

İLÇELER İÇİN “OPTİMAL ÖLÇEK” BELİRLEME SORUNU: İLÇE KURULUŞUNDA YASAMA SÜRECİ ÜZERİNDE BİR İNCELEME*

THE PROBLEM OF DETERMINING “OPTIMAL SCALE” FOR DISTRICTS: AN ANALYZE OF THE LEGISLATIVE PROCESS ON THE ESTABLISHMENT OF DISTRICT

Dr.Adnan ÇİMEN**

ÖZET

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren sayıları sürekli artan ilçelerin kurulmasını gerekli kılan sebepler yeterince araştırılmış değildir. Ulaşım, iletişim ve teknolojik alanda ortaya çıkan gelişmelerin yönetim teknikleri ve kamu hizmetlerinin sunumuna getirdikleri kolaylık nedeniyle, ilçe sayıları azalması gerekirken Türkiye’de tam tersi bir süreç işlemiştir. İlçe kurulmasının büyük oranda nüfus artışı ve konjontürel olarak gündeme gelen siyasi tercihlere dayanması ekonomik şartlar, coğrafi durum ve kamu hizmetlerinin gereğini karşılayacak optimal bir ölçeğin oluşturulmasına engel olmuştur. 2000–2006 tarihleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclis’ine (TBMM) sunulan 104 kanun teklifi ile 2008 ve 2012 yıllarında kurulan toplam 69 yeni ilçenin kuruluş gerekçesinde elde edilen bulgular bu süreci doğrulamaktadır.

Yeni kurulan ilçelerin gerekçeleri, genel olarak objektif kriterlere dayanmaktan ziyade, yerel yönetim hizmetlerinin sunumuna ve konjontürel taleplere göre şekillenmektedir. Dolayısıyla işleyen süreç ilçeler için optimal ölçeğin oluşturulmasını engellemektedir. Bu çalışma sorunun çözümüne ilçe kurulması için verilen tekliflerin incelenmesiyle katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

ABSTRACT

Reasons necessitating establishing districts in increasing numbers since the foundation of the Republic have not been analyzed sufficiently. Although developments in the areas of transportation, communication and technological developments that provide convenience to administration techniques and public services are expected to decrease the number of

* Bu çalışmanın ilk hali, 2007 yılında hakemli olmayan Türk idare Dergisinde yayınlanmıştır (Çimen, 2007). 2008 yılından sonra yeni ilçelerin kurulması ile 2012 yılında yeni Büyükşehir belediyelerinin kurulması ve sınırlarının il sınırına çıkarılmasıyla ilgili yasal değişiklikler ve diğer uygulamalar dikkate alınarak yeniden incelenmiş ve geliştirilerek burada yayınlanmıştır.

** Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Araştırma Geliştirme ve Dış İlişkiler Daire Başkanı, adnancimen@gmail.com

districts, the process in Turkey is just the contrary. Increase in population and political preferences which are cyclically being brought to the agenda prevented forming an optimal scale that will meet economic conditions, geographical situation and public services' necessities. Findings acquired from the justifications for the foundation of 69 districts that have been newly established with 104 motions between 2008 and 2012 presented to the Grand National Assembly of Turkey (TGNA) verify this process.

Compelling reasons for the establishment of new districts are usually shaped with the presentation of the local services and cyclical demands rather than depending on objective criteria. Thus, the process prevents forming an optimal scale for districts. This study aims to contribute to the solution of the problem by analyzing the motions for the establishment of districts.

Anahtar kelimeler: optimal ölçek, mekânsal örgütlenme, ilçe kuruluşu, kanun teklifleri

Key Words: optimal scale, spatial organization, establishing district, motions

GİRİŞ

Kapsadıkları belediye ve köyler nedeniyle mini bölge idaresi niteliği taşıyan ve ekonomik açıdan belli bir ölçeği ifade eden ilçeler, Türkiye'nin il altı idari birimleri olarak uzun bir tarihi geçmişe sahiptirler. Cumhuriyetin kuruluşunda 317 olan ilçe sayısı ilerleyen yıllarda sürekli bir artış eğiliminde olmuştur.

1927 yılında 13 milyon olan Türkiye nüfusunun 31 Aralık 2012 tarihinde 75.6 milyona yaklaşması, ilçe sayısındaki artışı ilk bakışta gerekli kılmaktadır. Oysa tek başına nüfus artışı, ilave sorunların ortaya çıkması ve ilave kamu hizmetlerinin sunulması dolayısıyla, yeni ilçelerin kurulmasını gerektirse bile, coğrafi alanların sabit kalması, içinde bulunduğumuz yüzyılın ekonomik gelişmeleri, iletişim, ulaşım ve yönetim tekniklerinin sağladığı kolaylıklar nüfus artışıyla ortaya çıkacak sorunları kolayca çözecek niteliktedir. Dolayısıyla belki rasyonel bir örgütlenme için, sadece nüfusu değil, diğer kriterleri de dikkate alarak ilçe sayısında konsolidasyona gidilmesi bile gerekmektedir.

90 yıllık Cumhuriyet tarihi boyunca, ilçe kuruluşu ile ilgili uygulanabilir kriterler ortaya konulamamış veya ekonomik şartlar, coğrafi durum ve kamu hizmetleri açısından optimal ölçeğin oluşturulamamış olması, önemli bir sorun olarak mevcudiyetini kurmaktadır. Bunun önemli nedenlerinin başında ilçe kurulmasını bir ölçek sorunu olarak görmekten ziyade, siyasi vaatleri gerçekleştirmenin en kolay yolu, seçmeni ödüllendirerek bir yöreyi geliştirmenin en kestirme yöntemi olarak görülmesi gelmektedir. Başka bir ifade ile köy ya da beldelerinin ilçe olması bir yandan siyasi mübadele (catallxy) işlevi görürken, diğer yandan da Türkiye'ye mahsus ancak etkinliği son derece tartışmalı bir bölgesel kalkınma modeli olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum ilçelerin optimal bir ölçeğe göre kurulması önündeki en büyük engellerden birini oluşturmuştur.

Bu çalışmayla, ilçe kurulmasıyla ilgili 2000–2006 yılları arasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan yasa teklifleri ile 2008 ve 2012 yılları arasında kurulan toplam 69 ilçenin kuruluş gerekçeleri üzerinde bir inceleme yapılarak, yasa önerilerinde belirtilen ilçe kurma sebepleri ve ilçe kurulmasından beklenen faydaların, gerçekte kurulan ilçelerle ne kadar örtüştüğünün değerlendirilmesi yapılmış, ilçeler için ekonomik şartlar, coğrafi durum ve kamu hizmetleri açısından optimal ölçek oluşturulmasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

1. İLÇELERİN KISA TARİHİ GELİŞİMİ

İlçelerin tarihi Selçuklu dönemindeki bir yargı bölgesi olan kazalara kadar gitmektedir. Bu dönemde kazalar; ekonomik, kültürel, hatta coğrafi olarak bir araya gelebilecek köylerden oluşuyordu. O dönemde bir yargı çevresi olan kazaların idari birim haline getirilmesi 1842'de olmuştu (Çadırcı, 1989:238).

