

Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi

In the historical process the importance and role of the subdistricts in the administrative division.

Hülya Özçağlar¹

¹ Karabük Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, Öğretim Görevlisi

Öz: Bu çalışma, Türkiye'nin yönetsel yapısı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işlevler üstlenen bucak yönetimlerini konu almaktadır. Tarihsel süreç içinde ülke topraklarının yönetsel bakımdan bölünmesinde bucak yönetiminin konumu ve işlevsiz hale gelmesindeki nedenler çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Bucak yönetimleri, kanun ve nizamın, en küçük ünite olan köylere ulaştırılmasına aracı olmuş, üst yönetsel kademelerden aldıkları emirlerin yerine getirilmesinde ve uygulanmasında büyük çaba sarfetmişlerdir. Böyle olmakla birlikte, bu yönetsel kademenin işleyişinde bazı aksamalar meydana gelmiş ve bucaklar zamanla işlevsiz hale gelmişlerdir. Bucak yönetimlerinin işlevsiz hale gelmesiyle dağınık ve küçük birimler halinde bulunan kırsal yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında aksaklıklar ortaya çıkmıştır. Aksaklıkların çözümü için devlet tarafından rasyonel bir hizmet politikasının uygulanması için gereken çalışmalar başlatılmıştır. Bu bağlamda 1970'li yıllarda kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin yer alacağı yerleşim merkezlerinin seçimi gündeme gelmiş ve bucak modeline benzer proje önerileri geliştirilmeye başlanmıştır. Uygulamaya konulan "merkez köy" ve "köy-kent" projeleri ile teşkilatlı bir bucakta bulunan hizmet birimlerinin merkez olarak seçilmiş yerleşmelerde yer alması öngörülmüşse de kaynak yokluğu nedeniyle uygulamalar sınırlı ölçekte kalmıştır. 6330 sayılı kanunla yönetsel alanları bütünüyle büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı haline getirilen 30 ilde bucak teşkilatlarının kaldırılması, diğer 50 il için herhangi bir düzenleme yapılmaması il yönetimiyle ilgili farklı uygulamalar getirmiştir. Sonradan fark edilen bu durum 10.09.2014 tarihinde çıkarılan 6552 sayılı yasa ile düzeltilmiş ve bucaklar tüm illerde kaldırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bucak, bucak yönetimi, yönetsel bölünüş, mülki idare, il, ilçe.

Abstract: The study focuses on subdistrict administrations, within the scope of Turkish administrative structure, that have long been functioning as a bridge between local administrations and the central administration and have crucial obligations. The content of the study is the place of subdistrict administration in administrative distribution of the home land and reasons for disfunctioning throughout history. Subdistrict administrations have had an intermediary role in spreading law and order to villages, the smallest units, and have made great efforts to follow and carry out orders of top administrative units. However, there have been certain failures in this administrative unit functioning and they have become inefficient over time. As a result of disfunctioning of subdistrict administrations, a lot of problems arose in the distribution of services to be transmitted to rural settlements in small, uneven units. Studies to apply a rational service policy by the government to settle the issues started. In this context, in the 1970s, selection of centers where services to be transmitted to rural areas would take place was on the agenda and pilot projects similar to the subdistrict model were developed. Although it was envisaged, with the "central village" and "village-town" projects implemented within this scope, that service units in an organized subdistrict would take place in the selected centers, project implementations were restricted due to lack of sources. Removal of subdistrict organizations in 30 provinces which were previously turned into service areas of metropolitan municipalities by law no: 6330 and lack of rearrangements in the other 50 provinces have led to different practices in provincial administration. If the present study that covers subdistrict administration in every aspect can contribute to the related disciplines, the predefined aim will be achieved. Later realized that this situation is corrected subdistricts in all provinces were abolished by law no: 6552, issued on 10.09.2014.

Keywords: Subdistrict, administration of subdistrict, administrative division, territorial administration,

¹ İletişim Adresi: e-posta: hulyaozcaglar@karabuk.edu.tr

province, district.

1. Giriş

Türkiye'nin yönetsel yapısı içinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında uzun yıllar köprü görevi gören ve önemli işlevler üstlenen bucak yönetiminin tarihsel süreç içindeki durumu, yönetsel kademelenme içerisindeki konumu bu bildirinin konusunu oluşturmaktadır. Bucak yönetiminin tarihsel boyutu, bu yönetim biriminin tarihsel süreç içerisinde yönetsel anlamda geçirmiş olduğu değişikliklerle ilgilidir. Bucak yönetiminin mekân boyutu ise devletin toprak üzerinde örgütlenişinin bir sonucudur.

“Bucak” sözcüğü 8. ve 11. yüzyıl Orta Asya Türkçesi'nde “buç ve gak” sözcüklerinin birleşiminden ortaya çıkmıştır. Sözcüğün kökünü oluşturan *biç* ve *biç* sözcükleri zamanla değişime uğrayarak “buç” (kıyı, bitim yeri, uç) halini almıştır. Buçgak, *köşe kesim kesit, açılı, zaviye* anlamlarına gelmektedir (Eyüboğlu, 1991: 103). “Buçgak” sözcüğü, fonetik olarak zamanla değişime uğrayarak “bucak” şeklini almıştır. Bucak, İngilizce'de *corner, nook* (köşe) ve *subdistrict* (ilçenin alt bölümü, nahiye); Fransızca'da, *reccoin, coin, commune* (nahiye); Almanca'da, *ecke, kreis* sözcükleriyle ifade edilmektedir. Osmanlıca'da ise *zaviye, künc (köşe)* karşılığını almaktadır. Bucak kelimesi, bir dönem padişah çocuklarının (şehzadelerin) sarayda yaşadığı dairelerini anlatmak için de kullanılmıştır (Sertoğlu, 1986: 58). 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1945 yılında Türkçeleştirilmesinden önce bucak, “nahiye” adıyla anılmış²; anayasanın Türkçeleştirilmesinden sonra ise *nahiye* sözcüğünün yerini *bucak* sözcüğü almıştır.

Osmanlı taşra teşkilatında, yönetsel birimlerin alt bölümünü ifade eden kazalar, yönetsel ve coğrafi açıdan çeşitli sayıda köy, mezra ve aşiret guruplarının bulunduğu bölgelere bölünmekte ve bu bölgeler de nahiye (bucak) olarak adlandırılmaktadır (Şahin, 2006: 308). Bucakların XVI. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin eyalet-sancak-kaza kademelenmesinde kazaların altında bir yönetsel kademe oluşturmadıkları, farklı sayıda köy ve mezraları kapsayan adli bir birim niteliği taşıdıkları ve alansal büyüklüklerinin genelde köy ve mezra sayısına göre değiştiği görülmektedir.

Bucak kavramının tarihsel gelişimini incelemek, kavramın kullanıldığı dönemleri belirlemeyi zorunlu kılar. Bucak (nahiye) kavramının her tarihsel dilimde aynı anlama gelmeyişi; kavramı tarihsel dönemlere göre açıklamayı gerektirir. Yapılan tarihsel dönemlendirme, Osmanlı Devleti'nin hem beylik hem de imparatorluk biçimini içermekle beraber, Türkiye Cumhuriyeti devletini de kapsamaktadır. Bucak yönetimi, Osmanlı Devleti'nin imparatorluk dönemi içinde ise Tanzimat öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönem halinde ele alınacaktır. Başlangıç koşullarının sonraki gelişmeler üzerindeki etkisi ihmal edilemeyeceği için öncelikle Cumhuriyet'in, Osmanlı döneminden devraldığı bucak yönetimi mirası üzerinde durulmuştur. Buradaki en önemli husus, kavramın ne zaman yönetsel bir kademe olarak kabul görüldüğünü ve bu kabul öncesinde ne şekillerde varlığını sürdürdüğünü ortaya çıkarmaktır.

