

Derleme Makalesi / Review Article

TÜRKİYE’DE KENTLEŞME POLİTİKASI OLARAK MÜLKİ İDARİLEŞME

Gülizar ÇAKIR SÜMER*

ÖZ

Kentleşmenin sosyal ve ekonomik boyutlarına ek olarak demografik boyutu bulunmaktadır. Kentte yaşayan insan ve kent sayısının artması olarak ifade edilebilen kentleşmede bu amaca hizmet eden önemli bir politika ise mülki idarileşmedir. Türkiye’de kent denilen yerleşimlerin ve doğal olarak kentli nüfusun artmasında mülki idare birimlerinin sayısının artmasının önemli etkileri olmuştur.

Bu çalışmada kentleşme, mülki idarileşme süreci üzerinden değerlendirilmektedir. Mülki idarileşme süreci hükümetler üzerinden değerlendirilmiş, Türkiye’de tek parti iktidarları döneminde büyük çaplı mülki idarileşmenin yaşandığı sonucu ortaya çıkmıştır. Mülki idare birimlerinin artmasıyla kent ve kentlerde yaşayanların sayısı artmış ve kentleşme düzeyinin yapay olarak yükseltilmiş olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Mülki idarileşme süreci, kentleşme için önemli olmakla birlikte çoğunlukla beklenen amaçları gerçekleştirilememiş, buna rağmen Türkiye’de kentli nüfusu çoğaltma yönünde etkileri olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Mülki İdarileşme, Kentleşme Ve Mülki İdare

* Doç.Dr., İnönü Üniversitesi, İİBF; Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
gulizar.sumer@inonu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6642-5130.



CIVIL ADMINIZATION AS AN URBANIZATION POLICY IN TURKEY

ABSTRACT

Urbanization has a demographic dimension in addition to its social-economic dimensions. An important policy in urbanization, which can be expressed as the increase in the number of people living in the city and the city, is civil adminization that serves this purpose. In Turkey, the increase in the number of civil administration units had important effects on the increase in the number of settlements called cities as well as the increase in the urban population.

The aim of this study is to reveal the impacts of the increase in the number of provinces and districts on urbanization. To this end, civil adminization was discussed in terms of governments and depending on basic reasons. Civil adminization, which has significant functions concerning the urbanization, has not been able to achieve the expected goals yet. It was concluded that, during the single-party governments in Turkey, large-scale civil adminization periods were experienced, the number of cities and populations in these cities increased in line with the increase in the number of the civil administration units, and therefore, it was concluded that the level of urbanization has been artificially increased.

Keywords: *Civil Administration, Civil Adminization, Urbanization And Civil Administration.*

GİRİŞ

Sanayi Devrimi sonrası süreçte fabrikaların yerleştiği yerlerde meydana gelen kalabalıklaşma, altyapının belli seviyeye ulaşması, sosyal alanda yaşanan gelişmeler tüm dünyada kentleşmeyi, yaygınlaştırılması gereken bir olgu haline getirmiştir. Bu anlamda kalkınmanın yolunun kentlerden ve doğal olarak kentleşmeden geçeceği anlayışı egemen hale gelmiştir. Kentleşmenin aynı zamanda sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelere ait bir özellik olması, bu ülkeler dışında kalan coğrafyada da kentleşmenin önemli bir hedef haline gelmesine ve kısa sürede kentleşme seviyesini yükseltmek gibi bir hedefi ortaya çıkarmıştır. Bu sürecin sağlıklı işleyebilmesinde ön koşul olan sanayileşmenin batı dışındaki coğrafyada kentsel nüfus artışıyla paralel olarak gelişmemesi, kentleşme hareketini demografik boyutta bırakmıştır. Yani sosyal, ekonomik ve demografik boyutları bulunan kentleşme, ana kaynağından ve unsurundan desteksiz olarak gerçekleşmiştir. Sanayisiz ülkelerde bu süreç bir ya da birkaç çekim merkezi kentte hızlı bir nüfus birikimi şeklinde gerçekleştiğinden işgücü ve sermayenin coğrafyası değişmiş ve bölgesel dengesizliğe giden süreç hız kazanmıştır.

Göçün azaltılmasında sosyo-ekonomik yatırımların ve dolayısıyla kentleşme düzeyinin artırılması etkili olduğundan Türkiye’de bu yöndeki politikaların belirlenip uygulanması zorunlu hale gelmiştir. İl düzeyine indirgenen bu politikalardan birkaçı olarak Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY), Her İlde Bir Üniversite, Organize Sanayi Bölgesi, Küçük Sanayi Sitesi ve Cazibe Merkezleri sayılabilir. Bu politikalarda kalkınma ve dolayısıyla kentleşme düzeyi artırılmaya çalışılmıştır. Ancak beklenen hedeflere (sosyal, ekonomik ve demografik) ulaşılabilmesi, Türkiye’de kentleşmenin daha çok (belli merkezlerde toplanan nüfus dikkate alındığında) demografik boyutta ilerlemesine neden olmuştur. Nüfusun yoğunluğunun kentlerde yaşaması bir kentleşme göstergesi olduğundan bu durum bazen yönetsel kararlarla yapay olarak oluşturulabilmektedir. Bu bakımdan Türkiye’de her yeni il ve ilçe kararı aynı zamanda kentli nüfus oranının artması anlamına gelmektedir.

Türkiye’de iller arası gelişmişlik farklılıkları bulunmakta ve alınan tüm önlemlere rağmen bazı iller kentleşme düzeyi bakımından geride kalmaktadır. Göçün yöneldiği belli başlı kentler, Türkiye’de kentleşmenin dengesizliğini ortaya koymakta, göç veren ve göç edilen kentler için çeşitli sorunları beraberinde



getirmektedir. Bu sürecin kendi haline bırakılması yerel olduğu kadar ulusal anlamda ciddi sosyal ve ekonomik kayıplara ve sorunlara neden olduğundan yönetilmesi gereken bir alan olarak politikalara dahil edilmektedir. Farklı dönemlerde çeşitli politikalarla bölgeler arası gelişmişlik düzeyi azaltılmaya çalışılmasına rağmen coğrafi, kültürel, siyasi, ekonomik nedenlerle Türkiye ortalamasının altında kentleşme düzeyine sahip il ve ilçelerin varlığı devam etmektedir. Bu anlamda sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak ve dolayısıyla kentleşme düzeyini arttırmada mülki idare sisteminde yer alan birimlerin sayısının artırılması önemli bir politika olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki mülki idare sistemi içinde yer alan birimlerde merkezi idarenin taşra örgütlenmesi gerçekleştiği gibi yerel yönetimlerin de oluşması (il özel idare, belediye) yoluyla sosyal, ekonomik ve kentsel altyapıya ilişkin gelişmeleri hızlandırıcı etkiler beklenmektedir.

Bu çalışmada öncelikle Türkiye’de kentleşmenin yaygınlaştırılmasına hizmet eden, aynı zamanda bir kalkınma aracı olan ve il düzeyinde yaygınlaştırılmaya çalışılan bazı politikalar değerlendirilmekte; mülki idarileşme süreci dönemsel olarak ortaya konulmakta ve bu sürecin kentleşme üzerine olan etkileri tartışılmaktadır. Kısaca bu çalışmada Türkiye’deki mülki idarileşme süreci, kentli nüfusu ve kent sayısını artırma işlevi açısından değerlendirmektedir.

1. TÜRKİYE’DE KENTLEŞME POLİTİKALARI VE ARAÇLARI

Kentleşme ekonomik, sosyolojik, demografik, yönetsel (idari statü) gibi ölçütlere göre değerlendirilmektedir. Ancak belli ölçütlere göre yapılan bu tanımlamaların eksik kaldığı görülmektedir (Kaya vd., 2008: 15). Dar anlamda kentlerin ve kentlerde yaşayanların sayısındaki artışı (Keleş, 2015: 35) ifade eden kentleşme, bu tanımdan çok daha geniş boyutlara sahip olarak farklılaşmış, uzmanlaşmış, örgütlenmiş bir kent toplumunun inşa edilmesi sürecidir (Bal, 2008: 72). Kullanılan ölçüte ve disiplinlere göre kent tanımı farklılaşmakta, ağırlıklı unsur değişmektedir. Örneğin belirli bir nüfus büyüklüğünü aşan, ekonomik etkinliklerin toplandığı ve toplumsal olarak belli özelliklere sahip yerler kent tanımlamasında yer alan unsurlardır. Bu tanımlama ölçütlerine büyük oranda uymamasına rağmen bazı yönetsel merkezler de kent olarak kabul edilmektedir. Şöyle ki nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezi konumunda olan yerler kent sınıflandırması içinde yer almaktadır.