Osmanlı Eyalet Sistemi, Fransa'nın merkeziyetçi yapısından da esinlenerek 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesiyle revize edilip, eyaletin (beylerbeyliği) adı *vilayet* yapılmıştı. Bu sistemde idari yapı; vilayet, sancak-liva, kaza ve karye (köy) olmak üzere dört kademeli örgütlenmeden meydana gelmişti. Yine 1864 yılında yürürlüğe konan Vilayet Nizamnamesiyle, vilayet valilere, sancaklar mutasarrıflara bırakılırken, kaymakamlar da bugünün ilçe karşılığı olan kaza yönetiminin başı olmuşlardı (Tarcan, 1977:357). Osmanlı döneminde kaza yönetimi, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1876 yılında çıkarılan Kanun-ı Esasi ve 1913 yılında hazırlanan Vilayet Umumi İdaresi Kanunu Muvakkatiyle yapılan düzenlemelerde varlığını hep korumuştur.

1921 tarihli "Teşkilatı Esasi Kanunu", yani Cumhuriyetin ilk Anayasasıyla "**liva**"lar idari kademe olmaktan çıkarılmıştı (İçişleri Bakanlığı, 1983:155). 1924 tarihinde çıkarılan 426 sayılı Yasayla sancaklar kaldırılarak, bazı kazalarla birlikte il yapılmıştı. Daha önce yapılan düzenlemeler 1924 Anayasası, 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu" ve 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda benimsenerek sürdürülmüştü.

İlçe teşkilatının statüsüyle ilgili köklü değişiklik 1961 Anayasası'yla yapılmıştı. 1961 Anayasası'nın 115. maddesi; il sistemi ve il düzeyi zorunlu kabul edilirken, il altında yer alan diğer bölümler zorunlu olmaktan çıkarılmış, böylece ilçe teşkilatının anayasal zorunluluğuna son verilmişti (Özşen, 1993:163). Aynı durum 1982 Anayasası'nda da tekrar edilmişti.

2. İLÇELERİN SAYISAL GELİŞİMİ

Tanzimat'ın ilk yıllarında Osmanlı Devletinin, Avrupa'da 15 eyalet 42 liva, Asya topraklarında 17 eyalet 83 liva, Afrika topraklarında 3 eyalet 17 liva olmak üzere toplam 35 eyalet, 142 liva ve 1320 kazası bulunmaktaydı

(Karal, 1976: 129). 1919 yılında ise Osmanlı toprakları 15 vilayet, 17 bağımsız liva, 35 bağlı liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşmaktaydı (Güngördü, 1988: 137).

Köy ve kasabaların ilçe yapılması yanında, Cumhuriyetin ilk yıllarında bazı illerin (vilayetlerin) ilçeye (kazaya) dönüştürülmesi, ilerleyen yıllarda gelişmişlik, nüfus ve diğer kriterler nedeniyle bazı ilçelerin il yapılması, ilçe sayısında çeşitli dalgalanmalara yol açmıştı. Bütün bu değişimlerde hesaba katıldığında Cumhuriyetin ilk yılları olan 1929 yılında 317 olan kaza (ilçe) sayısı hızla artarak, 1957'de 570'e, 1989'da 690'a, 1999'da 850'ye, 2008'de 892'ye, 2012 yılında ise 918'e yükselmişti. Netice olarak 85 yılda ilçe sayısı 608 artmıştı.

3. İLÇE KURMA VE KALDIRMA GEREKÇELERİ

İlçe kurma ve kaldırma gerekçelerini, “Optimal Ölçek” ve “Mevzuat” açısından olmak üzere iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

3.1. Optimal Ölçek Açısından İlçe Kurma ve Kaldırma Gerekçeleri

İlçe, özü itibarıyla coğrafi bir alanı, ekonomik bir üniteyi, idari bir teşkilatı ve köy-kent arası insan kümelenmesini içermektedir. Bu yüzden ilçenin optimal büyüklüğü doğrudan şehirlerin optimal büyüklüğüyle alakalı bir durumu ifade etmektedir.

Etkin ve verimli büyüklük anlamına da gelen “optimal şehir büyüklüğü” (Capello and Roberto, 2000:1479) yerleşimin yapısının ekonomik yönünü ifade etmektedir. Yerleşim yerlerinin büyüklüğü ve büyümesinin fayda ve maliyet ilişkisi William Petty'nin 1682 yılında yaptığı çalışmalara kadar gitmektedir (Brockerhoff ve Brennan, 1998: 82-83). Clark ve arkadaşları (1991) “Şehir Büyüklüğü, Yaşam Kalitesi ve Milli Gelirin Deflâtörü Olarak Şehirleşme” üzerine 1919–1980 yıllarını kapsayacak şekilde yaptıkları araştırma optimal şehir büyüklüğünün ölçümü için yeni bir teorik yaklaşım getirmiştir.

Üretim teorisi açısından bazı malların üretim maliyetleri, ortalama üretim hacmi veya miktarına göre değişmektedir. Üretim maliyetlerinin firma içinden gelen ayarlamaları (miktar ve hacim olarak) içsel ölçek ekonomilerini, firma dışında meydana gelen değişimlerin firma üretimi üzerindeki etkisi dışsal ölçek ekonomilerini oluşturmaktadır. İlçelerin bir idari ünite olarak bu üretim ölçeklerine pozitif etkide bulunduğu ölçüde büyütülmesi veya küçültülmesi ekonomik bakımdan optimal ölçeği oluşturmaktadır. Fakat tek boyutlu bir optimal ölçek belirlememe imkanı bulunmamaktadır. Örneğin Dinler'e (2001, 159-165) göre optimal kent büyüklüğü fertler, işletmeler ve yerel yönetimler açısından farklı anlamlara gelmektedir.

Kentin nüfus ve yüz ölçümünde belirli bir orana kadar meydana gelen yoğunluk ve genişlemenin kent hizmetlerinin (su, elektrik, kanalizasyon, park-bahçe, ulaşım, kira vb. gibi) kişi başına düşen maliyetini azalttığı, buna rağmen gereğinden fazla büyüyen kentlerin hizmet maliyetlerini arttırdığı kabul edilmektedir (Keleş, 2004: 46). Buradan hareketle kentler için optimal büyüklüğün başka bir ifade ile "en uygun kent büyüklüğünün" (Ceritli, 2002:221) ne olması ve nasıl belirleneceği sorusu gündeme gelmektedir. Birçok yazara göre optimal kent büyüklüğünü belirli ölçütlere göre belirlemek sanıldığı kadar kolay değildir (Tisdell, 1975: 62; Altuğ, 1989: 18; Keleş, 2004:46).