2. Tanzimat Öncesi Dönemde Bucak Yönetimi

Osmanlı Devleti kurulduğu andan itibaren imparatorluk sınırlarına sahip değildir. Bu nedenle beylik dönemindeki mekânsal ölçek ile imparatorluk dönemindeki mekânsal ölçek birbirinden farklıdır. Aynı durum Cumhuriyet dönemi için de geçerlidir. Bu nedenle sözü edilen dönemlerin hepsinde nahiye kavramının anlamsal karşılığı aynı değildir. Bilindiği üzere, Osmanlı Devleti'nin sahip olduğu

² Nahiye, Arapça bir sözcük olan “nahv” den türeyerek nahiye halini almıştır. Kelime anlamı olarak kenar, bir şeyin yan kısmı, taraf, yön anlamlarına gelmekte; Türk Dil Kurumu tarafından düzenlenen Tarama Dergisi'nde nahiye kelimesinin çeşitli lehçelerdeki karşılıklarına da rastlanmaktadır. Buna göre nahiye, Çağatay lehçesinde: Baygızı, Badgızı, Ercin; Başkurt lehçesinde İlev; Kazan lehçesinde Tire, Asabe kelimelerini karşılamaktadır. Bu karşılıklardan birkaçı hariç, diğerlerinin herhangi bir sosyal topluluğu ve bu topluluğun yönetim ve ihtiyaç anlamlarını kapsamadığını görülmektedir. Nevahi ise nahiye kelimesinin çoğul halidir ve birden çok nahiyeyi ifade etmektedir. Nahiye tabiri, bir dönem, liva ve kazalar dışında doğrudan coğrafi ve yönetsel birimleri ve bölgeleri ifade etmek için de kullanılmaktadır. Nahiye, XV. ve XVI. yüzyıllarda bazen vilayetin eş anlamlısı olarak kullanılmakta; bazen de vilayetten daha geniş bir bölgeyi tanımlamaktadır. Ayrıca bu yüzyıllarda özellikle konargöçer grupların yerleştiği belli sayıdaki köy topluluğu olan “bölük” ve daha çok mülki ve mali bakımdan küçük köy topluluklarını hatırlatan “divan” ile de yönetsel/coğrafi yönden aynı anlamlara gelmektedir. Ayrıca nahiye, İstanbul örneğinde olduğu gibi üç, dört mahalleden oluşan bir semte veya önemli bir caminin muhitine ve mahallelerine de işaret etmektedir (Şahin, 2006: 308).

toprağa/mekâna göre yapılan dönemlendirme şu şekildedir: beylik dönemi (1300-1453), İstanbul'un fethiyle başlayan yükseliş dönemi (1453-1579), duraklama dönemi (1579-1699) ve gerileme/dağılıma dönemi (1699-1922) (Kunt vd, 1997: 9). Bu dönemlerde “nahiye” kavramı farklı şekillerde kullanılmıştır. Alan yazında, nahiye kavramının anlamsal karşılığının ne olduğu konusunda bir birliklilik sağlanabilmiş değildir. Nahiye kavramı bazen bir yönetim birimini, bazen de coğrafi bakımdan küçük veya büyük bir çevreyi ifade etmektedir. Eyaletin bir kesimini anlatmak için “Nahiye-i Tokat an eyalet-i Rumiyye-i Sagra” (Rum eyaletinin Tokat nahiyesi) şeklinde kullanılan kavramın, bugünkü anlamına yaklaşık olarak “Nahiye-i Dömeke an kaza-i Çatalca der liva-i İnebahti” biçiminde de kullanıldığı görülmektedir. Örneğin nahiye kavramı, “Nahiye-i Sivas” ifadesiyle de bir *vilayete* karşılık gelmektedir (Türk Ansiklopedisi, 1977: 78). Fakat burada kullanılan şekliyle vilayet kavramı “il” kavramı ile örtüşmemekte; Anadolu Selçuklu Devleti'nin “vilayet”i daha sonradan Osmanlı Devleti'nin tahrir defterlerinde nahiye olarak ifade edildiği için bu şekilde bir karışıklık ortaya çıkmaktadır (Baykara,1988: 77). Gökbilgin'e göre ise nahiye, “XIX. asrın ikinci yarısından itibaren idari teşkilatta mülki taksimatın en küçük parçasını bildiren bir tabirdir”(Gökbilgin, 1964: 37).

Osmanlı Devleti'nin beylik döneminde, genel olarak coğrafi bir birlik gösteren yerler *nahiye* adı altında toplanmıştır. Bu dönemde nahiyenin doğrudan yönetsel örgütlenmeye ait bir kavram olarak kullanılmadığı, Osman Gazi'nin Yenişehir'i fethedip, burayı merkez haline getirdikten sonra bazı yerlere bir takım tayinlerden anlaşılmalıdır. Kemal Paşazade'nin kayıt altına almış olduğu bu tayinler incelendiğinde, yer adlarının tanımlanması aşamasında *nahiye* kavramına yer verildiği görülmektedir. Örneğin, İnönü *nahiyesi* subaşılığına Gündüz Alp atanmıştır (Baykara,1988: 77). Gündüz Alp'in atamasının yapıldığı İnönü *nahiyesi*, yönetsel bir kademeyi değil mekânsal bir ölçeği belirtmektedir. Mekânsal bir ölçeğin, yönetsel bir kademeye dönüşebilmesi için o mekânsal ölçekte yönetsel bir teşkilatlanmanın var olması gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nin beylik dönemde ise bu şekilde bir teşkilatlanmaya rastlanmamaktadır.

Osmanlı Devleti'nin yönetsel kademelenmesi yüzyıllar içerisinde değişiklik göstermektedir. Buna göre; XIV. ve XV. yy arası Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı aşağıdan yukarıya doğru; köy, kaza, sancak ve Beylerbeyilik (eyalet)³ şeklinde yönetsel ve askeri bir kademelenmeye tabi tutulurken; genel olarak kabul görmüş şekliyle, Beylerbeyilik ve sancak teşkilatına dayanan taşra yönetimi 17. yüzyıl sonlarından itibaren değişikliğe uğramaktadır (Kunt, 1978: s.16). XIV. ve XV. yy arasında Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı belirtildiği üzere; köy, kaza, sancak, Beylerbeyilik şeklindedir ve köylerin üzerinde yönetsel bir birim olarak nahiye yerine kazalar yer almaktadır. Akdağ'a göre, XV. yy'da özellikle İstanbul'un fethiyle başlayan yükseliş döneminde Osmanlı Devleti'ni; yönetsel bakımdan büyük vilayetlere⁴, vilayetleri sancaklara, sancakları da kazalara ayırmak hatalıdır. Akdağ, vilayet-sancak-kaza şeklindeki kademelenmenin tarihçilerin, modern devletin toprak üzerindeki örgütleniş şablonunu o döneme uyarlamasının bir sonucu olarak doğduğunu belirtmektedir (Akdağ, 1955: 59). Askeri amaçlar göz önünde tutularak oluşturulmuş kademelenme vilayet-sancak-kaza şeklinde iken, *sivil hükümet*⁵ kazalardan oluşmaktadır. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'nun geniş toprakları yüzlerce kazaya bölünerek; buralarda yönetsel-yargısal örgütler kurulmuştur. Devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetler, halka bu şekilde iletilmiştir (Akdağ, 1955: 59).

Osmanlı Devleti'nin (klasik dönemde) temel yönetsel biriminin, sancak mı yoksa kaza mı olduğu tartışma konusu olmuş ve alan yazında bu konuda bir netlik sağlanamamıştır. Osman Gazi döneminden itibaren fethedilen yerler sancak adı altında bir takım bölgelere ayrılmış ve askeri-örfî işler sancak beyine yönetsel-adli konular da o yerin kadılarına verilmiştir (Uzunçarşılı, 1947: 38). Sancak kavramının tam anlamıyla ne zaman yönetsel bir birimi karşıladığını kestirmek bu nedenle zordur. XIV. yüzyıl boyunca sancak kademesinin başında bulunan sancak beyinin mülki idare amiri mi yoksa sancağı altında belirli bir bölgenin birliklerini toplayan bir komutan mı olduğunu belirlemek güçtür. Fakat sancak kademesinin XIV. yüzyıl sonrasında, askeri bir birimden ziyade yönetsel bir birimi nitelediği

³ 1591 yılından sonra beylerbeyliği kavramı yerine “eyalet” teriminin kullanılmaya başlandığı ihtimali üzerinde durulmaktadır. Eyalet konusunda bkz. İnalçık, 1954.

⁴ Büyük vilayet; eyalete eş değerdir. Çünkü vilayet usulüne öncelikle 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle pilot bir uygulama olarak Tuna Vilayeti'nde geçilmiş ve bu usul 1867'de çıkarılan yeni Vilayetler Nizamnamesi'yle tüm Osmanlı topraklarına yayılmıştır.