Ülkelerin gelişmişlik durumunu belirleyen ölçütlerden biri olan kentleşme süreci, küçük yerleşimlerin çeşitli özellikleri nedeniyle gelişmeleri, sosyal, ekonomik ve demografik yoğunluk kazanmaları, metropolitan alanların ve megalopolis (İsbir, 1991: 4-5) gibi daha büyük kentsel alanların oluşması şeklinde ilerlemektedir. Bu sürecin günümüz toplumları için sosyal ve ekonomik açıdan taşıdığı önem, doğal olarak yönetimini önemli hale getirmektedir. Kentleşme sürecinin yanlış yönetimi maliyetleri artırmakta, sağlıklı yönetilen kentleşme süreci ise maliyetleri azaltmakta, sosyal ve ekonomik farklılıkları gidermektedir.

Kentleşme sürecinin herhangi bir aşamasında kamusal müdahalede bulunarak etkili olma çabaları kentleşme politikası olarak ifade edilebilir (Şahin, 2017: 11). Bu anlamda kentleşme politikaları, göç, enerji, konut, ulaşım, istihdam, eğitim, sağlık ve altyapıya ilişkin alanlarda ortaya çıkan sorunlara ve yetersizliklere müdahale yoluyla çözüm üretme amacındadır. Kentleşme sürecinin bir ucunun kırdaki diğer ucunun kentte olması kentleşme politikaları içerisinde kırsal alanları ve buralardaki sorunların çözümünü de dahil etmektedir. Bu anlamda kentleşme politikaları kırsal alanları da kapsayan bir politika demetidir. Kentlerde ortaya çıkan sorunlar kırsal alandaki işleyişlerin, yetersizliklerin ve sorunların bir yansıması ve uzantısıdır. Nedeni ne olursa olsun kırsal alanda çözülemeyen istihdam, eğitim, sağlık, altyapı gibi sorunlar, göçle birlikte kentlere gidenlerin beraberinde getirdiği sorunlardır. Üstelik kırsal alanda çözülemeyen sorunlar, göçle birlikte kentlere taşınmakta, kentsel alanlarda bu sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Bu işleyiş kır ve kentler için çeşitli maliyetler oluşturmaktadır.

Türkiye, kırsal nüfusun baskın olduğu bir ülke olarak 1927’de % 24.2’lik kentli nüfus oranına sahip iken, bu oran 1935’te %23.5, 1940’ta %24.4, 1945’te %24.9’a ve 1950’de % 25’e ulaşmıştır. 1950’den sonra ise Türkiye kentleşme oranı sürekli bir artış eğilimine girerek 1960’ta % 31.9, 1970’te % 38.5, 1980’de % 43.9, 1990’da % 59.1, 2000’de % 64.9, 2008’de % 75, 2012’de %77.3, 2013’te % 91.3, 2019’da ise % 92.8 (TÜİK,2020b) olarak artış göstermiştir.

Türkiye’deki kentleşme sürecini belirleyen genel politikalara bakıldığında 1923-1950 arası dönemde Başkent Ankara’ya taşınması, KİT’lerin yer seçim kararları ve Anadolu’ya görece önem veren ulaşım ağının oluşturulması öne çıkmaktadır. Devletçilik politikalarıyla Anadolu’ya ağırlık veren yatırımlar sonucunda KİT’lerin kurulduğu Nazilli, Kırıkkale ve Ereğli gibi küçük kentler, o



dönemin en hızlı büyüyen kentleri olmuştur (Şengül, 2009: 114-115). Tüm bu politika ve desteklemelere rağmen bu dönemde Türkiye’de kentleşme düzeyi düşük bir seviyede kalmıştır. Yöneticilerinin de çiftçi olası nedeniyle Demokrat parti, ekonomi politikalarını tarımsal üretimi artırma ve kırsal alanı kalkındırmaya yönelik politikalar üzerine kurmuştur. Kırsalın kentle bütünleşmesinin sağlanması adına karayolu ulaşım ağının geliştirilmesi ve tarımda modernizasyon, beklenenin aksine kente yönelik göçü arttırmıştır (Balci, 2018: 10). Kırsal çözülmeden kaynaklanan bu göç hareketleri, 1950’li yılları Türkiye kentleşme analizlerinde başlangıç noktası haline getirmiştir. Bu yıllardan itibaren Türkiye’de kentleşme, sürekli bir artış eğilimindedir.

Türkiye’de kentleşme süreci ve politikaları açısından 1980 sonrası süreç ayrı bir önem taşımaktadır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de benimsenen neoliberal politikalar kentler ve kentleşme üzerinde önemli etkiler oluşturmuştur. Türkiye’de benimsenen ekonomi politikaları kentleri de etkilemiş, üretimin coğrafyası değişmiş, firmaların üretim merkezleri ya buldukları büyük kentlerin çeperine ya da Anadolu’daki küçük kentlere taşınmıştır (Keyman vd., 2017: 13, 21). Sermayenin yönelmesiyle birlikte rekabet içine giren kentler ciddi bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönemde kentleşme oranı % 90’ları aşarak toplum, kentli hale gelmiştir.

Sanayi Devrimi’ni gerçekleştiren ülkelerin ulaştığı kentleşme ve kalkınma düzeyi, kalkınma amacındaki ülkeler için kentleşmeyi en önemli amaç ve araçlardan biri haline getirmiştir. Kentleşmenin sanayileşmeyle birlikte ilerlemesi sağlıklı kentleşme olarak anılırken, sanayileşmenin nüfus artış hızına eşlik edemeyişi ve daha çok gelişmekte olan ülkelerde 1950’li yıllarla birlikte başlayan hızlı kentleşme süreci ise sağlıklı ve dengesiz kentleşme gibi adlarla anılmaktadır. Bu türden hızlı ve daha çok demografik boyutu öne çıkan kentleşmede nüfus ve yatırımların büyük oranda bir ya da iki kente toplanması bölgesel ve ulusal düzeyde dengesizliklere neden olmaktadır. Kentleşme sürecinin bu şekilde ilerlemesi insanlar açısından olduğu kadar yönetimler için de sosyal ve ekonomik olarak ciddi maliyetler oluşturmaktadır. Bu nedenlerle kentleşme süreci, kırsaldan veya küçük kentlerden sermaye ve insan göçünü önlemek için bir takım politikaların oluşturulup uygulanması şeklinde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Göçü önleyip nüfusu yerinde tutma politikaları daha çok ekonomik boyutlu olduğundan

Türkiye’de kalkınmaya yönelik uygulanan politikalar aynı zamanda bir kentleşme politikası özelliği taşımaktadır.

Kentleşme politikası ile ekonomik ve sosyal kalkınma arasında yakın ilişkiler mevcuttur. Planlı ve dengeli kalkınma sürecinde kentleşme sanayileşmeye paralel gelişirken aynı zamanda ekonomik kalkınmayı hızlandırıcı bir işlev de görmektedir (Kayan, 2017: 158). Kalkınmanın hızlanması için gerekli olan yatırımların kentlere yapılması, sanayi ve hizmet sektörünün aradığı gelişme ortamının kentlerde ortaya çıkması nedeniyle kalkınmanın yolunun kentlerden geçtiği ve kentleşmenin bu süreci hızlandırıcı bir etmen olduğu ileri sürülmektedir (Keleş, 2015: 45). İşte bu nedenlerle kentleşme aynı zamanda bir kalkınma süreci olarak da kabul edilebilir. Kısaca kalkınmanın kentleşmeyi, kentleşmenin de kalkınmayı besleyen süreçler olması yerleşim yerlerini, kent olma yolunda özendirilmektedir.

Bölgelerarası ve dolayısıyla iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, ulusal kalkınma açısından önem taşımaktadır. Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek, geri kalmış bölgelerde sosyal ve ekonomik kalkınmayı sağlamak için il ya da bölge düzeyinde çeşitli politikalar uygulamaya sokulup, teşvikler verilmektedir. Dönemsel olarak farklı politikalarla desteklenen illerde başarılı sonuçlar elde edildiği gibi başarısızlıkların da yaşandığı bir gerçektir. Marmara Bölgesi’nin nüfus ve sanayi oranındaki payının yüksekliği sanayileşme ve nüfus artışı arasındaki ilişkiyi ortaya koymasından önemlidir. Türkiye’de sanayileşme seviyesinin yüksek olduğu bu bölgede aynı zamanda kentleşme düzeyinin yüksekliği görülmektedir.

