

Türkiye’de İl ve İlçe Sayılarında Değişim



Dr. Selim ÇAPAR

Araştırma ve Etütler
Merkezi (AREM) Başkanı

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren kurulan 14 il için farklı gerekçeler (asayişin sağlanması, sınır güvenliği, ekonomik gelişme, deprem sonrası yeniden yapılanma, gibi) ileri sürülmektedir. Ancak bu konuda belirleyici olan siyasal etmendir. Öte yandan yeni il ve ilçeler kurulması yöntemi ile Türkiye coğrafyası üzerinde merkezi idare kuruluşlarının varlığı sıkılaştırılmakta ve bu dar alanların kontrol altında tutulması kolaylaşmaktadır.

1 980 sonrası kapitalizmin post-For-dist aşamasında ya da küresel uyarılama sürecinde il ve ilçe sayılarının artırılması, Keskin (2009: 478-479) tarafından Türkiye’de bölge yönetimi kurma politikasının bir parçası olabileceği değerlendirilmektedir. Geray (1989)’ın bir çalışmasına dayandırılan bu görüşe göre, bucaklar işlevsizleşecek, ilçelerin sayısı artarken bucak kademesinin yerini alacak, illerin sayısı artarken ilçeleşme ile karşı karşıya kalacak, böylece, illerin üzerinde yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç ortaya çıkacaktır.

Mülki kademe olarak henüz ortaya çıkmamakla birlikte, bölgeselleşme, kalkın-

ma ajansları ve bütünsel il (büyükşehir) uygulamaları biçimlerinde kendini göstermiştir.

İl ve ilçe kurulmasını “ulusal zenginliğin bölüşülmesi” ile ilgili bir konu olarak değerlendiren Keskin (2009: 480)’e göre; il ya da ilçe kurulması, merkezi yönetim tarafından oluşturulacak bir teşkilat ve kamu yatırımları ile merkezden ayrılacak bir kaynak anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, il ve ilçe olma isteklerinin altında ekonomik bir sebep bulunmaktadır. Dolayısıyla il ve ilçe kurulmasının “yeni kamu hizmetleri/kurumları/harcamaları/istihdamı getirmek gibi bir sonucu” vardır (Keskin, 2009: 480). Bununla bir-



likte, post-Fordist aşamada, devlet tarafından yürütülmesi öngörülen temel kamu hizmetlerinin niteliğinin yükseltilmesi ve siyasal açıdan “hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi” argümanının kullanılması da kolaylaşmaktadır. Zaten Keskin (2009: 480) de il ve ilçe kurulmasında “siyasal etmenlerin” belirleyici olduğuna vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren kurulan 14 il için farklı gerekçeler (asayişin sağlanması, sınır güvenliği, ekonomik gelişme, deprem sonrası yeniden yapılanma, gibi) ileri sürülmektedir. Ancak bu konuda belirleyici olan siyasal etmendir. Öte yandan yeni il ve ilçeler kurulması yöntemi ile Türkiye coğrafyası üzerinde merkezi idare kuruluşlarının varlığı sıkılaştırılmakta ve bu dar alanların kontrol altında tutulması kolaylaşmaktadır.

Öte yandan, 2000’li yıllara kadar genel olarak kırsal kesimdeki ilçelerin kurulmasına önem verilirken, 2000’li yıllardan itibaren büyükşehirlerdeki ilçelerin kurulmasına öncelik verildiği görülmektedir. Bu

gelişme ise, Türkiye’nin kent ve kırsal nüfus oranlarının değişimi ile doğru orantılı bir seyir izlemektedir.