⁵ Hükümet kavramı modern devlete ait bir kavramdır. Burada sivil hükümet ile anlatılmak istenen, askeri amaçlarla oluşturulmuş olan yönetsel kademelenmenin dışında kalan yönetim birimidir.

söylenmektedir Kunt, Akdağ'ın ifadesinin⁶ tam tersi olarak, sancak kademesinin klasik dönemde önemli bir yönetsel birim olarak görüldüğünü tahrir defterlerine bakarak dile getirmektedir (Kunt vd, 1997: 16-18).⁷ Ortaylı'ya göre de, fiziki sınır yönünden Türkiye'nin vilayetleri büyüklüğünde olan sancaklar, klasik dönemde Osmanlı taşra yönetiminin ana birimidir (Ortaylı, 1985: 59).

XVI. yy Osmanlı *yönetsel kademelenmesi* içerisinde bir birim olarak sayılmayan nahiye, tahrir defterlerine bakıldığında *yönetsel bölünüşte* kendisini göstermektedir. 1563 yılına ait Maraş tahrir defterinde Maraş sancağının; Maraş, Elbistan, Zamantu, Güvercinlik ve Hısn-ı Mansur kazalarından meydana geldiği; bunlardan Maraş kazasının 12, Elbistan kazasının 8, Zamantu kazasının 4, Güvercinlik kazasının 3 *nahiyeden* oluştuğu; küçük alanlı olan Hısn-ı Mansur (Adıyaman) kazasında ise nahiye bölümlemesinin bulunmadığı görülmektedir (Yinanç, Elibüyük, 1988: xxx-xxlvı). Adı geçen eserin başlangıcında yer alan çizelgede, Maraş sancağının yönetsel bölümlemesi kazalar ve bunların içinde yer alan nahiyeler bazında ele alınmış olup vergi nüfusu, köy ve mezraa sayıları bu sistematığe göre kaydedilmiştir.

Elibüyük tarafından hazırlanan Maraş Livası Kazaları (1563) haritasında ise, sancağın sınırları ile içinde yer alan kazaların sınırları çizilmiş olup ayrıca her bir kazanın içinde yer alan nahiyelerin sınırları, nahiyelerin içinde bulunan karyeler (köy) ve mezzalar gösterilmiştir (Yinanç, Elibüyük, 1988: xli-xxlvı). Aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi, Maraş Sancağı, 5 kaza, 27 nahiye, 869 karye (köy) ve 917 mezzaadandan oluşmaktadır. Zamantu kazası içindeki Pınarbaşı nahiyesinin, en fazla köy ve mezzaya sahip olduğu dikkat çekmektedir (Yinanç, Elibüyük, 1988: xxxvi-xli ve 3-4). 1563 yılına ait Maraş Sancağı tahrir defterinde sancak, kaza ve nahiye sınırlarıyla ilgili en önemli özellik, yönetsel birimleri belirleyen sınırların genellikle ya dağ ve tepelerin doruklarından ya da vadi ve sırtlardan geçirilmiş olmasıdır. Özellikle nahiye sınırları, coğrafi birlik oluşturan küçük yörelerdeki köy ve mezzaları içine almaktadır.

Tahrir defterlerinden elde ettiğimiz sonuçlara göre nahiyelerin, XVI. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin eyalet-sancak-kaza kademelenmesinde kazaların altında bir yönetsel kademe oluşturmadıkları, daha çok küçük ölçekli coğrafi ünitelerdeki köy ve mezzaları kapsayan adli bir birim niteliği taşıdıkları anlaşılmaktadır. Söz konusu defterlerden nahiyelerin tımar sistemine göre sahip oldukları vergi nüfusları hakkında da bilgi edinilebilmektedir (Çizelge 1).

Çizelge 1. Maraş Tahrir Defteri'ne göre Maraş Livası'nın kaza ve nahiyeleri

Kazalar	Nahiyeler	Vergi nüfusu	Karye (köy) sayısı	Mezraa sayısı
Maraş	Maraş Merkez	3050	0	0
	1. Nahiye-i Maraş	2448	52	29
	2. Nahiye-i Camustil	1355	28	18
	3. Nahiye-i Kurupınar	321	8	21
	4. Nahiye-i Kemer	623	23	15
	5. Nahiye-i Keferdiz	929	21	26
	6. Nahiye-i Kara Hayıt	2113	54	43
	7. Nahiye-i Bazarcık	1970	49	28
	8. Nahiye-i Aladinek	409	8	17
	9. Nahiye-i Göynik	529	8	11
	10. Nahiye-i Bertiz	1140	25	28
	11. Nahiye-i Zeytun	2076	12	40
12. Nahiye-i Yenice Kal'a	575	17	32	
Güvercinlik	1. Nahiye-i Güvercinlik	1433	43	62
	2. Nahiye-i Tiyek	275	12	18
	3. Nahiye-i Kargılık	511	17	12
Elbistan	Elbistan Merkez	891	0	0
	1. Nahiye-i nefis-i Elbistan	1341	18	15
	2. Nahiye-i Nargele	961	22	18
	3. Nahiye-i Ahsen Dere	1081	28	27
	4. Nahiye-i Sarsab	1999	43	34
	5. Nahiye-i Aynü'l-Arus	877	21	27
6. Nahiye-i Nurhak	345	11	14	

⁶ Akdağ'a göre, "Osmanlı sivil idaresinin esasını 'Kaza' adını alan ve büyük bir kasaba veya şehir ile etrafında ona tâbi birçok köylerden ibaret olan bir bölge teşkil ediyordu. Şu halde, İmparatorluk arazisi bu şekilde yüzleri aşan kazalar halinde teşkil olunarak idare olunmakta idi." (Akdağ, 1955:48).

⁷ Tahrir defterlerinin idare bakımından önemi için bkz. İnalçık,1954. İnalçık'ın yayınladığı 835/1431-2 tarihli Arnavid sancağı defteri sureti Osmanlı arşivlerinde bulunan en eski tahrir defteri olmakla beraber bu gibi defterlerin bundan daha önce de hazırlanmış olduğu bilinmektedir.

	7. Nahiye-i Orta Niyabet	2805	52	36
	8. Nahiye-i Hurman	817	14	76
Zamantu	1. Nahiye-i Kala-ı Zamantu	961	28	38
	2. Nahiye-i Pınarbaşı	1951	56	100
	3. Nahiye-i Çörmüşek	2493	56	42
	4. Nahiye-i Hınzri	766	17	25
	Hısın-ı Mansur Merkez	948	0	0
Hısın-ı Mansur	Kaza-i Hısın-ı Mansur	5122	126	65
	Toplam	43115	869	917

Kaynak: Refet Yınanç, Mesut Elibüyük, *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, s. XXX-XLVI.

Yukarıdaki çizelgede de görüldüğü üzere nahiyelerin farklı sayıda köy ve mezarları bulunmaktadır. Sınırlarının genişliği de genelde köy ve mezra sayısına göre değişmektedir. Her Osmanlı nahiyesinin özel bir adı vardır. Bunların büyük bir kısmı ana yerleşim yerinin ismini alırken, bazıları ise asıl merkezin adını değil coğrafi konumunu ve ekonomik özelliğini yansıtan adları almaktadır. Bu durum belli bir merkezi (nefsi) olmayan nahiyeler için de geçerlidir (Şahin, YIL: 308). Belirtmek gerekir ki, sözü edilen nahiye birimi yönetsel bölünüş açısından var olmakla birlikte yönetsel bir kademelenme içerisinde yer almamaktadır. Çünkü nahiye, herhangi bir yasal düzenleme ile Tanzimat öncesinde yönetsel birim olarak tanımlanmamış; adli bir birim olarak düzenlenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yönetsel bölünüşünde kazaların alt birimlerini adli birim niteliği taşıyan nahiyeler oluşturmaktadır. Bu nedenle kazaların yöneticisi konumundaki kadı ile kadının adli görevlerindeki yardımcısı (naip) arasında yakın bir bağ vardır. Osmanlı İmparatorluğu, adli örgütlenme bakımından kazalara ayrılmış ve her kaza birimi doğrudan Divan-ı Hümayun'a bağlanmıştır (Ünal, 1999: 199). Kazalar, sancakların altında yer alan birimlerdir ve herhangi bir yargı bölgesinin askeri işleri hariç diğer yönetsel, hukuki ve yerel işlerinin kadılar tarafından görülmesi nedeniyle yönetsel teşkilat içerisinde yerlerini almışlardır (Uzunçarşılı, 1984: 91). Kazanın yönetsel ve adli yönden başı olan kadı⁸, belli bir kaza veya sancak bölgesine tayin edilmektedir. Her iki durumda da kendisine ait görevleri bu bölge dâhilindeki şehir, kasaba, *nahiye* ve köylerde yerine getirmekle yükümlüdür (Ortaylı, 1976: 97). Büyük ve küçük kazalarla, sancak ve eyalet kadılığı olmak üzere iki sınıf olan kadılık, kazanın askeri işleri hariç olmak üzere diğer yönetsel, hukuki ve mahalli işlerinden sorumludur. Şer'i ve hukuki hükümlerin uygulayıcısı olan kadı, aynı zamanda hükümetin emirlerini de yerine getirmektedir (Uzunçarşılı, 1984: 83-91).