Optimal kent büyüklüğüyle ilgili yaklaşımları sistem teorisi ve merkezi yerler teorisi olarak iki başlık altında toplayan Evans (1972: 49) optimal ölçeği dışsal ekonomiler, yerleşme veya yığılma ekonomileriyle (external economies, localisation economies or agglomeration economies) açıklamaktadır. Özellikle 1970'li yıllarda yoğun şekilde tartışılmaya başlanan optimal kent büyüklüğüyle ilgili ekonomik literatür, Tisdell'e (1975:61) göre tutarsızlık ve karışıklarla doludur. Optimal ölçeği, kişi başına maliyetin en az olduğu veya kişi başına gelir, üretim veya refahın en fazla olması şeklinde görenlere karşılık Tisdell (1975:62), genel ortak mülkiyet kaynaklarının (common property resources) eşitçe bölüşülmesiyle optimal ölçeğin sağlanacağını ileri sürmektedir.

Getz'e (1979: 197) göre şehirlerin büyümesinin kontrol edilip edilemeyeceği veya nasıl kontrol edileceği dikkate alınırken, genel refahı en üst seviyede sağlayacak bir optimal şehir büyüklüğünün olup olmadığının sorulması gereklidir. Çünkü kentlerin tarihsel gelişimi, kent büyüklüğü, yaşam kalitesi ve iş verimliliği arasında güçlü bir ilişki olması nedeniyle, kent büyüklüğü insan refahının önemli bir belirleyici özelliğini taşımaktadır.

Yüzyılımızda bu ilişki Birleşmiş Milletler tarafından 1996 yılında yayınlanan "İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, İstanbul Deklarasyonunun" Sonuç Bildirgesine yansımıştır. Konferansta kamu hizmetleri ve iş olanaklarını genişletme için çalışılması ve küçük ve orta büyüklükteki kasabalara özel bir ilgi gösterilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (BM,1999).

Türkiye'nin il idaresi sistemi içinde yer alan ilçeler, aslında kent niteliği olduğu varsayılan bir merkezle bu merkeze göre daha az gelişmiş ve kırsal nitelikleri olan yerleşim birimlerinin (belediye ve köylerin) oluşturduğu mini bölge idaresi niteliğindedir. Dolayısıyla ilçe idaresi, kentleşme ve bölgesel yönetim disiplinlerinin içiçe girdiği bir alanı oluşturmaktadır. İlçeler, her ne kadar yetkili organ tarafından iradi bir kararla kurulsa bile, ilçelerin optimal düzeyde olması kent ve bölge dinamiklerinin etkileşimlerine bağlıdır.

Mekan unsurunu ekonomi içinde analize katan bölgesel iktisat yaklaşımı, ekonomik alanın oluşmasını, "kuruluş teorileri" ve "etki alanı terori"leriyle açıklamaktadır. Buna göre; bir alanda üretimin varlığı tüketimle mümkün olmaktadır. Fakat günümüz realiteleri içinde tüketimin çok az bir

kısmi üretimin yapıldığı yerde olmakta, artan üretim başka yerlere taşınmaktadır. Taşıma ise maliyeti beraberinde getirmektedir. İşletmeler maliyeti en aza indirmek için kuruluş yeri seçimi yapmak zorunda kalmakta, üretimlerini tüketicilere yaklaştırmaktadırlar. İşte Thünen, Catillon, Weber, Plander, Lösch ve Isard gibi iktisatçılar işletmelerin taşıma maliyetini en aza indirecek yerlerde toplanacaklarını belirtmektedirler (Dinler, 2001:6). Bu kentleşme ve bölgeselleşme sürecinin de başlangıcı sayılmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilat 1982 yılında hazırladığı “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi” konulu çalışmayla, bir birimin hangi ekonomik nedenlerden dolayı oluşturulabileceği ortaya koymaya çalışmıştır. Rapora göre; “*Her faaliyetin hizmet edeceği alanın belli bir nüfus büyüklüğüne sahip olması gerekir. Kamu hizmetleri dışında kalan, özellikle ticari faaliyetler için belli bir minimum talebin var olması şarttır. Talep, bu minimum talebin altında ise söz konusu faaliyet meydana gelmez. Faaliyetlerin seviyesi talebin büyüklüğüne göre belirlenir*” (DPT, 1992: IV).

Kent nüfusu ve yüzölçümünün büyümesinin birçok kent hizmetinin kişi başına düşen maliyetini azalttığı kabul edilse bile, nüfusun gereğinden fazla artması durumunda su, elektirik ve kanalizasyon gibi beledi ve eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapı hizmetlerinin maliyetleri artmaktadır (Keleş, 2004: 46-47). Çağdaş kentler için gereğinden fazla büyüme halinde ortaya çıkan optimal ölçek sorunu, ilçeler için genelde gereğinden çok küçük olunması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durum, kent merkezi olmaktan uzak ve kuruluş yeri ve etki alanına sahip olunmaması nedeniyle kaynak israfına yol açmaktadır.

Kamu yönetimi alanında çok ciddi bir araştırma özelliği taşıyan MEHTAP projesi ilçeleri, “*halkla idarenin her an geniş ölçüde temasa girdiği, mali programların uygulandığı, böylece hizmetlerin toplandığı yerler ve halkı harekete geçirici kalkınma ve faaliyet merkezleri olarak*” (MEHTAP,1966:45) görmesine rağmen bu düşünce uygulamaya konulamamıştır. İlçe ölçeğinin giderek küçülmesiyle ortaya çıkan çeşitli sorunların devam etmesi nedeniyle, konu 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurası’nda da gündeme gelmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 100).

Fakat günümüze kadar, ilçelerin optimal büyüklüğüyle ilgili doğrudan bir çalışma yapılmamış, diğer birimler için yapılan çalışmalar içinde ilçelerin durumuna kısaca değinilmiştir. 2000 yılında “Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi” (Sanal, 2000) ve “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu” (Topal, 2000), 2001 yılında “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım” (Topal, 2001), 2002 yılında “Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu (Canpolat, 2002) ve DPT tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu” (DPT, 2001) bu çalışmalardan bir kısmını oluşturmaktadır. Bu çalışmalarda ilçe ölçeğinden ziyade, genel olarak yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde durulmuştur. İlçelerle ilgili hususlara dolaylı olarak değinilmiştir.

3.2. Mevzuat Yönünden İlçe Kurma ve Kaldırma Gereççeleri

Türk yönetim sistemi içinde genel olarak ilçelerin kurulmasıyla ilgili temel ilkeler Anayasa, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve bazı yönetmeliklerde yer almaktadır.

1982 Anayasası'nda ilçe kurulmasıyla ilgili olarak doğrudan herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Anayasa'nın Merkezi yönetimi düzenleyen 126. Maddesinde, Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiştir.