Türkiye’de mülki idare bölümlerinin oluşmasında geleneksel etkiler ortaya çıkmakla birlikte, kapitalizmin gerektirdiği homojen bir toplum yapısı ve piyasa oluşturulması amacı doğrultusunda, merkeziyetçi bir örgütlenme benimsenmişti. Dolayısıyla, Fransa’nın hem bölümlendirme, hem de örgütlenme olarak homojenleşmeye uygun yaklaşımına benzer bir gelişme Türkiye’de yaşanmamıştır. Bu bağlamda, post-Fordist aşamada Fransa’da il ve ilçe sayılarında önemli bir değişim yaşanmamış iken, bölge kademesi sisteme eklenmiştir. Türkiye ise bu dönemde il ve ilçe sayılarının artışı ortaya çıkmıştır. Bu artış ise, neo-liberal düşünce doğrultusunda ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının öngördüğü yatay örgütlenme anlayışına uygun bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Bu bakış açısından, bucak kademesinin işlevsizleşmesi ve kaldırılması ile mülki idare sistemi iki kademeli hale gelmesi de, basık bir örgütlenme

il ve ilçe kurulmasını “ulusal zenginliğin bölüşülmesi” ile ilgili bir konu olarak değerlendiren Keskin (2009: 480)’e göre; il ya da ilçe kurulması, merkezi yönetim tarafından oluşturulacak bir teşkilat ve kamu yatırımları ile merkezden ayrılacak bir kaynak anlamına da gelmektedir.

meye işaret etmektedir. Bu gelişme de neo-liberal düşünce ve YKİ’nin örgütlenme anlayışı ile uyumlu bir görünüm vermektedir.

Türkiye’nin nüfusu Cumhuriyet döneminde sürekli bir artış eğilimi izlemektedir (Tablo 1.1). Ancak, mülki idare birimlerinin sayı olarak nüfus artışına koşut biçimde bir artış eğilimi göstermedikleri gözlenmektedir. İl ve ilçe sayıları belli dönemlerde durgunluk eğiliminde olurken, belli dönemlerde artış eğilimi göstermektedir. O halde, mülki birim sayılarındaki artış nüfus yanında başka

1980 yılından 2013 yılına kadar geçen 33 yıllık dönemde ilçe sayısındaki artışın 344'e ulaştığı görülmektedir. 2013 yılı itibarıyla ilçe sayısı 919 olmuştur.

etkenlerle birlikte açıklama ve sosyo-ekonomik değişimlerin göz önüne almak gereklidir. Ayrıca, ülke toprakları üzerinde yaşayan nüfusun, özellikle iç göç etkisiyle, dengeli biçimde dağılmadığını belirtmelidir. Bu dengesiz dağılımın,

büyükşehir belediyelerinin ve bu belediyeler içinde oluşan ilçelerin ortaya çıkmasına yol açtığı ifade edilebilir.

Türkiye'de il ve ilçe sayılarında, Fordist aşamada göreceli olarak bir istikrar dönemi yaşanmasına karşılık, Post-Fordist aşamada bir artış eğilimi ortaya çıkmıştır. Kırşehir'in yeniden il yapıldığı 1957 yılından, 1989 yılına kadar 32 yıl boyunca il sayısı 67 olarak kalmıştır. 1960 yılında 570 olan ilçe sayısı, 1980 yılında ancak 575'e ulaşmıştı. Ancak 1980'lerin ikinci yarısından itibaren il ve ilçe sayılarında ciddi artışlar görülmeye başlanmıştır. 1989 yılında kabul edilen 3578 sayılı Kanun ile Kırıkkale, Aksaray, Bayburt ve Karaman ilçeleri il haline getirildi. 1990 yılında Batman ve Şırnak, 1991 yılında Bartın, 1992 yılında Ardahan ve Iğdır, 1995 yılında Karabük, Kilis ve Yalova, 1996 yılında Osmaniye ve son olarak 1999 yılında Düzce ili kuruldu. Böylece 1989-1999 yılları arasında kurulan 14 il ile birlikte il sayısı 81'e ulaşmıştır.