Türkiye’de sanayileşme süreciyle ortaya çıkan sanayi sitelerinin kuruluşunda ulaşım olanakları ve pazarlara yakınlık gibi doğal ve ekonomik nedenler temel olmuşken planlı dönemle birlikte devlet tarafından çeşitli adlarla planlı kalkınma ve kentleşme amacıyla çeşitli yatırım bölgeleri oluşturulmuştur (Cansız, 2010: 28). Sanayinin dengeli dağılımını sağlamak adına uygulamaya çalışılan Organize Sanayi Bölgesi (OSB) politikası bu anlamda kentleşmenin de dengeli hale gelmesine hizmet eden bir araç olarak belirginleşmektedir.

OSB ve Küçük Sanayi Siteleri (KSS) politikaları yerel sermayenin il dışına çıkışını engellemede önemli bir araç olarak işlev görmüştür (Dinçer ve Özaslan, 2004: 13). OSB ve KSS politikasının pek çok ülkede benimsenmesinin temel

nedeni bir sanayileşme yöntemi ya da aracı olarak işlev görmesidir (Bayülken ve Kütükoğlu, 2012: 2). İyi bir yatırım ortamı sunması, yığılma ekonomilerinin sunduğu dışsallıklardan faydalanma ve sanayinin Anadolu'daki kentlere yayılmasını destekleme gibi olumlu etkileri bulunmaktadır (Varol, 2012: 18). Planlı kalkınmanın, sanayileşmenin ve kentleşmenin sağlanmasında önemli bir uygulama aracı olarak görülen OSB'lerin, sanayi yatırımlarının yoğunlaştığı yerlerdeki payı giderek artmıştır (Bayülken ve Kütükoğlu, 2012: 4). Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın verilerine göre Türkiye'deki OSB sayısı, Aralık 2019 itibarı ile 319'a yükselmiştir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020). Bugün gelinen aşamada hemen her ilde bir ya da birkaç OSB ve ilçelerde küçük sanayi siteleri şeklinde düzenli bir örgütlenmeye bürünmesi (Koç ve Bulmuş 2014: 179), bu sanayi bölgelerinin ya da sitelerinin kentleşmeyi teşvik edici bir araç olarak kullanıldığı şeklinde değerlendirilebilir.

Sanayi yatırımları veya fabrikalaşma en önemli kentleşme aracı olarak önemini korumakla birlikte değişen koşullar kentleşme dinamiklerini değiştirmekte ve kentleşme farklı araçlarla yönlendirilir hale gelmektedir. Örneğin üniversiteler kuruldukları yerler için önemli bir yatırım aracı olarak kentleşme ve kalkınma seviyesi üzerinde etkili olmaktadır.

Avrupa'daki gelişmelerin diğer ülkelerin modernleşme sürecini tetiklemesiyle birlikte üniversiteleşme de bu sürecin bir aracı olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bölgesel eşitsizlikleri gidermek, sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı sağlamak amacıyla Ankara ve İstanbul dışında üniversite açılma süreci başlamış, ekonomik hayatı canlandırdığı fikri diğer illerin de üniversite talebine neden olmuştur (Toprak, 2012: 3, 6). Üniversiteler kuruldukları yerlerde, özellikle de küçük ve orta büyüklükteki kentlerde nüfus ve göç oranlarını etkileme gücündedir. Bu kentlerde üniversitelerin ekonomik etkisinin güçlü olması (Işık, 2008: 177), üniversitelere eğitim işlevi dışında bir kalkınma ve kentleşme işlevi de yüklemiştir. Bugün üniversitesiz bir şehrin kalmaması ve 130'a ulaşan devlet üniversitelerinin sayısı bu politikanın bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Üniversitelerin kurulmasıyla birlikte akademik, idari personel ve öğrenci açısından yeni hizmet alanlarının ve tüketimin karşılanması yoluyla kentsel ekonomi canlanmaktadır. Üniversiteler kuruldukları yerlerde sosyal ve ekonomik anlamda ciddi dönüşümlere neden olmaktadır.

Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) politikası Türkiye’de iller arası dengesizliği gidermek, sosyal, ekonomik kalkınma ve kentleşme düzeyini artırmak amacıyla uygulamaya konulmuş, il düzeyinde uygulanan bir politkadır. Esas itibarıyla kalkınma göstergeleri bakımından diğer illerden geride yer alan illerin bazı ayrıcalıklardan yararlanmasını öngören politikalardan oluşmaktadır. Ancak KÖY kapsamındaki illerin sayısının sürekli olarak genişletilmesi, bu politikanın başarısızlığındaki en büyük nedenlerden biri olarak belirmektedir. Bu illerin belirlenmesinde ekonomik kriterlerden çok siyasi kaygılarla hareket edilmiştir. Bu da söz konusu politikalardan beklenen faydanın sağlanmasının önünde önemli bir engel olmuştur. Bu politika ile illerin ekonomilerini desteklemek ve rekabet güçlerini arttırmak hedeflenirken, etkin olmayan il sayısındaki artış ve ortalama etkinlik değerinde seyreden küçük çaplı iyileşmeler, uygulanan politikaların sorunlu olduğunun kanıtıdır (Şahin, 2017: 171; Göymen, 2010: 112; Düzakın ve Kiran Bulğurcu, 2010: 14).

Diğer bir politika seçeneği olarak uygulanmaya çalışılan il gelişme stratejileriyle ekonomik potansiyel ve kaynakların harekete geçirilmesi, taşrada sosyoekonomik düzeyin yükseltilmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanması hedeflenmiştir. Ancak il gelişme planları, ekonomik ve malî yetersizlikler sebebiyle sınırlı sayıda ilde hazırlanabilmiş fakat uygulama için gerekli zemini bulamamışlardır (DPT, 2008: 9, 182).

Cazibe merkezleri politikası görece az gelişmiş bölgelerin yatırım ortamını iyileştirerek istihdam yaratmak ve bölgelerarası dengesizliği gidermek amacıyla özel sektör yatırımlarını desteklemek suretiyle uygulanacak program olarak belirlenmiştir. Daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerini kapsayan 23 ili içermektedir (GMKA, 2020).

Ulaşım altyapısı yatırım çekme ve ekonomik gelişmede önemli bir faktördür. Bu noktada karayolu ve demiryolu ulaşım ağının gelişmiş olmasına ek olarak günümüzde hızın önem kazanması, ulaşımında en hızlı sistem olarak hava yolu ulaşımının zorunluluğunu ve önemini ortaya koymaktadır. Türkiye’de uzunca yıllar sanayinin, nüfusun, ticaretin merkezi olan İstanbul ve başkent olması nedeniyle de Ankara’nın dışında başka kentlerde havaalanı açılmamıştır. Ancak ilerleyen dönemlerde bu sayısının hızla arttığı görülmektedir. İl bazında uygulanan ve yaygınlaştırılmaya çalışılan havaalanları kalkınma ve yatırımcı çekme yoluyla



kentleşme düzeyini artıracak politika uygulaması olarak değerlendirilebilir. Bugün belli merkezler dışına çıkan ve neredeyse il düzeyinde gerçekleşen havalimanı politikası kentleşmeye katkı sağlaması beklenen politikalar arasında sayılabilir. Havalimanları, kalkınmayı hızlandırması, altyapıya ilişkin yatırımların yapılması ve istihdam oluşturması bakımından önemli bir kentleşme aracı olarak kabul edilebilir. Bu anlamda üniversite kentleri, sanayi kentleri, ticaret kentleri, liman kentleri, sınır kentleri gibi sınıflandırmaya ek olarak havalimanı kentleri gibi bir kent türü de ortaya çıkmaktadır.

Havalimanları ulaşım merkezleri rollerinden çok kentsel gelişim için artan oranda düğüm noktaları haline gelmektedir (Ülgen vd. 2016: 32). Bugün Türkiye’de 48 ilde havalimanı bulunmakta olup (DHMI, 2020), Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın “Her 100 kilometreye bir havaalanı” projesiyle (UAB, 2018) bunlara yenileri de eklenecektir. Havalimanları, kentsel yayılma başta olmak üzere, konut ve işyerlerinin yerleşimi ile yeni altyapı yatırımlarını geliştirerek kentlerin geleceği açısından önemli etkiler taşımaktadır.