İlçelerin kurulmasıyla ilgili temel ilkeleri, 1982 Anayasası'nın illerin kurulmasıyla ilgili hükümlerinden dolayı olarak çıkarmak mümkündür. Anayasa'da "*diğer kademli bölümler*" den biri olarak kendine yer bulan ilçe teşkilatının kuruluşunda gerekli ilkelerin de coğrafi durum, ekonomik şartlar ve hizmet gerekleri olduğunu söylemek mümkündür. Genel olarak sıralanan bu ilkelerin gerçekleşip gerçekleşmediği veya nasıl gerçekleştiğinin tespiti kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

İlçe kurulmasıyla daha net kriterler İl İdaresi Kanununda yer almıştır. Kanun 1982 Anayasası'ndaki ilkeleri biraz daha açmış ve ilçelerin kurulması, kaldırılması, başka bir vilayete bağlanması, merkezinin belirlenmesi ve sınırlarının değiştirilmesinde İl İdare Kurulu ve İl Genel Meclislerinin görüşlerinin alınacağını belirtmiştir (5442 sayılı Kanun, madde: 2/D). İl İdaresi Kanunu'na göre ilçe kurulmasında göz önünde bulundurulacak ilkeler: coğrafi durum; ekonomik şartlar; kamu hizmetlerinin gerekleri; ilçe kuruluşunun kanunla olması veya kanunilik ilkesi; il idare kurulu ve il genel meclisinin görüşünün alınması veya görüş alınması ilkesi olarak belirlenmiştir.

Doğrudan olmasa bile ilçe kurulmasında hangi hususların dikkate alınacağıyla ilgili en ayrıntılı bilgiler Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik'te yer almaktadır.¹ Yönetmelik ilçe kurulmasından bahsetmese bile, bir mülki idare birimi olan "ilçe" teşkilatı içinde sınırların çizilmesinde göz önünde bulundurulacak hususları belirlemekle ilçe kurulmasında karşılaşılabilecek sorunları önceden çözmeye çalışmaktadır.

4. İNCELEMENİN AMACI

Bu çalışmayla, 2000–2006 tarihleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclis'ine (TBMM) sunulan ilçe kurulmasıyla ilgili 104 kanun teklifi ile

¹ Bakanlık, bağlı kuruluş ve diğer birimlerin ilçe düzeyinde nasıl örgütleneceğiyle ilgili çeşitli düzenlemeler, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanununda yer almaktadır.

2008 ve 2012 yıllarında kurulan toplam 69 ilçenin kuruluş gerekçesi üzerinde inceleme yapılarak, ilçe kurulmasını isteyenlere göre bu alandaki temel sorunun ne olduğu ve ilçe kurulmasından neler beklendiği; ilçe kurulmasıyla ilgili verilen kanun tekliflerinin “ilçe kurulmasında optimum ölçek belirlenmesine” bir katkıda bulunup bulunamayacağı; 2008 ve 2012 yıllarında kurulan ilçelerin kuruluş gerekçelerinin bu tekliflerle örtüşüp örtüşmediği; ilçe kurulması konusu kapsamında taşra yönetiminin içinde bulunduğu bazı sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır.

İlçe kurulması amacıyla TBMM’ne verilen kanun tekliflerinin incelenmesi ve daha sonra kurulan ilçelerin kuruluş gerekçeleri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışmada 2000-2006 yılları arasında, 523 imza ile meclise sunulan 104 kanun teklifi içinde yer alan, 160 ilçenin (bazıları mükerrer) kurulmasının nedenleri, kurulacak ilçelerden beklenen faydalar ve bu amaç etrafında belirlenen diğer hususlar, (örneğin ilçe olması istenen birimin daha önceki idari durumu, nüfusu, ilçe olması halinde kendisine bağlanacak köy, belde gibi idari birim sayısı) incelenmiştir.

Seçilen yıl aralığı, 1999 yılı seçimleriyle kurulan üç partili bir koalisyon hükümetiyle, 2002 yılı seçimleriyle kurulan tek partili hükümet dönemini kapsamaktadır. İnceleme, siyasi konjonktür olarak farklı dönemleri içermesi nedeniyle, bu alanda genelleme yapma ve bir yargıya ulaşmada kolaylık sağlamaktadır. Yine incelemenin teklifler açısından 2000-2006 yıllarını, kurulan ilçeler açısından tekliflerin sonucunu görme açısından 2000’den 2012 kadar geçen dönemi kapsaması, konunun güncelliğinin sağlanması ve daha fazla örnek incelenmesi açısından önem arz etmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar ilçe kurulmasıyla ilgili ne kadar teklif verildiğiyle ilgili elimizde herhangi bir veri bulunmamaktadır. Fakat TBMM kayıtlarında yapılan derlemeye göre; 2000-2012 yılları arasında verilen 182 teklifle 319 ilçenin kurulması istenmiştir. Bu tekliflerin sadece ikisi dikkate alınmış ve bu tekliflere dayanarak 2008 yılında 43, 2012 yılında ise 26 ilçe kurulmuştur. Bu çalışmada incelenen 104 kanun teklifinin, Cumhuriyet’ten günümüze kadar verilen kanun tekliflerini yüzde kaçını oluşturduğunu söyleme imkânı yoktur. Ancak bu durum çalışma için bir eksiklik oluşturmamaktadır. Çünkü incelenen 104 kanun teklifinde görüldüğü gibi, kanun teklifleri belli oranda birbirlerini tekrar eden bir özellik taşımaktadır.

İlçe kurulması için verilen kanun teklifleri, veriliş tarihleri ve teklif sahiplerinin sayısına göre ayrıldıktan sonra içerik incelenmesine tabi tutulmuşlardır. İçerik incelemesinde, ilçe yapılmak istenen birimin hâlihazırdaki idari durumu, yani köy, belde, mahalle, semt gibi hangi statüde olduğu, mevcut nüfusu, ilçe olması halinde kendini bağlanacak köy, belde veya mahalle sayıları, yeni kurulacak bir il veya eskiden var olan illerden hangisine bağlanacağı hususları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çok dağınık ve değişik hususları içermesine rağmen, kanun tekliflerinde belirtilen sebepler bazı başlıklar altında sınıflandırılmaya çalışılmıştır. Bu sınıflandırmada tamamen tekliflerde yer alan nedenler esas

alınmıştır. Teklifte yer alan bir nedenin doğru veya yanlışlığı sorgulanmaya tabi tutulmamıştır. Yine aynı şekilde, kanun tekliflerine göre bir yerin ilçe yapılmasında hangi sorunların çözüleceği veya ilçe kurulmasından ne tür yararların beklendiği de ayrı bir başlık altında toplanarak sınıflandırılmıştır.

Tekliflerden elde edilen rakamsal veriler, Windows Excel programı yardımıyla, gerek ilçe kurulmasında gerekçe gösterilen nedenlerin, gerekse ilçe kurulmasından beklenen yararlardan hangisinin ne sıklıkta tekrar edildiği, bu nedenlerin kendi içinde nasıl değiştiği belirlenmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma ile sadece ilçe kurulması tekliflerinden ne tür kriterlerin çıkarılabileceği üzerinde durulmamış, ayrıca yasama organı üyelerinin açısından ilçelerin hangi gerekçelerle kurulmak istendiği ve bunlardan ne tür faydaların beklendiğinin de tespit edilmesi amaçlanmıştır.

5. İNCELEMENİN BULGULARI

İncelemeden elde edilen bulguları iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunların birincisi, kanun tekliflerinin şekil yönünden taşıdıkları özellikleri içeren şekilsel bulgular, diğeri de kanun tekliflerinin içeriğinde yer alan verilerin rakamsal hale getirilerek yapılan analizlerden elde edilen hususları içeren, yani içeriğe ilişkin bulgulardır. Konuyla doğrudan ilgili olmamaları nedeniyle şekil yönünden elde edilen bulgulara burada yer verilmemiştir.