Tablo 1.1. Türkiye'de Nüfus ile İl ve İlçe Sayıları

Yılı	Nüfus	İl	İlçe
1927	13.648.987	63	317
1945	18.790.987	63	419
1960	27.755.532	67	570
1980	44.737.321	67	575
1990	56.473.653	73	828
2000	67.804.543	81	850
2009	72.561.312	81	892
2012	75.627.384	81	918

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü; TÜİK

1982-1986 yılları arasında 10 yeni ilçe kurulurken 1987'de kurulan ilçe sayısı 111 olmuştur. 1990 yılına ka-

dar sadece 5 ilçe kurulmuş iken, 1990 yılında 135 yeni ilçe kurulmuştur. 1999 yılında gelindiğinde, ilçe sayısı 850'ye ulaşmıştır. 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Kanun ile ilçe sayıları değiştirilmiş ve Türkiye'de ilçe sayısı 892'ye yükseltilmiştir. En son, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile 26 yeni ilçe kurulmuş iken, 2013 yılında 6447 sayılı Kanun ile bu sayıya bir ilave getirilmiştir. Sonuç olarak, 1980 yılından 2013 yılına kadar geçen 33 yıllık dönemde ilçe sayısındaki artışın 344'e ulaştığı görülmektedir. 2013 yılı itibarıyla ilçe sayısı 919 olmuştur.

İlçe sayılarındaki bu artış ile birlikte ilçelerin niteliğinde de değişimler yaşanmıştır. Bu bağlamda, merkez ilçe ve büyükşehir belediyesi içinde yer alan ilçe kavramları gündeme gelmiştir.

İllerde, il merkezi ile birlikte çevresinde hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerden oluşan bir "merkez ilçe" bulunmaktadır. İl genel yönetiminin başı olan vali bu birimin yönetiminden de sorumludur. Böylece, valiler merkez ilçelerin kaymakamlık görevini de üstlenmiş olmaktadır. Dolayısıyla merkez ilçelerde örgütlenme olmaması valilerin iş yükünü artırıcı bir etkidir (Sencer, 1986: 294). Uygulamada valiler, genel olarak bu konudaki görev ve sorumlulukları bir vali yardımcısına aktarma yoluna gitmektedirler. Böylece vali yardımcılardan birisi merkez ilçe kaymakamı gibi görev ve sorumluluk üstlenmekte, il müdürleri de, ilin tümüne yönelik hizmetlerin yanında merkez ilçelerin ilçe müdürü görev ve sorumluluklarını da üstlenmektedir. Ancak bu durum ilçelerin ya da merkez ilçenin iş ve işlemlerinin ihmalı gibi bir sonuç doğurabilecek bir özellik taşımaktadır. Bu sebeple, merkez ilçe de dâhil olmak üzere ilçeler arasında hizmetlerin dengeli ve adaletli biçimde dağılımı için, "merkez ilçelerde ilçe örgütü" oluşturulması gerektiği konusu halen gündemden düşmemektedir.

Merkez ilçe konusu Osmanlı Dönemi'nde ve Cumhu-

1984 yılında Türk kamu yönetimi sistemi içinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren, "büyükşehir belediyeleri içinde yer alan ilçeler" olarak yeni bir ilçe statüsü oluşmaya başlamıştır.

riyet'ten sonraki dönemde konu ile ilgili yasal düzenlemelerde öngörülmüştür (Başaran, 1970: 8). Aslında, Cumhuriyet Döneminde il merkezlerinde ilçe örgütlerinin kurulması İstanbul, Ankara ve İzmir'de gerçekleşmiştir (Başaran, 1970: 17). Ancak, 1949 yılında yasalaşan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu merkez ilçe örgütünü öngörmemiştir. Buna rağmen MEHTAP Raporu (1963: 11)'nda ve İÇ-DÜZEN Raporu (İçişleri Bakanlığı, 1972: 421)'nda merkez ilçe kurulması önerileri yer almaktadır. Merkez ilçelerde ilçe örgütü kurulması önerisi KAYA Raporu (TODAİE, 1991: 162) ve Mülki İdare Şurası (İçişleri Bakanlığı, 2002a: 196)'nda yinelenmektedir.

1984 yılında Türk kamu yönetimi sistemi içinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren, "büyükşehir belediyeleri içinde yer alan ilçeler" olarak yeni bir ilçe statüsü oluşmaya başlamıştır.