Bu politikalara ek olarak Türkiye’de kentleşme düzeyini arttıran bazı yasalardan da söz edilebilir. Türkiye’de büyükşehirlerin sınırlarının yeniden belirlenmesine yönelik düzenlemeler yoluyla da kentli nüfus oranının yükseldiği görülmektedir. 2004’te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yapılan sınır düzenlemesi, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını nüfus ölçütüne bağlı belli yarıçaplı daireler şeklinde belirlediğinden, bu şehirlerdeki kentsel nüfusu arttırmıştır. Yine benzer şekilde bir kentleşme seviyesinde önemli bir artış 2012’deki yasal düzenlemeyle gerçekleşmiştir. 2012’de % 77.3 olan kentli nüfus oranı 2013’te % 91.3’e yükselmiştir. 6360 sayılı Yasa (6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) ile Türkiye’de var olan büyükşehir yönetim modeli, il ölçekli büyükşehir yönetimine dönüştürülerek yaygınlaştırılmıştır. Yani büyükşehirlerin belediye sınırları, il sınırlarıyla eşitlenerek büyükşehir nüfusu, kent nüfusuna dönüşmüştür.

2. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE MÜLKİ İDARİLEŞME SÜRECİ

Mülk kelimesi Arapça kökenli olup Osmanlıca sahip olunan taşınmaz mal ve ülke toprakları anlamına gelmektedir. Mülki idare ise ülke topraklarında

yönetimsel amaçlarla oluşturulmuş il ve ilçe gibi yönetimsel birimlerin merkez ajanları aracılığıyla yönetilmesini, yönetim faaliyetlerine ilişkin mevzuatı ve yönetimi gerçekleştiren personelden oluşan bütünü ifade etmektedir (TODAİE, 1998: 176). Mülki idare devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin bölümleri (Karasu, 2015: 348) olarak değerlendirilebilir. Yani mülki idare örgütü içinde yer alan il ve ilçe gibi birimlerin sayısının artması, mülki idarileşmedir. Bu birimlerin sayısının artması devam eden bir süreç olduğundan daha fazla birimin bu sistem içerisinde yer alması mülki idarileşme olarak ifade edilebilir. Mülki idare birimlerinin sosyal ve ekonomik alanlarda önemli işlevleri bulunmaktadır. Osmanlı döneminde vergi ve asker toplamak ile güvenlik sağlamak gibi amaçlarla oluşturulmuş olan taşra yönetiminin ilerleyen dönemlerde yaşanan siyasi, sosyal, ekonomik gelişmelere bağlı olarak görevleri artmıştır.

Ülkelerin yönetimsel yapılarının belirlenmesinde sosyal, ekonomik, siyasal yapılar ve koşullar belirleyicidir. Sosyal ve ekonomik yapıdaki gelişmeler taşradaki yönetim ölçeğinin yaygınlaştırılması yönünde bir eğilim ortaya çıkarmıştır (DPT, 2000: 86, 87). İdari bölümlenme, yönetimin daha kolay ve düzenli işleyişini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve diğer nizamnamelerle birlikte Osmanlı’da değişim ve yenilenme süreci başlamış olup yapılan değişiklik ve düzenlemelerle birlikte merkeze bağlı daha güçlü idari birimler oluşturulmaya çalışılmıştır (Özkan, 2018: 324). Merkezi yönetim taşra örgütleri olmadan ülkenin ihtiyaçlarını ve sorunlarını gözlemleyemez. Bu anlamda il ve ilçeler, merkezi yönetimin sağlıklı çalışma ve sorunlara çözüm bulma noktasında önemli işlevlere sahiptir (Aydın, 2018: 162).

Anayasa’nın 126. maddesine göre “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır”. Bu ifade İl İdaresi Kanununun 1. maddesinde de tekrarlanmaktadır. Bu düzenlemelere göre il olmanın ölçütleri olarak coğrafi durum, ekonomik şartlar ve hizmet gerekleri belirtilmiştir. İl İdaresi Kanununun 2. maddesinde (a bendi) ise il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, ... kanun ile yapılır hükmü yer almaktadır (İl İdaresi Kanunu, 1949). Belediye Kanununun 4. maddesine göre il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (Belediye Kanunu, 2005). Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) nüfus sayımlarında kent ve köy nüfusu ayrımı yapmakta



ve kent nüfusunu, il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus olarak sınırlamaktadır. Bu sınırlar dışında kalanların köylü nüfus olarak değerlendirildiği dikkate alındığında il ve ilçe sayısının arttırılmasının, kentli nüfusu arttırmada bir politika aracı olarak kullanıldığı ifade edilebilir. Aynı zamanda bir yerleşim yerini il ya da ilçe statüsüne yükselme o yerde merkezi yönetim teşkilatının birimlerinin kurulmasına (il müdürlüğü veya ilçe müdürlüğü) ek olarak yerel yönetim birimlerinin de (il özel idaresi, belediye) teşkilatlanmasını beraberinde getirmektedir.

Kırsal alanların en önemli sorunlarından biri yeterli hizmet alamamaktır. Bunun çeşitli nedenleri bulunmakla birlikte genel kabul gören görüş, kırsal alanların kendine yakın bir hizmet biriminin olmayışıdır (Kartal, 2010: 145). Bu görüş, belli bir yerleşim biriminin devlet hizmetlerinden en çok faydalanabilmenin yolunun il ve ilçe merkezi olması koşuluna bağlı olması düşüncesi nedeniyle, yerleşimlerin il ve ilçe olma isteklerini arttırmıştır (Şaylan, 1976). Mülki idare bölümlenmesinde tarihi etmenlerin yanı sıra özellikle bir üst yerel-yönetmelik kademenin oluşturulması yönünde halk talebinin oluşması ve bunun siyasi iktidar üzerindeki baskısı da etkili olmaktadır (TODAİE, 1998: 177). Kamuoyu baskısı sonucu siyasal temsilciler küçük il ve ilçelerin çoğalmasında etkili olmuştur. İl veya ilçe olma isteğinin altında yatan nedenleri şöyle sıralamak mümkündür (Gürsoy, 2008: 90-91): Kamu hizmetlerinin halka daha yakın olması, yatırımların artması, sosyo-ekonomik olarak cazip hale gelmesi, bir gurur ve saygınlık aracı olması gibi.

Kentsel ve kırsal yaşamın coğrafi yerinin ve sınırlarının belirlenmesi çoğu zaman siyasal-yönetmelik eylem ve kararlarla gerçekleşmektedir (Karasu, 2015: 361). Bugün illerin anayasal ilkelere uygun olarak örgütlendiği söylenememektedir. İller daha çok geleneklere, siyasal düşüncelere ve günün koşullarına göre oluşturulmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2012: 94). Türkiye’de illerin sınırları bilimsel ölçütlere göre belirlenmemiştir. Osmanlı’da sancak (liva) sınırları, Cumhuriyet döneminde illerin sınırları olarak kabul edildiğinden uzun yıllar illerin sayısında önemli değişiklikler yapılmamıştır (Yalçındağ, 1997: 14). İçişleri Bakanlığı verilerine göre Türkiye’deki mevcut illerden 55’i Cumhuriyet öncesi dönemde kurulmuş iken bu illerde toplam 284 ilçe bulunmaktaydı (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Türkiye’de 1927 yılında nüfusun % 24.22’si kentlerde yaşamaktadır (Sağlam, 2016: 259). Belde belediyeleri de dahil edildiğinde Türkiye’de 1950’ye kadar olan dönemde var olan toplam 583 belediyenin sınırları içinde yaşayan kişi

sayısı 5.145.020 iken bu sayı 1950-1960 arası dönemde 9.994.644’e, 1985’te 1715 belediyede 30.094.747 kişiye, 2000 yılında 3228 belediyede ise 53.404.784 kişiye yükselmiştir (TÜİK, 2010: 9). Belediye sayısındaki artışın beraberinde getirdiği kentli nüfusun artışı il, ilçe veya belde belediyelerinin kurulmasının kentli nüfus sayısını arttırmadaki etkisini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de mülki idare birimlerine yenilerinin eklenmesi kararı genellikle belli dönemlerde topluca alınmakla birlikte istisnalar da bulunmaktadır. Sağladığı avantajlar nedeniyle il veya ilçe olma beklentisi karşısında, Türkiye’de her hükümet döneminde olmasa da belli hükümetler döneminde bu kararı almak önemli bir görev olmuştur. Konunun siyasi boyutunun olması, hükümetler açısından mülki idarileşmede yaşanan gelişmelerin ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle aşağıdaki Tablo, Türkiye’de yeni mülki idare birimleri oluşturan kararların alındığı dönemdeki hükümetler üzerinden oluşturulmuştur. Yani il ya da ilçe statüsünün elde edilmesi, hangi hükümet döneminde gerçekleşmiş ise o hükümet dönemi tabloda yer almıştır. Herhangi bir il ya da ilçe kararı alınmayan hükümetler tabloya dahil edilmemiştir.