Kanun tekliflerinin içeriğe ilişkin bulguları, ilçe yapılmak istenen yerin mevcut idari yapısı, nüfusu, ilçe olması halinde eski veya yeni kurulacak illerden hangisine bağlanacağı, bu ilçeye bağlanacak mahalle, köy veya belde sayıları, teklifin verildiği yıl, teklifte yer alan imza sayısı, hangi gerekçelerle ilçe olması gerektiği ve ilçe olması halinde beklenen faydaların neler olacağı hususlarından oluşmaktadır.

5.1. İlçe Yapılacak Yerlerin Mevcut İdari Yapısı

Genel olarak ilçe yapılacak yerlerin köy veya belde olduğu düşünülse bile yapılan incelemede bu birimlerin kendi içinde çok farklı türlerden oluştukları görülmektedir. Bu çalışmada daha önce bir şablon çıkarılarak bir tasnif yapmaktan ziyade kanun tekliflerinden hareketle ilçe yapılmak istenen birimin nasıl tanımlandığına göre bir tasnif yapılmıştır.

Burada özellikle şehir merkezlerinde hızla gelişen, bazen içinde mahalle ve köylerin de yer aldığı, ama ilçe olmayan belli bölge veya semtlerle, kasaba olarak tanımlanan yerlerin ilçe yapılması farklı bir durum oluşturmaktadır. Mahalle, köy, belde, ilk kademe belediyesi, bucak veya nahiye merkezleri idari açıdan tanımlanmışken semt ve kasabaların idari yönden belli bir tanımı bulunmamaktadır. Kasabalar, 442 sayılı Köy Kanunu'nda (madde: 1) nüfusu 2 bin ile 20 bin arasında olan yerler ve nüfusu 2 binden aşağı olsa bile belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba kabul edilmektedir. Semt ya da bölgeler ise coğrafi niteliklere göre tanımlanmaktadır.

İlçe olması teklif edilen 160 birimden 3'ü mahalle (%2), 12'si köy (%8), 59'u belde (%36), 11'i ilk kademe belediyesi (%7), 23'ü bucak veya nahiyeye merkezi (%14), 4'ü kasaba (%15), 28'i de semt veya bölgelerden(%18) oluşmaktadır.

İlçe olması istenen yerlerin %36'sı beldelerden oluşurken, bunu %18'le semt veya bölgeler takip etmektedir. İlk kademe belediyelerinin belde belediyeleriyle aynı kategoride oldukları düşünüldüğünde ilçe yapılmak istenen beldelerin oranı %43'e çıkmaktadır. Bu durum köy ve ilçe arasında yer alan beldelerin ilçe olmaya en yakın birim olması bakımından anlamlıdır. Başka bir ifade ile *bir yerin ilçe yapılabilmesi için oranın en azından belde merkezi olmasının gerektiği büyük oranda kabul edilmektedir*. Diğer yandan ilçe olması teklif edilen yerler arasında %2'lik bir oranla mahalle ve % 8'lik bir oranla köyler en alt düzeydedir. Bunun anlamı, *köy ve mahallelerin ilçe yapılmasının kanun teklifi verenler tarafından çoğunluk itibariyle kabul görmediğidir*.

5.2. İlçe Yapılacak Yerlerin Nüfus Durumu

Kanun tekliflerinde ilçe olacak yerlerin nüfus durumlarına genel olarak değinilmemiştir. Nüfus yapılarına değinilenlerde ise büyük oranda tahmini nüfus rakamlarının üzerinde durulmaktadır. Örneğin 160 teklif içinde yalnızca 31 yerleşim biriminin nüfus durumuna değinilirken, yine aynı yerler mükerrer olmak üzere 40 dolayında yerleşim birimi içinde tahmini nüfus beyanında bulunulmuştur. Bunun en önemli nedenlerinden biri, *ilçe olarak teklif edilen yerleşim yerlerinden çoğunun aslında yeterli nüfusa sahip olmamasıdır*. İlçe kuruluşu hakkında herhangi bir şüphe oluşmaması bakımında nüfus sayılarına yer verilmediği düşünülmektedir. Bu tutumu bir çeşit gerçeği gözden kaçırma davranışı olarak değerlendirmek mümkündür.

Bunun yanında ilçe olması için teklifte bulunulan yörelerin turizm, sanayi ve mevsimlik nedenlerle nüfuslarının sabit olmadığı, zaman zaman ciddi boyutta arttığı da belirtilmektedir. İzmir ili Karabağlar semti için çeşitli tarihlerde verilen teklifler bu konuda ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Semt için çeşitli tarihlerde verilen 6 ayrı teklifte yörenin nüfus verileri birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin 1999 yılında verilen ilk teklifte nüfusun, 200 bin², ikinci teklifte 295 bin³, üçüncü teklifte yaklaşık 340 bin⁴ olduğu görülmektedir.

Aynı yer için 2000 yılında verilen teklifte nüfusun, 220 bin günlük çalışmaya gelenlerle birlikte 295 bin⁵, 2003 yılında 200 bin, mesai günlerinde 400 bin⁶, 2005 yılında 400 bin, mesai günlerinde 500 bin olduğu bilgisine yer verilmektedir⁷. Aynı yerin nüfusu birbirini tutmadığı gibi, 3 ayda 95 bin (1.teklif ile 2. teklif arasındaki fark), 1 günde 45 bin arttığı (2. teklif ile 3.

² 21/ Dönem 2/296 Esas ve 25.08.1999 tarihli teklif

³ 21/ Dönem 2/ 363 Esas ve 22.11.1999 tarihli teklif

⁴ 21/ Dönem 2/366 Esas ve 23.11.1999 tarihli teklif

⁵ 21/ Dönem 2/554 Esas ve 13.06.2000 tarihli teklif

⁶ 21/1 Dönem 2/61 Esas 28.01.2003 tarihli teklif

⁷ 22/3 Dönem, 2/491 Esas ve 20.05.2005 tarihli teklif

teklif arasındaki fark), 7 ay sonra 120 bin azaldığı (3. teklif ile 4. teklif arasındaki fark) görülmektedir. Nüfusun genel artış hızıyla açıklanamayacak bu rakamların afakî olduğu, teklif verenlerin somut gerçeklerin dışında keyfi veya başka mülahazalarla hareket ettikleri görülmektedir. Bu durum ilçe kurulmasında bir kriter oluşturulmasının önündeki en büyük engel olarak durmaktadır.

Tekliflerde bazen nüfus artışında meydana gelen günübürlük ve çok önemsiz artışlara bile değinilmektedir. Örneğin, Kırıkkale iline bağlı Çerikli adında bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklifte kasabanın halen 11500 dolayında olan nüfusunun, *salı günü kurulan pazar dolayısıyla* 15.000'e çıktığı belirtilmektedir.⁸

Nüfusla ilgili hususlardan bir diğeri de bazı tekliflerde geleceğe yönelik nüfus tahminlerinin yapılmış olmasıdır. Ankara'nın Ümitköy semti için verilen kanun teklifinde "*Ankara'nın gelişme alanı Eskişehir yoluna doğru olduğu için önümüzdeki 15 yıl içinde Ümitköy ilçesinin nüfusu 350 bin civarında olacaktır. Şimdi bu bölgenin ilçe yapılarak hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesinde büyük faydalar sağlayacağı mütalaa edilmektedir*"⁹ denilerek gelişme ihtimaline binaen, bir semtin 15 yıl sonraki durumu nedeniyle ilçe yapılması talep edilmektedir.

