölge” yaklaşımını savunan ülkeler arasında olduğunu ifade etmiştir. Bu, coğrafi bölgelerin bölünmesinde kısmen doğru olsa da il ve ilçelerin bölünmesinde bu anlayışın çok etkin olduğu söylenemez. Uygulamada coğrafyacılar çok siyasetçilerin görüşü doğrultusunda karar alınmakta, farklı siyasi temsilciler ya da yerel siyasetçiler arasında uzlaşma sağlanmadığı durumlarda ise atanan bilirkişi tarafından yerinde yapılan inceleme sonucunda coğrafi durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri açısından en uygun bölünmeler oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak bilimsel temeli olmayan bu uygulamalar sonucunda coğrafi bölge düzeyinde bölünmeler oluşturulmadığından, bugün bazı yerleşim alanlarının birleştirilerek havza planları oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmakta ve bazı belediye yönetimleri bir araya gelerek imar ve altyapı çalışmalarını ortak yürütmeyi planlamaktadırlar. Diğer yandan “arazi mülkiyetleri” de sınırların yeniden tespitinde göz önünde bulundurulmuş unsurlar arasındadır. Genelde il, ilçe, köy sınırları çizilirken özel mülkiyetin parçalanmamasına dikkat edilmeye çalışılmaktadır. Bu aslında Avrupa’daki oluşumla paralellik gösterse de bizde 22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu ve 08.06.1959 tarih ve 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu’ndan kaynaklanan miras haklarına bağlı olarak arazinin fazla bölünmesi nedeniyle zamanla çok önemli bir belirleyici olmaktan çıkmaktadır. Bu konuda Devlet birimlerince benimsenmiş bir yaklaşım ve standart da bulunmamaktadır. Oysa doğal kaynakların korunmasında, ulaşım, iletişim ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından “bio-bölge” yaklaşımı çerçevesinde yapılan sınırlandırmanın dikkate alınması gereken bir yöntem olduğu söylenebilir (Kılınç, 2006: 63-64).

Türkiye’de 1989’a kadar 67 olan il sayısı ihtiyaçtan doğan yeni düzenlemelerle 1999’a kadar geçen 10 yıllık sürede 81’e çıkartılmıştır. Yeni kurulan illerle ilgili TBMM’ne sunulan kanun tekliflerinde genellikle ilçelerin fiziki, beşeri ve ekonomik coğrafya şartları ve özellikleri bakımından bağlı buldukları illerle olan ilişkilerinde kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir biçimde sağlanmadığı ifadesi yer almaktadır. Buna göre, Türkiye’de 1924-2008 yılları arasında mülki idare taksimatı üzerinde yapılan tüm değişiklik ve düzenlemeler yasalardan anlaşıldığı şekliyle; belirgin bir gelişmişlik ve yeterlilik derecesine sahip olan merkezi yerleşmenin idari bağlılığın olduğu merkezle ilişkilerinin kopuk olması, idare edilemez durumdaki kamu hizmetlerinin daha nitelikli ve daha hızlı bir şekilde yürütülebilmesi, güvenlik kuvvetlerinin daha organize ve daha etkili olabilmesi, bölgesel kalkınmanın topyekûn sağlanabilmesi, göçlerin önlenmesi, doğal afetlere karşı gerekli tedbirlerin alınması ve benzeri olağan üstü durumlarda en kısa sürede gerekli desteğin sağlanabilmesi için gerekli olan merkezi teşkilatların kurulabilmesi, ...vb. gerekçelere bağlanmıştır (Aydoğar, 2004: 22-26). Dolayısıyla Türkiye’deki mülki idare alanlarının belirlenmesinde oluşum bakımından iki temel kıstas dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki söz

birlikte bütünlüğünü kazanmasını sağlayacaktır. Buna göre planlama çalışmalarına konu olacak bölgelerin ve alt bölümlerinin sahip oldukları niteliklerin belirlenmesi ve belirlenen niteliklerinin ayırt edici özelliklerinin öne çıkarılması ve buna göre sınırlanmaları daha uygun olacaktır (Karagel, 2010: 72).

4. Sonuç ve Öneriler

Ekonomik, sosyal, kültürel, demografik ve politik pek çok girdi ve çıktısı olan idari alan oluşturma ve sınırlandırma meselesi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu nedenle tek bir kıstas ya da özellik esas alınarak yapılan değerlendirmeler hem yetersiz kalacak, hem de yanlış sınıflandırmalara yol açabilecektir. İncelenen kuramlarda da bu durum dikkati çekmektedir. Esasen mülki idare alanlarının sınırlandırılması, bazı yaklaşımlarda tek bir olgu ya da süreç dayandırılmış olsa da, bu husus ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihsel olguların bir bütün olarak göz önünde tutulması gereken bir konudur.