Tablo 1: Hükümetlere Göre Türkiye’de İl ve İlçe Sayısındaki Artışlar

Dönem	Cumhuriyet Öncesi Dönem	Cumhuriyet Halk Partisi Dönemi (1923-1950)	Demokrat Parti Dönemi (1950-1960)	Koalisyon Dönemi (1961-1965)	Adalet Partisi Dönemi (1965-1969)	Ulus Hükümeti Dönemi (1980-1983)	Anavatan Partisi Dönemi (1983-1991)	Koalisyon Hükümetleri Dönemi (1991-2002)	Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi (2002-...)	Toplam
İlçe Sayısı	284	131	139	1	2	8	255	29	73	922
İl Sayısı	55	7	5	-	-	-	7	7	-	81
Toplam	339	138	144	1	2	8	262	36	73	1003

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2019; TBMM, 2020.

2019’da Türkiye’de 81 il ve 922 ilçe bulunmaktadır. Bu ilçelerin kuruluş tarihlerine bakıldığında Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) iktidar olduğu tek parti



döneminde mülki idare birimlerinin sayısında önemli artışlar gerçekleştirilmiştir. 1923-1948 yılları arasında CHP hükümetleri döneminde çeşitli yıllarda olmak üzere Türkiye mülki idare sistemine toplam 7 il (Artvin, Bingöl, Bitlis, Hakkâri, Rize, Tunceli ve Hatay) ve 131 ilçe eklenmiştir. CHP'den sonra iktidarı devralan Demokrat Partili dönemde ise toplamda 5 il (Uşak, Adıyaman, Nevşehir, Sakarya ve Kırşehir) ile 139 yeni ilçe mülki idare sistemine eklenmiştir. Demokrat Parti'den sonraki askeri yönetim ve koalisyon hükümetleri döneminde belli bir süre mülki idare birimleri açısından önemli sayısal artış olmamıştır. Bu dönem sonrası Türkiye'de koalisyon hükümetleri büyük oranda iktidar olmakla birlikte İsmet İnönü Başbakanlığındaki koalisyon hükümeti döneminde (27. Hükümet) sadece İstanbul'da Gaziosmanpaşa ilçe olmuştur. Adalet Partisi iktidarı döneminde yalnızca Kastamonu'da Abana ve Bozkurt ilçeleri kurulmuştur. Bu dönemden sonra Türkiye'de sürekli olarak hükümetlerin koalisyonla kurulması ve bunların kısa süreli olması aynı zamanda mülki idarileşme sürecini de etkilemiştir. Öyle ki 1968'den 1982'ye kadar olan yaklaşık 15 yıllık dönemde Türkiye'de herhangi bir il veya ilçe kurulmamıştır. 1980 askeri darbesi sonrası kurulan Ulusu Hükümeti döneminde Aliağa (İzmir), Ceylanpınar (Şanlıurfa), Gölbaşı, Keçiören, Mamak ve Sincan (Ankara), Dalaman (Muğla) ve Düziçi (Osmaniye) ilçe olmuştur. Askeri yönetimin ardından 1983 ve 1991 arası dönemde tek başına iktidar olan ve Özal'la başlayan hükümetler döneminde Türkiye'de ilçe sayısında büyük miktarda artış olmuştur. Yaklaşık sekiz yıl süren bu dönemde 7 il (Bayburt, Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak ve Bartın) ve 255 ilçe Türkiye mülki idare sistemine dahil olmuştur. Anavatan Partisi'nden sonraki yaklaşık onbir yıllık koalisyon hükümetleri döneminde 6 il (Ardahan, Iğdır, Karabük, Kilis, Yalova ve Düzce) ve 29 ilçe kurulmuştur. 2002 yılı sonlarında başlayan Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde ise herhangi bir il kurulmamış olup yeni 73 ilçe kurulmuştur.

1920-1924 arası dönemde sayısı 74 olan illerin bir bölümünün gelirlerinin kendi ihtiyaçlarını karşılayamadığı bir bölümünün ise coğrafi, nüfus ve iktisadi açılardan il olarak kalmasının imkânsız olduğu 1933'te Dâhiliye Nezareti tarafından hazırlanan raporda ifade edilmiştir (Keskin, 2007: 124, 143). 1989'da il statüsüne yükseltelen yerlerin tutanaklara geçen il olma gerekçeleri olarak ekonomik gelişmişlik veya gelişmemişlik, coğrafi konum, tarihi geçmiş, nüfus yoğunluğu, güvenlik, dış göç ve doğal afetlerin biri ya da bir kaçını birlikte belirtilmiştir (Kılınc ve Zeren Gülersoy, 2010: 72). Bu noktada ekonomik gelişmişlik il olma için bir

gerekçe iken ekonomik geri kalmışlığın da bir gerekçe olarak kabul edilmesi gibi bir durum il sayısının artışının nesnel ölçütlerden bağımsız gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Yine nüfusu 5 bini aşan yerlerde belediye örgütü kurulabilirken, ilçe olmanın nüfus ölçütüne bağlı olmaması ve ilçe kurulan yerde belediye örgütünün doğrudan kuruluyor olması gibi bir avantaj ilçe yani mülki idare birimi olma yönündeki talepleri artırmaktadır.

Türkiye’de mülki idare birim sayısının artırılması veya bir yerde il/ilçe kurmanın gerekçelerini ortaya koymada, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları önemli birer kaynaktır. Bu kaynaklarda, yerleşim yerlerinin il/ilçe statüsüne kavuşturulmalarına yönelik gerekçeler yer almaktadır.

Türkiye’nin doğu bölgesinin geniş topraklara ve az nüfusa sahip olması nedeniyle mülki kurulların ve idari taksimatın zamanla azalmış olması nedeniyle güvenlik, sosyal ve kültür işlerinin düzenlenmesi, halk ile hükümet arasındaki bağın güçlendirilmesi amacıyla bu bölgelerde idare teşkilatının artırılmasına gerek duyulmuştur. Yine Tunceli’nin il statüsüne yükseltme gerekçesi olarak bu bölgede hükümeti değil sadece aşiret reislerini tanıyan bir zümrenin varlığı önemli bir sorun olarak görülmüş ve buraların da Cumhuriyetin nimetlerinden faydalanmasını sağlamak amacı gerekçe gösterilmiştir (TBMM, 1935: 1, 175, 179). Hatay’ın il olma süreci dışta tutulduğunda CHP döneminde il statüsü verilen yerler Doğu Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinden seçilmiştir. Buraların mülki idare sistemine dâhil edilmesinde büyük oranda halkın çeşitli işlerini daha kolay yürütebilmesi, uzun mesafelere gerek kalmadan kısa sürede işlerini çözebilmesi, hükümet otoritesinin tesisi ve asayişin sağlanması gibi durumların etkili olduğu ifade edilebilir.

Demokrat Parti iktidarı döneminde Adıyaman ve Sakarya’nın il olma sürecine yönelik Meclis tutanaklarında bir yerin mülki idare birimi haline getirilmesinin bazen gelişmişlikle bazen de gelişimi sağlamak adına yapıldığı görülmektedir. Şöyle ki (TBMM, 1954: 165) Adapazarı’nın sahip olduğu okul, sanayi işletmeleri ve gelişme potansiyeli taşıması yeni bir takım imkânlarla kavuşturulması açısından zaruri görülmüş ve Sakarya adında yeni bir ilin kurulması kararlaştırılmıştır. Aynı şekilde doğal ve iklimsel nedenlerle Malatya merkezi ile ekonomik ilişkileri ve ulaşımın kesiliyor olması gibi olumsuzluklara ek olarak elektrik, sağlık ocağı, ortaokul, banka ve ağır ceza mahkemesine sahip olması ve



pamukçuluğun gelişmiş olması gibi nedenlerle ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla Adıyaman'ın il olması kararlaştırılmıştır.