5.3. İlçe Yapılacak Yerlere Bağlanacak Mahalle, Köy ve Belde Sayısı

Kanun tekliflerinde yeni kurulacak ilçelere ne kadar mahalle, köy veya beldenin bağlanacağı ile ilgili bir genelleme yapma imkânı bulunmamaktadır. İncelenen örnekler arasında yeni kurulan bir ilçeye bağlanacak köy sayısı bazen 56'ya kadar¹⁰ çıkarken, bazen de bir ilçeye ne kadar mahalle, köy veya beldenin bağlanacağı ile ilgili herhangi bir öneri bulunmamaktadır.¹¹ Burada muhtemelen, yeni kurulacak bir ilçeye hangi birimlerin bağlanacağına karar vermenin oluşturacağı tepkiyi göze alamayan teklif sahiplerinin işi Bakanlar Kurulu Kararına bıraktıkları görülmektedir. Örneğin Diyarbakır ilinde kurulacak, Yenişehir, Sur ve Bağlar ilçelerine hangi birimlerin bağlanacağı kararı Bakanlar Kurulu'nun takdirine bırakılmıştır.¹² Bütün bunlar teklif sahiplerinin hangi şartlarda olursa olsun ilçe kurulmasını önemsedikleri, bunun dışında kurulacak ilçeye bağlanacak idari birimlerin sayı ve durumlarını kayda değer görmedikleri veya burada sorunlarla karşılaşmamak için usulen isim ve sayı bildirdikleri görülmektedir.

⁸ 21/ Dönem, 2/153 Esas ve 05.07.1999 tarihli teklif

⁹ 22/2 Dönem, 2/263 Esas ve 28.02.2004 tarihli Ankara ilinde Ümitköy adıyla bir **ilçe kurulması** hakkında teklif

¹⁰ Antalya iline bağlı Muratpaşa İlçesinin kurulmasına dair 22/4 Dönem, 2/596 Esas ve 14.10.2005 tarihli teklif

¹¹ Kırıkkale İline bağlı Çerikli İlçesinin kurulmasına dair 22/4 Dönem, 2/1034 Esas ve 09.08.2002 tarihli teklif

¹² 21/ Dönem 2/577 Esas ve 11.07.2000 tarihli Diyarbakır ilinde Yenişehir, Bağlar, Sur adlarıyla üç **ilçe kurulması** hakkında teklif

5.4. İlçe Yapılacak Yerlerin Bağlanacağı İller

Yapılan incelemede kurulacak ilçelerin çoğunun eski il merkezlerine bağlanması teklif edilmiştir. Bu şekilde teklifte bulunulan ilçe sayısı 113 dır. Bu yeni kurulacak ilçelerin %71'ne denk gelmektedir. Geriye kalan %29'luk bir orana denk gelen 47 ilçenin yeni kurulacak 16 il'e bağlanması öngörülmektedir.

Yeni kurulacak ilçe için, yeni il kurulması her zaman beraberce işleyen bir durum olmamasına rağmen, "yeni kurulacak il için yeni ilçe kurulması", incelenen örneklerde görüldüğü gibi sürekli başvuru bir yöntem olmuştur. *Başka bir ifade ile yeni il kurulması mutlaka yeni ilçelerin kurulmasıyla sonuçlanmaktadır.*

6. KANUN TEKLİFLERİNE GÖRE İLÇE KURMA NEDENLERİ

Verilen kanun tekliflerinden ilçe kurma nedenlerini tespit ederek bir genelmeye varmak bu çalışmanın en zor kısmını oluşturmaktadır. Zorluk, tekliflerin kendi içlerinde sistematik bir bütünlük taşımamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle gerekçe bölümlerinde yer alan tespit ve değerlendirmeler büyük farklılıklar taşımaktadır.

İlçe kurulmasıyla ilgili verilen kanun teklifleri "çeyiz sandıklarına" benzemektedir. İlçe olması teklif edilen yörenin önemli olabilecek bütün özellikleri en ince ayrıntısına kadar belirtilmektedir. Örneğin, Yozgat iline bağlı Esenli adında bir ilçe kurulması teklifinde, yörenin ilçe olabilecek özellikleri arasında "kafeste alabalık, aynalı sazan ve kerevit üretimi, saat kulesi, PTT binası, zirai tohum temizleme merkezi ve camiler" sayılmamaktadır. Hatta daha da ileri gidilerek; "...Kaderini güzele yönlendirme azmi ve gayreti içinde olan Esenli ilçe olmaya sizce layık değil mi?" şeklinde duygulara hitap eden ifadeler yer verilmektedir.¹³ Bu durum ilçe kurulmasının psikolojik yönünün derinliğini göstermesi bakımından kayda değer bir husustur.

Bu çalışmada, kanun tekliflerinin tümü incelenerek ilçe kurulmasını gerektiren nedenler çıkarılmış, daha sonra bu nedenler kendi aralarında sınıflandırılmıştır. Kanun teklif metinleri içinde yer almayan, ancak ilçe kurulması için haklı ve geçerli sayılabilecek nedenlere bu gruplandırma içinde yer verilmemiştir. 11 ana başlık altında toplanan bu nedenlerin teklif metinlerinde ne kadar sıklıkla geçtikleri tespit edilerek kendi aralarında bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Söz konusu kanun tekliflerine göre ilçe kurulmasını gerektirecek nedenler aşağıdaki gibidir;

1. Birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesiyle birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda aksamaların meydana gelmesi ilçe kurulmasına gerekçe gösterilmektedir. Bu konuda genel olarak;

¹³ 21/ Dönem, 2/494 Esas, 22.03.2000 tarihli, Yozgat İlinde Esenli adıyla bir ilçe kurulması hakkında teklif