Osmanlı kadısının konumuz açısından önemli olduğunu düşündüğümüz görevi, adli teşkilat içerisindeki görevidir. Görev yaptıkları kazalarda bulunan şer'i mahkemelerin başı olan kadılar, nikâh, miras taksimi, yetim ve mal-i gaibin muhafazası, vasi tayin ve azli, vasiyetlerin ve vakıfların hükümlerine riayet edilmesinin nezareti, cürüm ve cinayet vs. bütün davalara bakmaktadırlar (Uzunçarşılı, 1984: 108). Kadı, mahkeme işlerinde kendisine yardımcı olması için kaza dairesi içindeki küçük birimlerin yani her bir *nahiyenin* başına o mahalın (yerin) uleması içerisinde bir *naip* (yardımcı) atamaktadır (Ortaylı, 1976: 98). Naip mahkemesinin bölgesi için kullanılan nahiye tabiri buradan gelmektedir (Ortaylı, 2008: 272). Şer'i mahkemelerde kadılar adına çeşitli hizmetlerde görev yapan naip sayısı, kadının tayin edildiği kazanın büyük/küçük olmasına ve iş yüküne bağlıdır. Şer'i memur olarak kadı tarafından tayin edilen naip, kaza kadısı adına o nahiyenin şer'i işlerine bakmaktadır (Uzunçarşılı, 1984: 117). Kadı tayin ettiği naiplerin sayısını arttıramamakta; yeni bir naip tayini ile bölgesi içinde mahkeme kurması için, bunun gereğini merkeze arz etmesi ve gereken izni alması gerekmektedir (Ortaylı, 1976: 98).

Ortaylı'ya göre, kadı adına davalara bakmak ve gerektiğinde keşfe çıkmak gibi görevleri olan naiplerin, kadının yetki sahasına giren her işlemi yapıp yapmadıkları belli değildir. Bunun yanı sıra; naibin görevi kötüye kullanması durumunda kadının naibi azledebilme yetkisinin olması, hiyerarşik yetki ve denetim üstünlüğünün kadıda olduğunun bir göstergesidir. XVI. yüzyıl sonlarından itibaren kadıların naipleri usulsüz bir biçimde iltizam usulü ile atamaya başlaması bu sistemin bozulmasına yol açmıştır (Ortaylı, 1976: 98-99). Nahiye biriminin Tanzimat öncesi dönemde kadı/naip ilişkisi üzerinden yola çıkılarak; bir yönetsel birim şeklinde kabul edilip edilmeyeceği ise tartışma konusu olmuştur. Mustafa Akdağ, Osmanlı Müesseseleri adlı makalesinde Tanzimat öncesinde nahiyenin yönetsel bir birim olarak var olmadığını şu şekilde açıklamaktadır (Akdağ, 1955: 48)

⁸ Ünal'a göre, "Sancağa tabi bütün köyler, yönetsel-askeri açıdan sancak beyine, kazai (adli) açıdan kadıya bağlıdır." (Ünal, 1999: 119).

“Osmanlı sivil idaresinin esasını ‘Kaza’ adını alan ve büyük bir kasaba veya şehir ile etrafında ona tâbi birçok köylerden ibaret olan bir bölge teşkil ediyordu. Şu halde, İmparatorluk arazisi bu şekilde yüzleri aşan kazalar halinde teşkil olunarak idare olunmakta idi. Tanzimat’tan sonra kazadan daha küçük Yönetmelik bölge olarak teşkil olunan nahiyeye evvelce mevcut değildi. Mamefih büyük bir köy veya kasaba ile etrafındaki birkaç köy bir vezirin veya bir diğer devlet adamının ‘dirliği (hassı)’ olarak nahiyeye adını taşıdığı gibi, birisinin zeametini teşkil eden köy grupları da aynı ismi taşımakta idiler.”

Göyünç ise Akdağ ile aynı fikirde değildir. Göyünç, Akdağ’ın Celali İsyancıları adlı eserinde; “nahiyelerde kadılar tarafından tayin edilen naiplerin çıkan olaylarda karar verdiklerini, voyvodaları kontrol ettiklerini ve subaşların da naiplerin kararlarına göre hareket ettiklerini” dile getirdiğini hatırlatarak; nahiyeyi yönetsel bir birim kabul etmiştir. Çünkü naipler bazı yönetsel işlerle uğraşan fakat mahalli kadılar tarafından atanan yönetsel memurlar ise nahiyeler de küçük birer yönetsel birim olmaktadır (Göyünç, 1969: 38-39). Fakat subaşı, voyvoda ve naipler arasındaki söz konusu bu ast-üst ilişkisi nahiyeyi yönetsel bir birim olarak tanımlamamıza yetmemektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere nahiyenin Tanzimat öncesi dönemde sadece yönetsel bölünüş içerisinde bir birim olarak var olması yönetsel bir kademe olduğu anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda yönetsel bir kademe olarak nahiyenin Tanzimat öncesi dönemde var olmaması onu tam anlamıyla yok saymamızı gerektirmemektedir. Nahiyeye birimi Tanzimat öncesi dönemde vardır. Fakat bu var oluş hukuki düzenlemelerle oluşturulmuş bir yönetsel örgüte sahip olan yönetsel bir kademe olarak değil; yönetsel bölünüş içerisinde bir birim şeklindedir.

3. Tanzimat Sonrası Dönemde Bucak Yönetimi

Tanzimat ile bozulan eyalet yönetiminin iyileştirilmesi, kamu gelirlerinin artırılması ve devlet sürekliliğinin sağlanması amaçlanmıştır (Akm, 1996: 31). Tanzimat sonrası dönemde bucak yönetimi ile ilgili önemli düzenlemelerden biri 1864 Vilayet Nizamnamesi’dir. 1864 Vilayet Nizamnamesi nahiyeye birimini; “Birkaç köyün toplanmasından meydana gelen yerleşmeler kaza olmayıp, kazalara ilhak edilerek (kazalara bağlanarak) nahiyeye itibar olunacaktır” şeklinde tarif etmektedir (Ortaylı, 1974: 87). Bu tarihten de anlaşıldığı üzere 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne göre, kaza ile köy arasında bir büyüklüğe ya da nüfusa sahip yerler nahiyeye kabul edilmektedir. Fakat Nizamname, nahiyeye birimi için herhangi bir yönetsel örgütlenme öngörmemiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde nahiyeye ile ilgili hükmün varlığına rağmen bu nizamnamede başka bir düzenlemenin olmaması nahiyeye yönetiminin kurulduğunu söylemek için yeterli değildir. Ortaylı’ya göre de, 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde nahiyeye biriminin yönetsel örgütlenmeye sahip bir yönetim kademesi olarak tanımlanmamasının sebebi dış siyasete bağlı bir durumdur. Çünkü o dönemde nahiyeye olmaya uygun yerleşme merkezleri, imparatorluğun daha çok Rumeli vilayetlerinde bulunmaktadır. Rumeli’de Hristiyan çoğunluğun üye olduğu nahiyeye meclislerinin kurulmasını isteyen dış odakların olduğu göz önüne alındığında, 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin nahiyeye birimi için neden yönetsel bir örgütlenme oluşturmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle 1864 Vilayet Nizamnamesi, nahiyeden söz etmekle beraber, kuruluşu, organları ve yönetim usulü hakkında hiçbir hüküm içermemektedir (Ortaylı, 1974: 88).