Türkiye'de Kırşehir'in il olmasından sonra geçen 32 yıllık sürede mülki idare sistemine yeni bir ilin katılması ANAP döneminde 1989'da gerçekleşmiştir. Aksaray, Karaman, Kırıkkale ve Bayburt'un il olmasının gerekçeleri çeşitli olmakla birlikte geniş coğrafyaya hizmet sunmanın ortaya çıkardığı sıkıntılar, ekonomik, sosyal, kültürel ve ticari potansiyelleri ile ilçe olarak yönetilmelerinin ortaya çıkaracağı güçlükler belirtilmiştir (TBMM, 1989). Bu anlamda belli bir potansiyele sahip olan ve büyüme hızı yüksek olan yerlerin ilçe statüsünde yönetilemeyeceği gerekçeler olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda il olmanın ya da ilçe olmanın sosyal, ekonomik ve kültürel hayata olan olumlu etkileri dikkate alınmaktadır.

Yine 1992'de mülki idare sistemi içerisinde ilçeden il statüsüne yükselen Iğdır ve Ardahan'ın göç vermeleri, buldukları yörenin imkânlarının değerlendirilmesi, sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanması ve coğrafi zorluklar gibi nedenlerle (TBMM, 1992) bu karar alınmıştır. Yine 1999 Marmara depreminin yaralarının sarılabilmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdüm ve uyum içinde çalışabilmesi, Düzce'de hizmetlerin tek elden yürütülebilmesi, sosyal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması için il düzeyinde teşkilatlanma gerekli görülmüştür (TBMM, 1999). Düzce'nin il olmasının nedeni, geçirmiş olduğu depremin yaralarının hızlı bir şekilde sarılmasıdır.

Türkiye'de mülki idarileşme açısından CHP döneminde (1923-1948) var olan 55 il sayısı 62'ye çıkartılmış olup bu illerin 53'ünde toplam 131 yeni ilçe mülki idare birimi olarak yerini almıştır. İstanbul, CHP iktidarı döneminde Türkiye'nin mülki idare sistemine en fazla ilçenin (11 ilçe) eklendiği kent olmuştur. CHP dönemi mülki idare birimleri coğrafi bölgeler esas alınarak değerlendirildiğinde ilçelerin % 22'sinin Marmara Bölgesinde, % 20'sinin Karadeniz Bölgesinde, % 15'inin Doğu Anadolu Bölgesinde ve en az oranın ise % 6 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer aldığı görülmektedir.

Demokrat Parti döneminde mülki idare sistemine eklenen 5 il ile birlikte 67'ye yükselen illerin 56'sında toplam 139 yeni ilçe kurulmuştur. Bölgesel dağılıma göre bu ilçelerin % 23'ü Karadeniz, % 18'i İç Anadolu ve % 17'si Ege Bölgesinde kurulmuştur. En az ilçe % 9 ile Akdeniz bölgesinde kurulmuştur. ANAP

iktidarı döneminde 7 ilin kurulmasıyla birlikte 74’e yükselen illerin 68’inde (Ağrı, Çanakkale, Hakkâri, Kırklareli, Tunceli ve Uşak hariç) yeni ilçeler oluşturulmuştur. Mülki idare sistemine eklenen 255 ilçenin bulunduğu illerin bölgesel dağılımında birinci sırada % 25’lik oranla İç Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi, İkinci sırada ise % 14’lük oranla Ege Bölgesi yer alırken en az ilçenin kurulduğu kentler, Güneydoğu Anadolu (% 6) ve Akdeniz (% 8) bölgesinde yer almıştır. Bu dönemde Konya, 16 ilçenin kurulması bakımından dikkat çekmektedir.

Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde 73 ilçe mülki idare sistemine dahil olup en fazla ilçe İstanbul’da (8 ilçe) kurulmuştur. İlçelerin yer aldığı illerin bölgesel dağılımına göre birinci sırada Marmara Bölgesi (% 32), ikinci sırada Akdeniz Bölgesi (% 21) yer alırken en az ilçe İç Anadolu Bölgesi’nde (% 4) ve Doğu Anadolu (% 5) Bölgesi’nde kurulmuştur.

3. MÜLKİ İDARİLEŞMENİN KENTLEŞME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Mülki idare, taşraya egemen olma ve ülkenin her yerine eşit düzeyde kamu hizmeti götürme amacıyla olmuştur. Öncelikle güvenlik ve devlet işleyişi için gerekli kaynağı sağlama ve güçlü ordu oluşturma şeklinde gerçekleşen bu hizmetler zamanla çeşitlenmiştir (Apan, 2014: 6). Merkezi yönetimin taşradaki en üst yönetim birimi “il”dir. Bu konuları nedeniyle hem yönetsel yönden yapılanmakta hem de kalkınmada önemli hale gelmektedir. Ulusal düzeyde bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve sosyo-ekonomik gelişimin sağlanmasında önemlidirler (Dinçer ve Özaslan, 2004: 2). İlçe yönetiminin Türkiye’de eski bir geleneği ve çevresindeki sosyal ve ekonomik şartları geliştirmesi yönünde önemli işlevleri vardır (Aydın, 2018: 171). İl yönetiminin temel parçası olan ilçeler kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve sosyo-ekonomik hayatın geliştirilmesinde önemli işlevlere sahiptir. Bu nedenle Türk yönetim ve planlama sisteminde ilçelere özel bir önem verilmiştir (Dinçer ve Özaslan, 2004: 16). Yerel kalkınmada genelde yerel yönetimler özeldir ise belediyelerin sorumluluk almasıyla birlikte işsizliğin, kentsel yoksulluğun azaltılması, belediyelerde ya da iktisadi teşekküllerde istihdam edilme beklentisi ve bunlara ek olarak yeni ekonomik yatırımların başlatılması beklentisi artmaktadır (Göymen, 2010: 130). Mülki idare birimi olmak sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda etrafındaki diğer küçük yerleşimler için çekim ve etkileme gücüne sahip bir birim olma anlamını taşımaktadır.



Bir şehrin idari ve siyasi bir fonksiyonunun olması o yerin kentleşme oranını hızlandırıcı etki oluşturmaktadır. Bürokrasinin ihtiyacı olan personelin buralara yerleşmesi, iş ve hizmetlerden faydalanmak isteyenlerin buralara gelmesi gibi etkilerle buralar hızlı biçimde gelişmektedir (İsbir, 1991: 11). Mülki idare sistemi içerisinde yer almanın sosyal, ekonomik, siyasi etkileri ve önemi kadar kentleşme açısından da önemli etkileri bulunmaktadır. İl (vilayet) ve ilçe sayısının artırılması bazen sosyal, ekonomik, yönetsel nedenlerle olurken bazen de siyasal nedenlerle gerçekleştirilmektedir. Nüfus artışı hizmetlerin daha hızlı ve etkin sunumu açısından mülki idare birimlerinin sayısını artırmaktayken aynı şekilde mülki idarileşmenin de kentleşme düzeyini artıracığı yönünde bir beklenti il ve ilçe olma taleplerini arttırmaktadır. Ancak nedeni ne olursa olsun il statüsüne kavuşan bazı yerler, bu statüye rağmen gelişimini devam ettirememekte, statüsü il olmasına rağmen ilçelerden nüfus, ekonomi, sosyal alanlarda geride kalabilmekte ve kayıp sürekli hale gelebilmektedir.

Yatırımların nispeten altyapısı gelişmiş yerlere gitmesi buraların kalkınma ve kentleşme düzeyini yükseltmektedir. Aynı zamanda altyapının ve kalkınmanın belli bir seviyeye gelmesinde kent statüsünde olmanın önemli ve karşılıklı etkileri bulunmaktadır. Şöyle ki bir ülkedeki mevcut kent sayısının artması kentleşme olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de kent sayısının yani belediye kurulan yerlerin sayısının artırılması da bir kentleşme politikasıdır. Kentleşme düzeyini yükseltmede kent sınırları içinde yaşayan insan sayısının artması kentleşmenin diğer bir boyutudur. Bu noktada ilçe ya da il statüsü kazanan yerleşimlerde belediyeleşme kendiliğinden gelen bir süreç olduğundan Türkiye’de mülki idare birimlerinin sayısının artırılması bir kentleşme politikası tercihi olarak değerlendirilebilir.

Geçmiş dönemlerde çoğu ilçe, sorunlarını çözme noktasında il olmayı bir çözüm olarak görmüş ve bu nedenle siyasi taleplerini de bu yönde belirlemişlerdir. İlçe olan bir yerleşimi daha cazip hale getirmenin yolu olarak il yapmak ya da büyük bir sanayi yatırımı yapmak gerekirdi. İl statüsüne yükselme hızlı kentleşme döneminde nüfusu kırdan kente yönlendirici bir etkiye sahip olmuştur (Çağlar ve Peker, 2016: 10).