“Mülki idare sınırı” ve bu kavramla ilgili kuramsal yaklaşımlar incelendiğinde görülmüştür ki; mülki idare sınırlarının tayininde 15 farklı kuramsal yaklaşımdan söz edilmektedir. “Bio-bölge” ve “merkezi yer” yaklaşımları, coğrafyacıların yaygın olarak savunduğu doğal çevre ve insan etkileşimli “coğrafi bölge” olgusuyla daha geniş bir çerçevede ilişkilendirilebilir. Buna göre mülki idare sınırları, merkezindeki yönetsel gücün yetki ve sorumlulukları gereği hiyerarşik bir düzende ulaşabileceği son noktalar ya da idari etki alanının kanunla belirlenmiş dış çerçevesidir. Bu çerçevede içerisindeki bazı baskın karakterli fiziki, beşeri ve ekonomik özellikler çerçeve dışındaki diğer alanlardan önemli ölçüde farklılaşmıştır. Bazı sınırlar yer yer habitatları birbirinden ayırarak ya da birleştirerek bu farklılıklarını net bir biçimde ortaya koyarlar.

Belediye Kanunu ve Köy Kanunu'nda açıkça belirtildiği gibi, Türkiye'de genellikle yeryüzündeki doğal unsur ve hatlara dayalı yaklaşımlar (dağ sırası, su yolu ve poligon kuramları) ile çeşitli sosyoekonomik kullanım alanlarına dayalı yaklaşımlar (tarih ve lekeler kuramı) egemen olmakla birlikte; büyükşehir belediyesi sınırlarının tayininde kullanılan geometrik yer ve ölçek kuramları ile bio-bölge yaklaşımlarına ilişkin uygulamalarda güçlükler yaşanmıştır.

Bazı mülki idare sınırlarının belirlenmesinde kuramların birleşmesi söz konusudur. Bu kuramlar ülkelerin coğrafi özellikleri, geçirdikleri tarihsel aşamalar, hâkim politik ve felsefi görüşlere göre farklı derecelerde etkin olabilmektedir. Günümüzde değişen uluslararası ilişkiler ve politikalar sonucunda (küreselleşme) bazı idari sınırlar önemini kaybederken daha geniş alanlı ve yerel yönetim odaklı yeni sınırların belirlenmesi gündeme gelmektedir.

Hem hiyerarşik hem de fonksiyonel bir mülki idare sistemi meydana gelebilmesi için bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Son yıllarda ülkemizde dengeli kalkınmayı sağlamak amacıyla az gelişmiş merkezi yerleşmelerin şehirleşme düzeylerinin artırılmasına ve ilişkili olduğu yerleşme birimleri ile arasındaki ulaşım alt yapısının geliştirilmesine yönelik politikalar uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu bakımdan Türkiye için Christaller'in merkezi yerler kuramı ile coğrafi bölge yaklaşımının birlikte ele alınması faydalı olabilir.

İl İdaresi Kanunu'nun ilk maddesindeki coğrafya durumu, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri hükmünün siyasiler tarafından layıkıyla dikkate aldığı söylenemez. Nitekim Türkiye'de mülki idare taksimatında yapılacak olan değişiklik ve düzenlemeler genellikle siyasilerin oy toplama mekanizmalarının bir parçası olarak görülmüş /görülmekte ve Cumhuriyet dönemi mülki idare taksimatında yapılmış olan değişiklik ve düzenlemelerin pek çoğu da bu anlayışa göre gerçekleştirilmiş /gerçekleştirilmektedir. Nitekim yasa, siyasi tercihlerin önünü açan düzenlemeyi bizzat kendisi işaret etmiştir. Buna göre il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun koyucunun takdirine bağlıdır.

Türkiye'de il, ilçe, bucak ve köy mülki idare sınırlarına ait güzergâhların hudut defterleri ve hudut-namelerde tarif edildiği, ancak yaygın olarak haritalara işlenmediği bir gerçektir. Oysa idari sınırların mevcut 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000 ve 1/250.000 ölçekli

topoğrafya haritalarına işlenmesi, haritaların idari birimlerde başvuru kaynağı olarak mutlaka bulundurulması ve gerektiğinde tapu kaydı olarak yasal işlem görebilmesi faydalı olacaktır.