Nahiyeye birimini, statüsü ile ayrıntılı bir biçimde düzenleyen ve onu ülke genelinde yönetsel bir kademe haline getiren nizamname, 1871 Vilayet Nizamnamesi’dir. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri özleri itibarıyla birbirini tamamlayan nitelikler göstermekte; her iki nizamname de 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayet Talimatnamesi ile bir bütünlük oluşturmaktadır. 1864 Nizamnamesi’nde genel geçer bilgilerle belirtilen ve ne gibi bir içeriğe sahip olacağı belirsiz olan nahiyeye birimi, 1871 Vilayet Nizamnamesi’nin hemen ilk maddesinde köy ile kaza arasında bir yönetim kademesi biçiminde yerini almıştır. Bu nizamnameye göre oluşturulan yönetsel kademelenme; vilayet-liva-kaza-nahiyeye ve köy şeklindedir. Ayrıca 1871 Nizamnamesi yapmış olduğu bu sınıflandırmayı hukuksal bir zemin üzerinde temellendirmiştir (Tural, 2005: 72).

1864 Vilayet Nizamnamesi’nde sadece ismi geçen nahiyeye birimine 1871 Vilayet Nizamnamesi, tam otuz madde ayırmıştır.⁹ Bu nizamnameye göre kaza içindeki yakın köy ve çiftliklerin bir araya getirilmesi ile oluşturulacağı söylenen nahiyeler diğer yönetsel birimlerde olduğu gibi bir yönetim merkezine sahip kılınmış ve bu merkezin konumu, nahiyeye merkezinin köylere olan uzaklığı esas alınarak

⁹ Kimi kaynaklara göre nahiyeye yönetimine ayrılan madde sayısı 22’dir. Bkz. Önen, Reyhan, 2011.

belirlenmiştir. Nahiye'nin kuruluşu uzun bürokratik işlemlere bağlanmıştır.¹⁰ Nahiye biriminin oluşturulması için en az sınırları içerisinde 500 “erkek” nüfusun olması şartı konmuştur. Nizamname ile her nahiyeyi bir müdürün ve ona bağlı bir danışma meclisinin yönetmesi uygun görülmüştür. Ayrıca nahiye müdürü olacak kişinin, adli sicilinin temiz olması, okuma yazmasının iyi derecede olması, bölgede kötü isim yapmamış olması ve son olarak da yirmi beş yaşından gün almış olması gerekmektedir (Tural, 2005: 78).

1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ne göre ise nahiye kademesi, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilmesi sonucunda oluşturulmuştur.¹¹ Nahiyeler, ayrı ya da toplu olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmış; buna göre, iki yüz haneli köy bir nahiyeyi oluştururken, iki yüz haneyi oluşturmak üzere birkaç köy ve mahallenin bir araya gelmesiyle de ikinci tür nahiyeler kurulmuştur. Nizamname'de elliden fazla haneye sahip köylerin, yıllık ödeneğini karşılamaları halinde, bir nahiye olabilecekleri belirtilmekle birlikte, elli haneden daha az olan köylerin ayrı bir nahiye olamayacakları, bunların diğeriyle birleşmek zorunda oldukları belirtilmiştir (Keskin, 2009: 207-208). Her nahiye, bir müdür ve üye sayısı sekizi geçmemek üzere, dört üyenin seçimle geldiği bir meclis tarafından yönetilecektir. Üyelerden biri müdür yardımcısı olarak görev yapacak ve meclise bir de kâtip atanacaktır. Otuz yaşını geçmiş ve yıllık yüz kuruş vergi veren, okuma yazma bilen Osmanlı uyruklu nahiye müdürü ve meclis üyesi olabilecektir. Seçmenler için de ayrı şartlar geçerlidir. Meclis üyelerinin yarısı her yıl, müdürler ise iki yılda bir değişecek ve bu görevler için maaş verilmeyecektir. Nahiye haklı tarafından seçilecek müdürlerin memuriyetleri kaza-liva-vilayet hiyerarşisi içinde onaylanacaktır. İmam ve papaz gibi dini görevliler, öğretmenler ve devlet memurlarının müdür olamayacakları belirtilmiştir.

Nahiyede yaşayanların çoğu gayrimüslim ise müdür onlardan, müdür yardımcısı Müslümanlar arasından seçilmekte ve aynı kural tersi için de geçerli olmaktadır. Nahiye meclislerinin görevi, halkın iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamak, küçük hukuk davalarını sulhen çözmek, vergileri tahsil ederek hükümete teslim etmek, yılsonunda bütün tahsilâtın ve kaza mal sandığına gönderilen teslimatın hesabını vermektir. Avrupa'nın baskısı ve çıkarılan yeni düzenlemelere rağmen nahiye örgütlenmesinin yaygınlaşmadığı söylenmektedir (Çadırcı,1991: 253).¹² Bu düzenlemenin amacı, “yerel hizmetler ile devlet hizmetlerinin daha iyi yürütülmesini sağlamak” şeklinde açıklanmaktadır. Gerçekte merkezi bürokrasi vergilerin taşradan merkeze doğru aktarılmasını güvence altına alabilmek için yüzyılın başından itibaren birçok egemenlik aracı geliştirmiştir. Yüzyılın son çeyreğinde oluşturulan nahiye örgütlenmesini de bu doğrultuda düşünmek gerekmektedir. Avrupa devletlerinin özerk nahiye modeline verdikleri destek ise, gayrimüslim cemaatleri koruma örtüsü altında Osmanlı topraklarına doğrudan nüfuz ederek, vergi kaynaklarına yerinde el koyma isteği ile açıklanabilir. Ana hatlarıyla bu süreç, 1850'lerin sonundan I. Dünya Savaşı'na kadarki yarım yüzyılda Avrupa emperyalizminin Anadolu'ya ve İmparatorluğun diğer bölgelerine girişinde gözlenebilir (Pamuk, 2003: 289). Nahiye yönetimini düzenleyen 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ni 1921 yılında İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası takip etmiştir. *İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası*'ndaki düzenlemelere göre nahiyeler; bir ya da birden fazla köyden oluşabilmektedir. Nahiye'nin parçaları olarak köyler; birleştiklerinde nahiye örgütü

¹⁰ Nahiye'nin kuruluş nedenleri ve sınırları, sırasıyla kaza, liva ve vilayet idare meclislerinde tartışılır. Daha sonra konu vilayet umumi meclisi toplantısında da görüşülerek karara bağlanır. Bu karar ve gerekçe merkezi hükümete bir mazbata ile bildirilerek, padişahın iradesiyle nahiye resmen kurulmuş olur (Ortaylı,1978: 88).

¹¹ 16 Nisan 1876 tarihli nizamname metninin transkripsiyonu şu kaynakta yer almaktadır. Bkz Reyhan, 2002. Ayrıca, bu nizamnamenin yürürlüğe konulmuş olup olmadığı tartışmalıdır. Bkz. Tönük, 1945. Fakat devlet mevzuatı arasına giren bu nizamname üzerinde, kapsadığı yeni ve önemli hükümler sebebiyle durmak gereklidir.

¹² Nahiye yönetiminin yaygınlaşması konusunda görüşler çeşitlidir: Osmanlı dönemi hukukçularından İbrahim Hakkı Paşa, 1896 tarihli *Hukuku İdare* kitabında, nahiye düzenlemesinin yalnız bir iki vilayette uygulanabildiğini belirtmektedir. İsmail Hakkı Görelî, İl İdaresi adlı eserinde bu nizamnamenin Mahmut Nedim Paşa'nın sadarettten çekilmesi üzerine uygulanmadığını belirtmektedir. Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresi'nde Avrupalılaştırma başlıklı çalışmasında, bu nizamnamenin uygulanması sonucunda kurulan nahiyelerin uzun bir listesini vererek, bu nizamnamenin ülkenin her yerinde uygulandığı kanaatinde olduğunu göstermektedir. Vecihi Tönük de Talat Mümtaz Yaman'ın saptamasını paylaşmaktadır. 1876 yılından sonraki salnamelerde de nahiye bilgisi vermeye başlanmıştır. Osmanlı salnamelerinden yararlanan Vital Cunet'e göre Osmanlı Devleti'nin Asya topraklarında toplam 1903 nahiye bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin ilk istatistik yıllığına göre 1897 tarihinde Osmanlı Devleti'nde bulunan nahiyelerin sayısı Avrupa topraklarında 257, Asya topraklarında 1131 ve Afrika topraklarında 32 olmak üzere toplam 1420'yi bulmaktadır (DİE, 1997: 15).