İllerin sayılarının artması çok sayıda ve küçük ilçenin oluşturulması rasyonel olarak kabul görmemektedir. İl ve ilçelerde kalkınmaya yönelik görev ve

sorumluluklara sahip olan mülki amirlerin sosyal ve ekonomik gelişmede, planlı kalkınmada ve kamu hizmetlerini sunmada etkin olamadıkları belirlenmiştir (DPT, 2000: 87,89). Coğrafi esasta temel alınan noktalar arasında iklim, yüzey şekilleri, bitki örtüsü, toprak, nüfus, ekonomik durum gibi özellikler yer almaktadır. Özellikle 1987’den sonra kurulan ilçelerde coğrafi esasın göz ardı edildiği durumlar olmuştur. İki köyden oluşan veya aralarındaki mesafe bir kilometreyi geçmeyen üç-dört bin nüfuslu ilçeler bulunmaktadır ki kaynak israfına neden olmaktadır (Aydın, 2018: 188).

Bugün küresel rekabete açık bir ekonomi döneminde idari statü yükseltmeleriyle il haline getirilen yerlerde bir dönüşüm başarmak kısıtlı bir etkiye sahiptir. Çünkü Türkiye’de kentleşme oranı artmıştır (Çağlar ve Peker, 2016: 10). Küçük illerin kurulması, aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin de güçsüz olmasına, il gelişim ve dönüşüm proje ve yatırımlarına kaynak ayıramamasına, sosyal anlamda da yeterli hizmetleri üretememesine neden olmaktadır (Gürsoy, 2008, 93). Mülki sistem içinde yer almak doğal afetlere, göçlere, ekonomik gelişmeye, asayiş ve güvenliğe bir çözüm olarak gerçekleştirilince bölgelerarası dengesizliği önlemek mümkün olamamaktadır (Karagel, 2011: 67). İl veya ilçe statüsüne yükseltmek, kendinden beklenen amaçları gerçekleştirilmeye yetmemektedir. Yani statü yükseltmeleri tek başına kalkınma ve kentleşme amaçlarına hizmet edememektedir.

1989-1999 arası dönem Türkiye’de mülki idare sistemi içerisinde on yeni ilin eklendiği bir dönemdir. İdari statü değişikliğinin bir yerin dış göçünü önlemede ve ekonomik kalkınmayı sağlamada etkili bir önlem olmadığına yönelik bir değerlendirme (Kılınç ve Zeren Gülersoy, 2007: 73-74) bu on il üzerinde çeşitli göstergeler yoluyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bayburt, Kilis ve Yalova dışında diğer kentlerin nüfusunun arttığı, Şırnak, Iğdır, Osmaniye ve Yalova dışında kentleşme oranında önemli bir fark olmadığı, genel olarak tarım sektöründe çalışanların azaldığı, ortalama hane halkı büyüklüğünde küçük de olsa bir azalma olduğu, yükseköğretim ve ortaöğretim mezunu sayısının arttığı gibi durumlar tespit edilmiştir.

Ancak il veya ilçe statüsüne yükselmek her zaman için umulan sonuçları vermemekte ve beklentileri karşılayamamaktadır. Örneğin, Iğdır, Ardahan, Bayburt, Tunceli, Gümüşhane gibi iller bugün il olmalarına rağmen beklenen



gelişmeyi gösterememiş, istenilen kentleşme düzeyi, cazipliği yakalayamamış yerler olarak yeni politikalarla desteklenmekte ve güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin TÜİK (2020a) verilerine göre 2018 yılında Bayburt'un nüfusu 82.274 olup Türkiye'nin en az nüfusa sahip ilidir. Bayburt'tan sonra en az nüfusa sahip iller arasında Tunceli (88.198) ve Ardahan (98.907 kişi) yer almaktadır. 2019 yılı verileri yine bu iç ilin en az nüfusa sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Tunceli'nin nüfusu 84.660'a gerilerken Türkiye'nin en az nüfuslu ili olmuştur. Bayburt yaklaşık 2500 kişilik bir artışla rağmen 84.843 nüfusla ikinci az nüfusa sahip il olmuştur. Yine üçüncü en az nüfusa sahip il olan Ardahan bu konumunu korumuştur.

Hiçbir şekilde yönetsel etkinlik ilkesiyle bağdaşmayan ve büyük oranda siyasal popülizmin bir aracı haline gelen ilçe kurulması sürecinin coğrafi ve ekonomik durum ile kamu hizmetlerinin gerekleri gibi nesnel koşullar aranmaksızın gerçekleşmesi (Demirayak, 2014: 117, 129), ilçe yönetimlerinin kendinden beklenen işlevlerin gerçekleştirilmesi açısından yetersiz kalmasına neden olmuştur.

SONUÇ

Çağımızın önemli olgularından olan kentleşmenin, sosyal ve ekonomik maliyetleri bulunmaktadır. Gelişmişliğin bir göstergesi olarak kabul edilen kentleşmenin sanaysiz bir biçimde kentlerde sadece nüfus artışı ve kent denilen yerleşimlerin sayısının artışı şeklinde gerçekleşmesi toplumlar için maliyetli olmaktadır. Bu sürecin ulusal anlamda katkılarını arttırmak ve zararlarını azaltmak için çeşitli politikalarla yönetilmesi söz konusudur. Gelişmiş ülkelerin kentleşme ile kalkınma düzeyleri arasında paralellik bulunması, bu ülkeler dışındaki ülkelerde de kentleşmenin bir kalkınma aracı olarak yaygınlaştırılması hedefini ortaya çıkarmıştır. Ancak Türkiye'de kentleşme düzeyinin yükselmesi ve kent sayısının artması kendinden beklenen kalkınma amacına hizmet edememiştir.

Türkiye'de uygulanan ve kentleşme düzeyini yükseltme ve bölgesel anlamda kentleşmeyi dengeli hale getirmeye yönelik önemli araçlardan birinin mülki idarileşme olduğu ifade edilebilir. Nüfusun kırsal alanda yaşadığı dönemlerde en önemli siyasi rantlardan biri il ya da ilçe statüsüne yükselmek dolayısıyla kent statüsü elde etmek olmuştur. İl ve ilçe statüsü almak, kent olmak ile eş anlamlı olduğundan kurulan ilçelerle birlikte aynı zamanda Türkiye'nin

kentli nüfusu artırılmıştır. Türkiye’de mülki idare birimlerinin belirlenmesinde bilimsel ölçütlerden çok toplumsal taleplerin etkili olduğu söylenebilir. Yine il/ilçe statüsünün verilmesinde yerleşimlerin sahip olduğu altyapının yeterliliği bir ölçüt olarak dikkate alındığı gibi altyapıyı geliştirici bir süreci ortaya çıkarması da etkili olmuştur.

Türkiye kentli nüfusunun artmasında tarımda modernleşmenin etkisiyle kentlere yönelen göçün yanında mülki idare birimlerinin sayısında yaşanan artışın da etkisinin olduğu söylenebilir. Mülki birimlerin sayısının artması, belediye sayısını ve dolayısıyla kentli nüfusun artmasında etkili olmuştur. Türkiye’nin mülki idarileşme sürecinde dört büyük dönem bulunmakta ve bu dönemlerin ortak özellikleri ise iktidarda tek parti yönetiminin bulunması olarak netleşmektedir. Yani il veya ilçe kurmak gibi maliyeti büyük kararlar alıp uygulama noktasında Türkiye’de tek parti hükümetleri öne çıkmaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi, Demokrat Parti, Anavatan Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi dönemleri Türkiye’nin mülki idarileşme sürecinin ve aynı zamanda belediyeleşme sürecinin önemli dönemleridir. Cumhuriyetin ilanından sonra kurulan ilçelerin (638 ilçe) % 40’ı Anavatan Partisi, % 22’si Demokrat Parti, % 21 Cumhuriyet Halk Partisi ve % 11’i Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde gerçekleşmiştir. Yani mülki idarileşmede ve dolayısıyla kent sayısının ve kentli nüfusunun artmasında tek parti hükümetlerinin kararları önemli olmuştur.