- Vatandaşın hizmetlerden hak ettiği ölçüde yararlanamaması,
 - Hizmetlerin verimli sunulmaması,
 - Gelişen yerin köy ya da belde olarak idaresinin zorlaşması,
 - Zamanla meydana gelen gelişme ve değişimler,
 - Hizmet sunumunda subjektif ölçülerin yaygınlaşması, gibi nedenler ileri sürülmektedir.
2. Birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmaması,
- İlçe olacak yerin idari olarak bağlı olduğu birimle coğrafi bütünlüğe sahip olmaması, diğer bir ifadeyle yerleşim yerlerinin farklı mekânlardan oluşması,
 - Diğer yerleşim yerleriyle bir bütünlük arz etmemesi,
 - Çok geniş fiziki alana yayılmış olması,
 - Yerleşim yerlerinin birbirlerinden kopuk bir bölge oluşturması,
 - Birimlerin coğrafi olarak iç içe girmiş olması, gibi gerekçeler, ilçe kurmanın "coğrafi bütünlük" nedenleri arasında sayılmaktadır.
3. Yoğun veya aşırı nüfus artışının ortaya çıkardığı hizmet ihtiyacını karşılayacak teşkilatın olmayışı,
- Nüfusun artışı veya yoğunluğu,
 - Nüfus yoğunluğuna paralel teşkilatın olmayışı,
 - Nüfus yoğunluğun göre idarenin yeniden düzenlenme ihtiyacı,
 - Diğer ilçe ve birimlere göre nüfusun daha fazla olması, bu başlık arasında yer alan hususlardan bazılarını oluşturmaktadır.
4. Ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlüklerle yerine getirilmesi,
- Yerleşim biriminin il merkezine uzak olması,
 - Birimin büyümesi nedeniyle şehir içinde ulaşım hizmetlerinin sunulmasının zorlaşması,
5. Turizm nedeniyle ortaya çıkan hareketliliğe hizmet sunmanın güçlüğü,
- Yörenin turizm açısından cazibe merkezi olmasının ortaya çıkardığı yoğunluk,
 - Turizm nedeniyle nüfusun artması,
 - Turistik geçişlere açık olma,
 - Yörenin turistik tesislere sahip olması,
6. Daha kolay ve kaliteli hizmet almak için birimin mülki sınırlarının değiştirilmesi,
- Aynı ilçe içindeki köylerin bir araya toplanması maksadıyla bu köylerin ilçe yapılması,
7. Yeni bir il ya da Büyükşehir Belediyesi kurulması nedeniyle ona bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı,
8. Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması,
- Yörenin ciddi ekonomik sıkıntılar yaşamaması,

- Bazı politik kararların yöreyi ekonomik açıdan sıkıntıya sokması (maden ocaklarının kapatılması gibi),
 - Ekonomik sıkıntıların çözülmesi bakımından ilçe olma gereği,
 - Ekonomik sıkıntıyı çözecek yeterli ve gerekli özel sektör ve devlet yatırımının olmaması,
 - Geri kalmışlık kısır döngüsünün tersine çevrilmesi,
 - Geri kalmış bölgede çözüm olarak devlet kurumlarının sayıca artırılması gereği,
9. Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması,
- Yörenin altyapı-üst yapı olarak yeterince gelişmiş olması,
 - İlçe olmayı hak etmesi veya ilçe olmaya layık olması,
 - İlçe olmak için gerekli kamu kurum ve kuruluşların bulunması,
 - Fiziki altyapı, bina, kuruluş, tesis gibi imkânların olması,
 - Okuma yazma oranının yüksekliği, çeşitli alanlarda etkili insanların yetişmesi,
 - İlçe olmanın adalet ve hakkaniyete uygun olması,
 - Yörenin birçok ilçe ve hatta ilden büyük olması,
 - Ekonomik ve sosyal açıdan gelişmesine rağmen ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin karşılamak için başka yerlere gidilmesi,
 - Sosyal ve ekonomik gelişmişliğin dikkate alınması,
 - Yörede sempozyum gibi çeşitli etkinlik ve organizasyonların düzenlenmesi,
10. Seçmen talepleri,
- Bugüne kadar verilen sözlerin tutulması,
 - Siyasetçiye duyulan güvenin erozyona uğramaması,
 - Daha önceki dönemde ilçe yapılacağına dair söz verilmesi,
 - Daha önce ilçe kurulması için teklif hazırlanma türünden çalışma yapılmış olması,
11. Güvenlik sorunlarının çözümü için ilçe yapma zorunluluğu,
- Bu kadar çok nüfusun yaşadığı yerde emniyet ve asayişin sağlanmasının ilçe olmakla mümkün olacağı,
 - Sınır bölgesi olması nedeniyle güvenlik açısından hassasiyet arz etmesi, ilçe kurmaya gerekçe olarak gösterilmiştir.

İlçe kurma gerekçeleri tekrarlanma sıklıkları (sayısal değerleri) ve bu sayısal değerlerin yüzde oranları **Tablo-1**'de gösterilmiştir. **Tablo-1**'in oluşturulmasında çeşitli güçlükler yaşanmıştır. Bunların başında kanun teklifleri metninde yer alan ilçe kurma gerekçelerini bir sınıflandırmaya tabi tutulmasıdır. Genel bir yargıya varmak amacıyla birbirine şekil ve muhteva olarak yakın olan gerekçelerin bir ana başlık altında toplanması oldukça zor olmuştur. Bu nedenle bazı gerekçelerin hangi başlık altında yer alacağına tartışma konusu olma ihtimali her zaman bulunmaktadır. Buna sosyal olayları

ölçmenin güçlüğü eklenince yapılan sınıflandırmanın zorluğu daha iyi anlaşılacaktır.

Diğer yandan daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi bu gerekçeler tamamen kanun teklifi metin içeriklerinden çıkarılmıştır. Yani bu gerekçeler kanun tekliflerine göre ilçe kurma gerekçeleridir. İlçe kurulma sürecinin son aşaması Meclis (TBMM) kararı gerektirdiğinden, Meclisin bir yerin ilçe olmasına kara vermesi o yerle ilgili gerekçenin önemini de artırmış olacaktır.

Tablo 1: İlçe Kurma Gerekçeleri

Sıra	Gereke	Sayısal Değeri	Yüzde Oranı (%)
1	Birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi	51	14.91
2	Birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı	52	15.20
3	Yoğun veya aşırı nüfus artışının ortaya çıkardığı hizmet ihtiyacını karşılayacak teşkilatın olmayışı	41	11.99
4	Ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlükle yerine getirilmesi	33	9.65
5	Turizm nedeniyle ortaya çıkan hareketliliğe hizmet sunmanın güçlüğü	18	5.26
6	Daha kolay ve kaliteli hizmet almak için birimin mülki sınırlarının değiştirilmesi	3	0.88
7	Yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle bunlara bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı	54	15.79
8	Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması	8	2.34
9	Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması	65	19.01
10	Seçmen talepleri	4	1.17
11	Güvenlik sorunları	13	3.80
Toplam		342	100.00

Kaynak: Kanun tekliflerinden elde edilen verilere göre hazırlanmıştır.

Tablo-1'in dokuz numaralı sırasında yer aldığı şekliyle, %19.01 oranla (65 kez tekrarlanma sıklığıyla) yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması en çok ilçe kurma gerekçesi olarak gösterilmiştir. Bunu %15.20 ile birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı, %14.91 ile birimin mevcut durumu ve sürekli büyümesi, %11.99 ile yoğun ve aşırı nüfus artışına hizmet sunacak teşkilatın olmaması, %9.65 ile ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlükle yerine getirilmesi ve diğerleri izlemektedir.

Bahsi geçen 6 gerekçe, toplam gerekçelerin %86.55'ini oluşturmaktadır. Geriye kalan; turizm, seçmen talepleri, güvenlik, sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmışlık ve daha kolay hizmete ulaşmak için mülki birimlerin sınırlarının değiştirilmesi gerekçeleri de kalan gerekçelerin %13.45'ni oluşturmaktadır.