şeklinde bir bütünü meydana getirmektedirler. 1921 Layihası'nın hazırlık aşamasında komün/köy/naahiye/karye yönetsel kavramlarının iç içe geçmişliği ve buna bağlı olarak naahiye kavramının, bir komün yönetimi şeklinde algılanmasının nedeni budur. Naahiye örgütünün köylerden oluşması ve köyün de bir komün yönetimi olması; naahiyeyi komün örgütü yapmamaktadır. Bir başka deyişle, naahiye kavramı olgunlaşma aşamalarının her basamağında komün örgütü ile eş değer değildir. Buna karşılık; 1876 İdare-i Nevahi Kanunu ve 1921 Layihasıyla naahiye adı altında bir komün örgütlenmesi yaratmak istemişlerdir.

4.Cumhuriyet Döneminde Bucak Yönetimi

Bucak yönetiminin, Osmanlı Devleti'nin son elli yılında yönetim tartışmalarında önemli bir konu olarak kaldığı görülmektedir. Bu durum Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Bucak 1921 yılından 1960'lı yıllara kadar Cumhuriyet'in tartışma konularından biri olmuştur. Cumhuriyet döneminde bucak yönetimi 1426 sayılı Vilayet İdaresi ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bucak yönetimi ve örgütlenmesine ilişkin en ayrıntılı düzenlemeyi, 70 maddesinden 17'sini bucak yönetimine ayıran 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yapmıştır. 5442 sayılı kanununda bucak, "coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gele bir idare bölümü" şeklinde tanımlanmıştır. Bucak meclisi ve bucak encümeni 5442 sayılı kanun ile bucağın yönetsel örgütlenmesine katılmıştır. Bucağın kurulması, kaldırılması, merkezinin ve adının değiştirilmesi gibi hususlar her iki il idaresi kanununda benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, sınırlarının ve adlarının değiştirilmesi, başka bir il ve ilçeye bağlamasında ilgili iller idare kurulları ve genel meclislerinin görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleştirilmektedir. Ek olarak, köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması iller idare kurulları ve genel meclislerinin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yapılmakta, cumhurbaşkanının onayına ihtiyaç duyulmamaktadır.¹³

Bucak müdürünün sahip olması gereken nitelikler, 5442 sayılı kanun ile belirlenmiştir. Buna göre bucak müdürü olacak kişide, en az lise ya da bu dereceli okuldan mezun olmak, askerlik hizmetini bitirmiş ve 30 yaşını geçmemiş olmak ve de seyahate engeli olmamak gibi özellikler aranmaktadır.¹⁴ Belirtilen bu nitelikleri taşıyan kişiler İçişleri Bakanlığı tarafından bucak müdürü adaylığına atanarak bakanlığın merkez ve il teşkilatında 6 ay süre ile yerleştirilirler. Bu süre sonunda bucak müdürlüğü için yeterliliği bakanlık veya valiler tarafından onaylananlar 1 yıllığına İçişleri Bakanlığı meslek kursuna gönderilir. Bu kursu da başarı ile bitirenler İl İdaresi Kanunu'nun 47. maddesine göre valiliklerin emrine atanırlar. Bu aşamaları geçememiş kişilerin ise görevlerine son verilir. Bucak müdürlüğü, 25, 30, 35, 40, 50 ve 60 lira aylıklı olmak üzere altı sınıftır.¹⁵

Cumhuriyet döneminde bucakların sayısal ve işlevsel dönüşümü üzerinde durulması gereken bir husustur. 1921 yılında 729 olan bucak sayısı 1926 yılında 661'e kadar düşmüş, daha sonra 1927'den başlayarak yükselişe geçmiştir.1927 yılından sonra yükselişe geçen bucak sayısı, 1930'da 838'e; 1939-1940'da 912'ye yükselmiştir. Bucak sayısının 900'ün üzerinde 940'lara kadar yükselmiş olması sayısal bakımdan bucaklarla ilgili sayısal dönem belirlenmesinde etkili olmuştur. Bucak sayısının 700'lü rakamlardan 600'lü rakamlara gerilediği, sonra yükselişe geçerek 900'lü rakamlara yükseldiği Cumhuriyet'in ilk 20 yılını kapsayan 1921-1940 dönemini yönetim bakımından mülki idarede merkezileşme; sayısal bakımdan ise *kuruluş ve gelişme*, dönemi olarak kabul ederken; bucak sayısının 916'dan 940'a kadar yükseldiği, aynı zamanda kamu yönetiminde önemli gelişmelerin meydana geldiği 1941-1960 dönemini ise *sayısal yükseliş dönemi* olarak nitelemek mümkündür.

1944-1955 yılları arasında 10 yıl süreyle Türkiye'deki bucak sayısı 940 olarak durumunu korumuştur. 1955-1960 yılları arasında çok az bir azalma ile bucak sayısı 930'a düşmüş, planlı kalkınma döneminin başlangıcını kapsayan 1960-1965 döneminde bucak sayısında 38'lik bir azalma meydana gelmiştir. Bucak sayısının 923-887 arasında değiştiği 1961-1980 dönemi, aynı zamanda planlı kalkınma döneminin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü evrelerini (1963-1967; 1968-1972; 1973-1977; 1979-1983) kapsamaktadır. Bu dönemde Abana ve Bozkurt dışında yeni bucaklar kurulmamış, bucak sayısında 36 azalış meydana gelmiştir. Bucak sayısında önemli bir artışın olmadığı, aksine bir önceki

¹³ 5442 sayılı İl İdare Kanunu madde 2, B ve C Bentleri; 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu madde 2.

¹⁴ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 48.

¹⁵ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 49 ve 50.

döneme göre bir duraklama ve azalışın gözlemlendiği bu dönemi sayısal açıdan *duraklama dönemi* olarak kabul etmek mümkündür. 1985'ten sonra 1989-1999 döneminde oluşturulan 14 ilin içinde yer alan yeni ilçelerin bucaklardan dönüştürülerek elde edilmesi, bucak sayısında ciddi bir azalma yaratmıştır.¹⁶ 1985 yılında 881 olan bucak sayısı 193 azalarak 2000 yılında 688'e inmiştir. İlçeye dönüştürüldükleri için bucak sayısının azaldığı, buna karşılık ilçe sayısının arttığı 1985 sonrası dönemi *ilçeleşme dönemi* olarak ele almaktayız. 06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ile ilgili yasa kapsamında ve devamında gelen düzenlemelerle toplamda 54 bucak kaldırılmış ve 2012 yılı itibarıyla kâğıt üzerindeki bucak sayısı 625 olmuştur.

Burada şu hususun bilinmesi gerekir ki 1965-1970 döneminde öncelikle teşkilatsız bucaklardaki bucak müdürlükleri lağvedilerek bucakların mülki idaredeki yönetsel işlevlerine son verilmeye başlanmıştır. 1969 yılında 888 bucağın 643'ünde (%72,4) (Eldem, 1969: 50) ; 1993 yılında ise 695 bucağın ancak 40'ında (%5,7) bucak müdürünün bulunduğu tespit edilmiştir.¹⁷ 1969-1993 döneminde (24 yılda) 603 bucak müdürü emekliye ayrılmış veya başka bir göreve atanmıştır. Bu işlemler 1993-2001 döneminde daha da hızlanmış olup bucak müdürü sayısı 40'tan 8'e inmiştir. 2001 yılında bucak müdürü bulunan bucak sayısı 8 iken, hukuki varlıkları devam ettirildiğinden, kâğıt üzerinde 688 bucak varmış gibi gösterilmiştir. 2001'den sonraki dönemde geriye kalan 8 bucak müdürü de emekli olarak 2007 yılında bucakların yönetim kadroları tümüyle sıfırlanmıştır.