Referanslar

- Aydoğar, Ş. İ. (2004) *Türkiye’de İlçelerin İl Olma Çalışmaları Suşehri*. K.Ü Sos. Bil. Enst., Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, Acar Matbaacılık A.Ş., İstanbul.
- Ceylan, S. (2005) “Türkiye’nin mülki idare taksimatı, kullanılan ölçütler ve Burdur-Isparta il sınırının coğrafi bakımdan tahlili”, İçinde *I. Burdur Sempozyumu (Kültür ve Yaşamımızda Burdur) (16-19 Kasım) Bildiriler Kitabı*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Yay., Burdur, 608-617.
- Ferrari, B. de A. (2001) *Some Considerations About the Methods and the Nature of Political Geography*, The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki.
- Gümüşçü, O. (2010) “Siyasi coğrafya açısından sınırlar ve tarihi süreç içinde Türkiye’de sınır kavramı”, *Bilgi Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 52, 79-104.
- Karagel, H. (2010) *Türkiye’de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği*, Basılmamış Doktora Tezi, F.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.
- Karagel, H.; Üççam Karagel, D. (2010) “A geographical approach to amendments and arrangements in administrative divisions of Turkey in republic period”, In *Dimitrie Cantemir University Of Targu Mures International Symposium (Research, Education And Development)*, 29-30 October, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 549-556.
- Karagel, H. (2011) “Türkiye’de mülki idare alanlarının belirlenmesi ve sorunları üzerine”, *e-Journal of New World Sciences Academy, Nature Sciences*, 6(1), 57-69.
- Kılınç, G. (2006) *Türkiye’deki İlçelerin Kentleşme Derecelerine Göre İl Olma Potansiyellerinin Değerlendirilmesi*, Basılmamış Doktora Tezi, İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Odyakmaz, Z.; Kaymak, Ü.; Aleskerli, A. (2004) *Anayasa Hukuku İdare Hukuku İdari Yargı*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Özçağlar, A. (2005) “Türkiye’de mülki idare bölümlerinin idari coğrafya analizi”, *A.Ü Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi (TÜCAUM), Coğrafi Bilimler Dergisi*, 3(1), 1-25.
- Özçağlar, A. (2009) “Türkiye’deki yerel yönetim alanlarının idari coğrafya, ulusal kalkınma, yerel ve bölgesel planlama bakımından önemi”, *IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu “Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler” (19-20 Ekim) Bildiri Metinleri*, TODAİE Yay, 1.Cilt, Ankara, 301-315.
- Rev.Net, (2008) *Administrative Boundaries: Comparison of Theories*, (<http://www.rev.net/~aloe/boundary/>, 30.07.2012).
- TBMM, (1924 a) *Köy Kanunu*, No: 442, Tarih: 18.03.1924, R.G Sayı: 68, R.G Tarih: 07.04.1924.
- TBMM, (1924 b) *Teşkilâtı Esasiye Kanunu*, No: 491, Tarih: 20.04.1924, R.G Sayı: 71, R.G Tarih: 24.04.1924.
- TBMM, (1949) *İl İdaresi Kanunu*, No: 5442, Tarih: 10.06.1949, R.G Sayı: 7236, R.G. Tarih: 18.06.1949.
- TBMM, (1961) *T.C. Anayasası*, No: 334, Tarihi: 09.07.1961, R.G Sayı: 10859, R.G Tarih: 20.07.1961.
- TBMM, (1982) *T.C. Anayasası*, No: 2709, Tarih: 07.11.1982, R.G Sayı: 17863 (Mükerrer), R.G. Tarih: 09.11.1982.
- TBMM, (2004) *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, No: 5216, Tarih: 10.07.2004, R.G Sayı: 25531, R.G. Tarih: 23.07.2004.
- TBMM, (2005) *Belediye Kanunu*, No: 5393, Tarih: 03.07.2005, R.G Sayı: 25874, R.G Tarih: 13.07.2005.
- TBMM, (2008) *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, No: 5747, Tarih: 06.03.2008, R. G. Sayı: 26824, R. G. Tarih: 22.03.2008.

- TDK a, “Sınır”, *Güncel Türkçe Sözlük, Felsefe Terimleri Sözlüğü, 1975*, (<http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 31.07.2012).
- TDK b, “Mülk, mülki, mülkiye”, *Güncel Türkçe Sözlük*, (<http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 31.07.2012).
- Throvaldsen, G. (2004) “On boundaries and areas in local history research”, *Registreringsentral for Historiske Data*, Universitetet i Tromsø, N-9037, Tromsø, (<http://www.rhd.uit.no/art/boundaries.html>, 30.07.2012).
- Üçeçam Karagel, D. (2008) *Kadirli İlçesi'nin Beşeri ve Ekonomik Coğrafyası*, Basılmamış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.
- Yiğit, A. (2006) “Geçmişten günümüze Türkiye’yi bölgelere ayırma çalışmaları ve yapılması gerekenler”, *IV. Ulusal Coğrafya Sempozyumu (A.B. Sürecindeki Türkiye’de Bölgesel Farklılıklar) (25-26 Mayıs) Bildiri Metinleri*, A.Ü Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi. (TÜCAUM), Ankara, 33-44.