1984 yılı itibarıyla, bu üç kentten, İstanbul'un on beş, Ankara'nın beş ve İzmir'in de üç metropoliten ilçesi vardı. 1986-1988 yılları arasında yeni beş büyükşehir belediyesi daha kuruldu. 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı Kanun ile Kayseri büyükşehir statüsü kazandılar. Adana'nın dört, Bursa ve Konya'nın üç, Gaziantep ve Kayseri'nin iki metropoliten ilçesi vardı.

Nüfus artış hızı, iç-göç gibi etkenlerle, kent nüfusları hızla artıyordu. Bu gelişmelerle birlikte 1993 yılına gelindiğinde, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun olmak üzere yedi büyükşehir belediyesi daha kuruldu. Büyükşehir belediyeleri kurulmakla birlikte bu defa değişik bir tutum takınıldı ve 505 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan büyükşehirlerde ilçe belediyesi yerine, birinci kademe belediyeler oluşturuldu. Böyle olunca, bu kademelerde ilçe örgütlenmesi oluşmamış oldu. Bu şekilde kurulan büyükşehir içindeki ilk kademe belediyelerinin sayısı; Antalya, Diyarbakır, Mersin ve İzmit'de üçer iken, Eskişehir, Erzurum ve Samsun'da ise ikişer oldu. Daha sonra 1999 Marmara depremi akabinde, 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile Sakarya da Büyükşehir statüsüne geçti. Sakarya'nın üç birinci kademe belediyesi vardı.

Özetlemek gerekirse, ilk sekiz büyükşehir sınırları içinde, merkez ilçeler ve kaymakamlık örgütlenmesi bulu-

nuyordu. 1993 yılı ve sonrasında kurulan sekiz büyükşehirin sınırları içindeki belediyeler ise, birinci kademe belediyesi niteliğindeydi. Dolayısıyla, bu kademelerde ilçe örgütü kurulmamıştı. Bu durum 2008 yılında değiştirildi. 5747 sayılı Kanun ile son sekiz büyükşehirde de ilk kademe

belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürüldü ve genel yönetimin ilçe örgütlenmesi oluşturulması yoluna gidildi. Aynı Kanun ile ayrıca çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçe belediyeleri ile birlikte yeni ilçeler kuruldu. Gerek dönüştürülen ve gerekse yeni kurulan ilçelerin sayısı kırk üçü bulmuştur. Böylece 2010 yılı sonu itibarıyla 16 büyükşehir içerisinde 143 ilçe ve ilçe belediyesi bulunmaktaydı. Dolayısıyla, 2010 yılında Türkiye'deki toplam 892 ilçenin 143'ü metropoliten ilçe niteliği taşımaktaydı. Öte yandan, 2005 yılında kabul edilen 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasına ilişkin kanun ile İstanbul ve Kocaeli il sınırları büyükşehir belediye sınırları ile eşleştirilmiştir. Dolayısıyla bu illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe statüsü kazanmıştır. Bu sebeple 2010 yılında 39 ilçe ile en fazla metropoliten ilçesi olan il, İstanbul'dur. İstanbul'u 22 ilçe ile İzmir, 18 ilçe ile Ankara, 12 ilçe ile Kocaeli izlemektedir.

Bu "il sınırı-büyükşehir belediye sınırı eşlemesi," 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ve 2013 yılında çıkarılan ve bu Kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı Kanun ile yeni oluşturulanlar dâhil, toplam 30 büyükşehir yaygınlaştırılmıştır. Dolayısıyla, büyükşehir statüsündeki illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe olmuştur. Böylece **2014 yılı itibarıyla Türkiye'deki 919 ilçenin 519'u metropoliten ilçe statüsünde iken, diğer ilçelerin sayısı ise 400'dür.**

KAYNAKÇA

Çapar, S. (2015) Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare, Ankara: TİAV.

2000'li yıllara kadar genel olarak kırsal kesimdeki ilçelerin kurulmasına önem verilirken, 2000'li yıllardan itibaren büyükşehirlerdeki ilçelerin kurulmasına öncelik verildiği görülmektedir.