Bucakların işlevsizleşmesi sonucunda devletin mülki idare kademesi olarak bucaklar aracılığıyla kırsal kesime götüreceği hizmetleri yerine getirememesi kırsal alan projelerini doğurmuştur. Öncelikle bucak yönetimine benzer şekilde köyleri bir merkez etrafında gruplayan ülke genelinde merkez köy projesi uygulamaya konulmuştur. Fakat bu proje sistemli bir şekilde yürütülemedi. Merkez köy projesi sonrasında daha dar kapsamda uygulanan köy kent projesi ortaya çıkmıştır. Bu proje ile köylere götürülecek hizmetlerin kentleşen merkezler vasıtasıyla sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda ilk defa Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) "Merkez Köyler" önerisi ortaya atılmış almış olup merkez köyü, alansal yazından elde ettiğimiz sonuçlara göre şu şekilde tanımlamak mümkündür: Merkezi köy, kırsal kesimdeki dağınık yerleşme birimlerine hizmet götürmek için, bunlar arasında elverişli konumda bulunan bir köy yerleşmesini merkez seçerek kamu hizmetlerinin burada yoğunlaştırılması ile oluşturulmaya çalışılan yerel bir hizmet kademesidir. Bucak ile merkez köy uygulamasını karşılaştıracak olursak, her ikisinin de kırsal alandaki köy yerleşmelerine götürülecek kamu hizmet hizmetlerinin dağıtımını noktasında birleştikleri görülür. Bucakta bu iş mülki idare kademesi halinde bucağa bağlı köylere göre organize edilirken, merkez köy uygulamasında bucak yönetsel sınırlarına bağlı kalmaksızın ilçelerdeki köy yönetimleriyle ilgili olarak düzenlenmiştir. Merkez köy uygulamasında, hizmet istasyonu haline getirilen bir köyün veya kasabanın merkezliğinde Fransa komünlerine benzer köy birlikleri oluşturulması benimsenmiştir. Ancak merkez köy birliklerinin oluşturulmasında birlik içine alınacak köy sayılarıyla ilgili optimal ölçek belirlenmemiştir. Kendine bağlı hiçbir köyün bulunmadığı bazı köy ve kasabaların tek başına "merkez köy" olarak ilan edilmesi köy birliği ilkesinden uzaklaşılmasının açık göstergesi olmuştur. Tek başına bir merkez köyün sadece kendisine hizmet vermesi kabul edilebilir bir durum değildir. Merkez köy belirlemede ilkeli bir saha çalışması yapılmadığı için optimal olarak 10 köyden az bağlı olan merkez köyler uygulama dışında tutulmamıştır.

Köykent ve merkez köy yaklaşımı birbirlerine çok benzemekle birlikte ekonomik boyut köy-kentlerde daha ağır basmaktadır. Sosyoekonomik koşullara göre köylerin gruplanması ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni oluşturulması, temel hizmetlerin buralara ulaştırılmasıyla köylülerin yerlerinden olmaksızın kentlerdeki olanaklara ve uygarlığın sağladığı fırsatlara kavuşturulması köy-kent projesinin başlıca amacıdır. Köy-kent projesiyle yoğun göç olayının yaşandığı yer ya da yerlerde göçün tersine döndürülmesi, köylerinde yaşayan veya köyelerine geri dönecek insanlara alternatif iş olanakları sağlanması, atıl kalan kaynakların bölge ve ülke ekonomisine kazandırılması, yapılacak olan öncü çalışmaların gerçekleşmesinde halk katılımının sağlanması hedeflenmiştir (Başa, 2000). Ülkesel ölçekte 4000'in üzerindeki merkez köy uygulamasından beklenen sonuç alınmadığı için geliştirilen köy-kent

¹⁶ 1989 yılında Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale; 1990 yılında Batman ve Şırnak; 1991 yılında Bartın; 1992 yılında Ardahan, Iğdır; 1995 yılında Karabük, Kilis, Yalova; 1996 yılında Osmaniye; 1999 yılında Düzce illeri kuruldu.

¹⁷ 1993, 1994, 1995, 1998, 2001 yıllarına ait bucak müdürü sayıları İçişleri Bakanlığı Personel Dairesi'nden alınmıştır.

projeleri de aynı akıbete uğramıştır. Bülent Ecevit'in başbakanlığındaki 42. 56. ve 57. Hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi bulunmaktadır. Bu projelerden kısmen gerçekleştirilemeyen proje "Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi"dir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hem yerleşme hem de merkezleşme politikaları çerçevesinde kurulan bucaklar, köylerde güvenlik ve asayişin sağlanması ve kırsal kalkınma için gerekli olan hizmetlerin kırsal kesime ulaştırılması bakımından önemli bir yere sahiptiler. Bu nedenle 1950'li yılların ortalarına kadar bucak kuruluşuna büyük önem verilmiş ve bucak sayıları 940'lara kadar yükseltilmiştir. Ancak, sayıca yükselişin yanında, bütçeden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle tümünde ideal teşkilat yapısı gerçekleştirilememiş; tam teşkilatlı ve teşkilatsız olmak üzere iki farklı bucak teşkilatlanması ortaya çıkmıştır. Planlı kalkınma döneminin başlangıcını kapsayan 1960-1965 döneminde teşkilatsız bucakları kaldırılmaya başlamış, teşkilat bakımından ileri düzeyde olanları ise ilçeye dönüştürmüştür. Bucaklar, 1970'li yıllarda işlevsiz hale gelmiş ve bu nedenle kırsal alanda dağınık ve küçük birimler halinde bulunan yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunların çözümü için 1970'li yıllarda "merkez köy" ve "köy-kent" projeleri ortaya çıkmıştır. Bülent Ecevit'in başbakanlığındaki 42. 56. ve 57. hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi içinde "Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi" kısmen gerçekleştirilemeyen bulmuş, diğerleri kaynak yokluğu nedeniyle uygulanamamıştır.

5.Sonuç

Bucakları yönetsel bir kademe haline getiren 1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre ülke topraklarında "vilayet-liva-kaza-nahiye-köy" şeklinde bir yönetsel bölümlenme yapılmış, bucaklar bu bölünüşte köy ile kaza arasında bir yönetim kademesi olarak yerini almıştır. Osmanlı döneminde bucaklarla ilgili en kapsamlı düzenleme 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile yapılmıştır. Bu nizamname, bucak kademesini, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilerek oluşmasını sağlamıştır. Buna göre bucaklar, ayrı ya da toplu olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmış; 200 haneli bir köy tek başına bir bucağı oluştururken, 200 haneyi oluşturmak üzere birkaç köy ve mahallenin bir araya gelmesiyle de bucak oluşumuna imkân tanınmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında bucaklar komün şeklinde yapılandırılmaya çalışılmış fakat 1929'da çıkarılan Vilayet İdaresi Kanunu ile mülki idare kademesi olarak konumlandırılmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise bucak örgütlenmesini sadece köyün üzerine inşa etmemiş; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir mülki idare birimi şeklinde düzenlemiştir. Mülki idarede merkezleşme döneminin başladığı 1921-1940 döneminde; bucak sayısı 600-700'lü rakamlardan 900'lü rakamlara yükselmiştir. 1927-1945 yılları arasında toprak ağalarının tasfiyesi de dâhil olmak üzere tarım politikalarında köklü değişiklikler öngörülmüştür. Bucaklar, bu dönemde sürdürülen tarım ve köy politikalarının uygulama merkezi olmuştur. Fakat toprak ağalığı sistemi bu politikaların etkin bir şekilde gerçekleşmesini engellemiştir.

1929'dan itibaren yetki yönünden güçlü kılınan bucaklar, daha sonraki yıllarda ulaşım ve haberleşme olanaklarının gelişmesiyle ilçe kademesine yükseltilmişlerdir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ve kamu yönetiminde meydana gelen önemli gelişmeler nedeniyle 1941-1960 dönemi bucakların sayıca en üst düzeye (940) ulaştığı dönem olmuştur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile bucakların değişen ve gelişen şartlara uyum sağlayabilmesi için bir takım düzenlemelere gidilmiş, tam teşkilatlı bucak uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda ilk planlı çalışmalar 1952'de başlamış 1957'de sona ermiştir. Bütçe yetersizliği nedeniyle bu dönem için öngörülen sayının (253) altında 215 bucak tam teşkilatlı hale getirilebilmiştir. Sosyal yaşantının yetersiz olduğu küçük kasaba veya köy niteliğindeki bucak merkezlerinde görevlendirilen eğitim seviyesi yüksek memurların yaşamlarını bu gibi yerlerde geçirmeleri zor olmuştur. Ayrıca bu memurların kendilerinden daha düşük öğrenim seviyesine sahip bucak müdürleri ile olan çatışmaları da önlenememiştir. Bu nedenlerin yanı sıra 1950'li yıllardan itibaren bütçe yetersizliği nedeniyle bucak yönetimine yeterli sayıda memur ataması yapılamamıştır. Bucaklardaki bu mevcut durum ulaştırma ve iletişim olanaklarının artmasıyla birlikte gezici memurlar (gezici doktor, öğretmen vs.) vasıtasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda planlı kalkınma döneminin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü evrelerini kapsayan 1961-1980 döneminde, bucak sayısında önemli bir artış olmadığı gibi bir önceki döneme göre bir duraklama ve azalış gözlenmiştir.