Mülki idarileşmenin Türkiye’de bir kalkınma aracı olarak işlev göreceği beklentisi halk ve siyasi partiler tarafından yaygın olarak kabul görmüştür. Türkiye’de mülki idare birimlerinin sayısının artması yani mülki idarileşme aynı zamanda yerel yönetimlerin oluşturulmasıyla paralel yürüdüğünden bir kentleşme süreci olarak ilerlemiştir. Ancak bu süreçte sosyal ve ekonomik açıdan önemli etkilerin oluşturulamadığı, beklenen kalkınma ve kentleşme etkisinin gerçekleştirilemediği ifade edilebilir. Bir kentleşme politikası olarak da kabul edilebilecek olan mülki idare birimlerinin sayısının artırılması kendinden beklenen etkiyi göstermemiştir. Kentleşme büyük oranda belediye sınırları içinde yaşayan (kentli nüfus) sayısının artması şeklinde bir gelişmeyle sonuçlanmıştır.



KAYNAKÇA

Apan, A. (2014). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*. Yayınlanmamış Doktora

Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi.

Aydın, A. H. (2018). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bal, S. (2008). *Kent Sosyolojisi*. Isparta: Fakülte Kitabevi.

Balcı, M. (2018). “Çok Partili Dönemde Türkiye’de Kentleşme Olgusu”, *ECONDER*,2(1), 8-15.

Bayülken, Y. ve Kütükoğlu, C. (2012). *Organize Sanayi Bölgeleri, Küçük Sanayi Siteleri, Teknoparklar*.

TMMOB Makine Mühendisleri Oda Raporu, 4. Baskı.

Belediye Kanunu. (2005).

Cansız, M. (2010). *Türkiye’de Organize Sanayi Bölgeleri Politikaları Ve Uygulamaları*. Ankara: DPT Yayınları.

Çağlar, E. ve Peker Y. (2016). “Teşvik sistemi neden ilçe bazlı olmalı?”. *TEPAV Politika Notu*,

https://www.tepav.org.tr/upload/files/1453274987-8.Tesvik_Sistemi_Neden_Ilce_Bazli_Olmali.pdf. (11.12.2019).

Demirayak, İ. A. (2014). *Türkiye’de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal ve İşlevsel Durumu: Etkin ve Katılımcı Bir Model Denemesi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Malatya: İnönü Üniversitesi.

DHMi. (2020). *havalimanlarımız*, <https://www.dhmi.gov.tr/sayfalar/havalimanlarimiz.aspx>.(10.01.2020).

Dinçer, B. ve Özaslan, M. (2004). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004)*.

Ankara: DPT Yayını.

DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DPT. (2008). *Dokuzuncu Kalkınma Planı-Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT

Yayın no: 2766.

Düzakın, E. ve Kiran Bulğurcu, B. (2010). “Kalkınmada Öncelikli İllerin Ekonomik Etkinliklerinin Değerlendirilmesi”, *Çankırı Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(1), 1-18.

GMKA. (2020). *Cazibe Merkezleri Bilgi Notu*. <https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/ydo/ekler/Cazibe%20>

[Merkezleri%20Bilgi%20Notu.pdf](https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/ydo/ekler/Cazibe%20Merkezleri%20Bilgi%20Notu.pdf) (02.01.2020).

Göymen, K. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayıncılık.

Gürsoy, E. Z. (2008). “Cumhuriyet Döneminde Yeni İl Ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar”, *Türk İdare*

Dergisi, S:458, 81-94.

Işık, Ş. (2008). “Türkiye’de Üniversitelerin Kentleşme Üzerine Etkileri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal*

Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(3), 159-181.

İçişleri Bakanlığı (2019). İl Ve İlçe Kuruluş Tarihleri. <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/il-ve-ilce-kurulus-tarihleri> (15.12.2019).

İl İdaresi Kanunu. (1949).

İsbir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve Meseleleri*. Ankara: Gazi Büro Yayınları.

Karagel, H. (2011). “Türkiye’de Mülki İdare Alanlarının Belirlenmesi ve Sorunları Üzerine”, *e-Journal of*

New World Sciences Academy, 6(1), 57-69.

Karasu, K. (2015). “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, E. Tural ve S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet*

Nizamnamesi (345-368) içinde, Ankara: TODAİE Yayını.

Kartal, N. (2010). İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme.



Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi.

Kaya, E., Şentürk, H., Danış, O. Ve Şimşek, S. (2008). *Modern Kent Yönetimi-I*. İstanbul: Okutan Yayıncılık.

Kayan, A. (2017). “Planlı Dönemden Önce Kentleşme Politikalarındaki Sorunların Günümüze Yansımaları”,

International Journal of Social Science Research, 6 (2), 158-183.

Keleş, R. (2015). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.

Keskin, N. E. (2007). “Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin

Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 2(5), 119-174.

Keyman, F., Keyder, Ç., Genç, F., Köse Badur, A. ve Yenigün Dilek, F. (2017). *Kent-Bölge: Yerel Kalkınmada*

Yeni Dinamikler Türkiye'nin Kentlerinden Kentlerin Türkiye'si'ne. İstanbul: Sis CB Basımevi Matbaacılık Ltd. Şti.

Kılınc, G. ve Zeren Gülersoy, N. (2007). “Türkiye'deki İlçelerin Kentleşme Derecelerine Göre İl Olma

Potansiyellerinin Değerlendirilmesi”, *İtüdergisi/A Mimarlık, Planlama, Tasarım* 6(1), 66-78.

Koç, S. ve Bulmuş, C. (2014). “Organize Sanayi Bölgelerinin Bölge Ekonomilerindeki Etkinliklerinin

Karşılaştırılması: Kayseri Ve Sivas Örneği”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 177-215.

Özkan, E. (2018). “19. Yüzyılın İkinci Yarısında Bitlis'in İdari Taksimatındaki Değişikliklerin Tespiti”, R.

Doğanay, A. Çelik ve F. Özçellik (Ed.), *Rıfat Özdemir'e Armağan* içinde, İstanbul: Hiper Yayın, 324-335.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Kamu Yönetimi*. Bursa: MKM Yayınları.

Sağlam, S. (2016). “1923-1950 Yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme

Olgusu”, Sosyoloji Konferansları No: 53 (2016-1) / 257-274.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2020). “OSB Sayımız 315’e Ulaştı”. [https://kss.sanayi.gov.tr/news.aspx?](https://kss.sanayi.gov.tr/news.aspx?lang=tr&haberId=64010a2a-2473-450b-bee3-dd80096d4620)

[lang=tr&haberId=64010a2a-2473-450b-bee3-dd80096d4620](https://kss.sanayi.gov.tr/news.aspx?lang=tr&haberId=64010a2a-2473-450b-bee3-dd80096d4620) (03.01.2020).

Şahin, Y. (2017). *Kentleşme Politikası*. Bursa: Ekin Yayınevi, 6. Baskı.

Şaylan, G. (1976). “Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliği Sisteminin Tarih Mirası ve Ana Gelişme

Süreçleri”, Kurthan Fişek (Ed.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği* içinde Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Şengül, T. (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi.

TBMM. (1935). *Zabıt Ceridi*, 25.12.1935.

TBMM. (1954). *Zabıt Ceridi*, 14.VI.1954.

TBMM. (1989). *Tutanak Dergisi*, C:29, 15.06.1989

TBMM. (1992). *Tutanak Dergisi*, C.12, 27.05.1992.

TBMM. (1999). *Bir İl ve İki İlçe Kurulması Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/1/1-0222.pdf>. (25.12.2019).

TBMM. (2020). *Hükümetler*. https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html. (30.10.2019).

TODAİE. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen (Ed.), Ankara: TODAİE Yayını.

Toprak, M. A. (2012). “Mekânsal Planlama Politikaları Ve Kentlerin Sosyo-Ekonomik Durumu Işığında

Türkiye’de ‘Üniversiteleşme’ Süreci”. *Ege Coğrafya Dergisi*, 21(2), 1-23.

TÜİK. (2010). *İstatistik Göstergeler 1923-2009*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Yayını.

TÜİK. (2020a). *ADNKS Göç İstatistikleri*.



http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1067.

TÜİK. (2020b). *Nüfus İstatistikleri*. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>.

UAB (2018). “Her 100 Kilometreye Bir Havalimanı` Hedefinde Yeni Adım”.

<https://www.uab.gov.tr/basinaciklamalari/her-100-kilometreye-bir-havalimani-hedefinde-yeni-adim> (10.01.2020).

Ülgen, S., Han, A.K., Özbek, M. ve Lokmanoğlu, A.D. (2016). İstanbul Yeni Havalimanı *Ekonomik Etki Analizi*. İstanbul Ekonomi Danışmanlık.

Varol, Ç. (2012). “Türkiye’de Organize Sanayi Bölgeleri Deneyimi”, *Anahtar*, 283, 18-19.

Yalçındağ, S. (1997). “Yönetmelik Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (1), 11-41.