12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından 1982’de çıkarılan yeni anayasanın idareye ilişkin ilkeleri 1961 Anayasası’nın ilkeleriyle aynı olmuş, bucaklara ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. 1980 yılında 130 civarında olduğu tahmin edilen aktif bucak sayısı, ilçeye dönüştürme nedeniyle % 42 oranında azalarak 1985’te 76’ya düşmüştür. Türkiye’de yapay ilçeleşmenin yaşandığı bu dönemde, ilçeye dönüştürülen bucak sayısının (tam teşkilatlı bucak) ilçe sayısına denk düştüğü görülmektedir. 1985’ten sonraki yıllarda bucak sayısındaki azalmada çoğunlukla bucakların ilçeye dönüştürülmesi etkili olmuştur. 19.6.1987 tarih ve 3392 sayılı kanun ile 85 bucak merkezi ilçe merkezi haline getirilerek yeni 103 ilçe kurulmuş, bucaklar ilçe merkezine dönüştürülmüş ve ilçeleştirilmiştir. Mülki idare sistemi içerisinde il, ilçe bucak kademeleri arasında kademe atlama eğilimi, bucakların ilçeleşmesine sebep olmuştur. İlçe olan bucakta gelişmişlik düzeyinin ve hizmet alımının artması bucakların ilçeleşme eğilimini açıklamaktadır.

Kırsal kesimde güvenliğin ve kalkınmanın sağlanmasında bucakların önemli bir yeri bulunmaktadır. Köylerde emniyet ve asayişin sağlanması için jandarma karakolları bucak merkezlerinde kurulmuştur. Çoğu bucak merkezinde bucak müdürlükleri kaldırıldığı halde jandarma karakollarına dokunulmamış olması, kırsal alandaki asayiş ve güvenliğin sağlanmasında halen bucak merkezlerine gereksinim duyulduğunu göstermektedir. Güvenlik dışında bucakların kırsal kalkınmada bir birim olarak kullanılamamış olması bucağa bağlı köylerde nüfus kaybına sebep olmuştur. Bu durum karşısında bucak merkezleri gerilemiş ve kasabalaşma eğiliminde olanlar ise bu özelliklerini yitirmiştir.

Bucak yönetimlerinin işlevsiz hale gelmesiyle birlikte kırsal alanda dağınık ve küçük birimler halinde bulunan yerleşmelere götürülecek hizmetlerin dağılımında sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunların çözümü için devlet tarafından kırsal kalkınma projeleri hazırlanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda 1970’li yıllarda kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin yer alacağı yerleşim merkezlerinin seçimi gündeme gelmiş ve bucak modeline benzer proje önerileri geliştirilmiştir. Böylece uygulamaya konulan “merkez köy” ve “köy-kent” projeleri ile teşkilatlı bir bucakta bulunan hizmet birimlerinin merkez olarak seçilmiş yerleşmelerde yer alması öngörülmüştür. Merkez köy kavramı, CHP tarafından geliştirilmiş ve köy-kent olarak ilk kez 1969 Seçim Bildirgesi ile kamuoyuna açıklanmıştır. Köy-Kent uygulaması Bülent Ecevit liderliğindeki Cumhuriyet Halk Partisi’nin programında yer almış ve daha sonra da bu dönemde kurulan Köy İşleri Bakanlığı tarafından benimsenerek geliştirilmiştir. Bülent Ecevit’in başbakanlığındaki 42. 56. ve 57. hükümetler döneminde hazırlanarak uygulamaya konulan 13 köy-kent projesi içinde “Ordu ili Mesudiye ilçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi” kısmen gerçekleşme olanağı bulmuş, diğerleri kaynak yokluğu nedeniyle uygulanamamıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda yerel seçimler sonrasında mülki yapıda değişim yaşanmıştır. Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulduğu otuz ilde bucak statüsüne sahip olan 293 bucağın hukuki statüleri sona erdirilerek mevcut bucakların sayısı 290’a düşmüştür. Temmuz 2014’te çıkarılan İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ile tüm illerdeki bucaklar kaldırılarak, bucaklara bağlı köy ve beldeler bucağın bağlı olduğu ilçelere bağlanmıştır. Geline sonuç itibariyle mülki idare kademesi olarak 143 yıllık geçmişe sahip olan bucaklar ortadan kaldırılmıştır.

Kaynakça

- Akdağ, Mustafa (1955), “Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar”, A.Ü. *DTCF Dergisi*,13/1-2, s. 27-51.
- Akdağ, Mustafa (1995), *Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1453-1559)*, (Cem Yayınevi, İstanbul).
- Akın, Rıdvan (1996), “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih*, 6/ 32, s. 31-41.
- Baykara, Tuncer (1988), *Anadolu’nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu’nun İdari Taksimatı*, (Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara).
- Çadırcı, Musa (1991), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, (TTK, Ankara).
- Devlet İstatistik Enstitüsü (1997), *Osmanlı Devleti’nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, (DİE, Ankara).
- Eldem, M. Necat (1969), *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, (İçişleri Bakanlığı (iç-düzen), Ankara).
- Eyüboğlu, İsmet Zeki (1991), *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, (Sosyal Yayınlar, İstanbul).

- Gökbilgin M. Tayyib (1964), “Nahiye”, *İslam Ansiklopedisi*, s. 37-39.
- Göyünç, Nejat (1969), *XVI. Yüzyılda Mardin Sancağı*, (Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul).
- İnalçık, Halil (1954), *Suret-i Defter-i Sancak-ı Arnavid*, (Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara).
- Keskin, E. Nuray (2009), *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, (Tan Kitabevi, Ankara).
- Kunt, Metin (1978), *Sancaktan Eyalete, 1550-1650 Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, (Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul).
- Kunt, Metin- Akşin, Sina vd. (1997), *Türkiye Tarihi 3 (Osmanlı Devleti 1600-1908)*, (Cem Yaynevi, İstanbul).
- Ortaylı, İlber (1974), *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, (Sevinç Matbaası, Ankara).
- Ortaylı, İlber (1976), “Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9/1, s. 95-107.
- Ortaylı, İlber (1985), *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği (1840-1880)*, (Hil Yayınları, Ankara).
- Ortaylı, İlber (2008), *Türkiye Teşkilatı ve İdare Tarihi*, (Cedit Neşriyat, Ankara).
- Önen, Nizam ve Cenk Reyhan (2011), *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü(1839-1929)*, (İletişim Yayınları, İstanbul).
- Pamuk, Şevket (2003), *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, (K Kitaplığı, İstanbul).
- Reyhan, Cenk “Yerel Yönetim Metinleri: İdare-i Nevahi Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11/2, s. 107-111.
- Sertoğlu, Midhay (1986), *Osmanlı Tarih Lugatı*, (Enderun Yaynevi, İstanbul).
- Şahin, İlhan (2006), “Nahiye”, *TDVİA*, C. 32, s. 308.
- Tural, Erkal (2005), “Bir belge; 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14/1, s. 71-91.
- Türk Ansiklopedisi (1977), Cilt XXV, (Milli Eğitim Basımevi, Ankara).
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1947), *Osmanlı Tarihi I.Cilt*, (Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara).
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1984), *Osmanlı Devleti’nin İlmiye Teşkilatı*, (Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara).
- Ünal, Mehmet Ali (1999), “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı” *Osmanlı Ansiklopedisi*, s. 111-122.
- Yınanç, Refet ve Mesut Elibüyük (1988), *Maraş Tahrir Defteri (1563)*, (Ankara Üniversitesi OTAM Yay. No:1, Ankara).