Tablo-1'de yer alan önemli birkaç hususa değinmekte yarar vardır. Özellikle il kurulması tekliflerinde, ilçelerin kurulması da önerilmesine rağmen, büyük oranda ilçe kurulmasına bir gerekçe gösterilmediği tespit

edilmiştir.¹⁴ Başka bir ifade ile ilçe kurulması, il kurmanın doğal bir sonucu olarak kabul edilmiştir. İncelenen kanun tekliflerinde (Tablo-1), 7'nolu gerekçe) 54 ilçenin gerekçesi %15.79 oranla yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulmasına bağlanmıştır.

Bütün bunlardan yeni bir il ya da Büyükşehir kurmanın, yeni ilçe kurulmasını artırma yönünde bir etkide bulunduğu sonucu çıkmaktadır. Oysa sırf "ilçe olsun diye" ilçe kurulması hem Anayasa hem de diğer mevzuatta idari birim oluşturma gerekçelerine uymadığı gibi, ilçe kurulmasında optimum ölçek oluşturulması amacına da taban tabana ters bir durum ortaya koymaktadır.

Yine kanun tekliflerinin incelenmesinde birçok farklı ilçenin kurulmasının aynı gerekçelere dayandırıldığı görülmektedir. Öyle ki bu benzerlik bir ilçe için hazırlanan kanun teklifinin sadece isim ve tarihler değiştirilerek başka bir ilçenin kanun teklifi olarak Meclise sunulmasına kadar gitmektedir.¹⁵ Benzerlik, birbirine sosyo-ekonomik açıdan az-çok benzeyen Ankara il'i Bahçelievler ve Batıkent Semtleri için makul kabul edilse bile, bir birleriyle ilgisi olmayan Örneğin, Ordu ili Salman beldesinin ilçe yapılmasıyla, Malazgirt ilçesinin İl yapılması hakkında verilen teliflerin aynı gerekçelere dayandırılması oldukça garip bir durum ortaya koymaktadır.¹⁶

Bu durum ilçe kurmanın makul gerekçelere dayanmadan ziyade, farklı nedenle ilçe olmasına karar verilen yerlere gerekçe arandığını göstermektedir. Bu tür davranışların altında ilçe kurulması için kriterlerin (optimal ölçeğin) olmaması gelmektedir. Oysa rasyonel olmayan bir kararlar ilçe kurmanın kaynak israfı ve sosyo-ekonomik sorunlardan başka bir sonuç doğurmayacağı gayet açıktır.

İlçe kurma gerekçeleri içinde en fazla öne sürülen nedenler arasında yörenin sosyo-ekonomik yönden gelişmiş olması gelmektedir. Tablo-1'in 9 nolu sırasında gösterilen bu durum, %19.1 oranla 65 ilçenin kuruluş gerekçesini oluşturmaktadır. Gelişmişlik başlığı altında; yörenin altyapı-üst yapı olarak yeterince gelişmiş olması, ilçe olmayı hak etmesi veya ilçe olmaya layık olması, ilçe olmak için gerekli kamu kurum ve kuruluşlarının bulunması, fiziki altyapı, bina, kuruluş, tesis gibi imkânların olması, okuma yazma oranının yüksekliği, gibi sebepler sıralanmaktadır.

¹⁴ Örneğin, 22/4 Dönem, 2/666 Esas, 14.12.2005 tarihli, Mersin ilinde; Yenice, Gülek, Huzurkent adlarıyla üç ilçe kurulması ve Tarsus ilçesinin il olması hakkında teklif, 21/4 Dönem, 2/1023 Esas, 01.08.2002 tarihli Yeşilbük, Gökçekent adlarıyla iki ilçe ve Şebinkarahisar adıyla bir il kurulması hakkında ki teklif ve 21/2Dönem, 2/28 Esas, 07.01.2003 tarihli Çermik, Çüngüş, Dicle, Maden, Eğil adıyla beş ilçe ve Ergani adıyla bir il kurulması hakkındaki teklifler.

¹⁵ Ankara'da Batıkent ve Bahçelievler adında iki ayrı ilçe kurulması için 03.03.2004 tarihinde verilen 22/2 Dönem ve 2/266 ve 2/267 Esas'lı tekliflerin gerekçeleri birbirlerinin aynıdır.

¹⁶ 21/4 Dönem, 2/1026 Esas, 08.08.2002 tarihli Ordu ilinde Salman adıyla bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklif ile 21/3 Dönem, 2/697 Esas, 27.02.2001 tarihli Muş ilinde Aktuzla adıyla bir ilçe kurulması ve Malazgirt adıyla bir il kurulmasıyla ilgili teklif

Bazen yörenin gelişmişliği "her bakımından ilçe olmaya layık" ifadeleriyle açıklanırken, bazen yörede "kafeste alabalık, aynalı sazan, kerevit üretilmesi"¹⁷, Türkiye'deki patates üretiminin %20'sine sahip olması (dengeli bir patates piyasası oluşturulması için ilçe yapılması"¹⁸), yolların açılmış ve tamamen stabilize olması veya yıllık 15.000 ton fındık yanında fasulye, mısır gibi ürünlerin yetişmesi¹⁹ gibi durumlarda gelişmişlik göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Yapılan incelemede teklif metinlerinde *hem sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olmak, hem de geri kalmış olmak ilçe olmak için gerekçe olarak gösterilmektedir*. Geri kalmışlığın ilçe kurmaya gerekçe gösterilme oranı Tablo-4'de 8 nolu sırada görüldüğü gibi %2.34 dür. Bu durum daha çok Doğu bölgelerinde geri kalmışlıktan kurtulmanın yollarından birinin ilçe kurma olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır.²⁰

En fazla sayılan ilçe kurma gerekçeleri arasında bir diğeri %15.2 oran ile "birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı" gelmektedir. Türkiye coğrafyasının kırsal yapısı içinde hizmet ve imkânlarla en kolay ve kısa sürede ulaşmayı hedefleyen bu gerekçeler bir yandan da uygun kuruluş yerleri tespit edilmesi sorununu da ortaya koymaktadır. Daha çok gelenek ve tarihi geçmişle oluşan birimlerin kuruluş yerleri çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Dolayısıyla en uygun ilçe ölçeğinin tespit edilmesi çalışmalarında bu hususun dikkate alınması gereklidir.

Yine ilçe kurma gerekçeleri arasında %14.91'lik oranla birimlerin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi, %11.99'lük oranla da yoğun veya aşırı nüfus artışına hizmet sunacak teşkilatın olmayışı gösterilmiştir. Türkiye'nin Cumhuriyet dönemindeki sınırları sabit olmasına rağmen, gerek kamu kuruluşları gerekse toplumsal yapı sürekli değişim göstererek yeni fonksiyonlar kazanmış ve buna paralel olarak nüfus, kamu hizmeti ve sorunlarında artış meydana gelmiştir. Fakat her yeni fonksiyon ve nüfus artışının ilçe kurulmasını gerektirip gerektirmeyeceği, üzerinde araştırma yapılması gereken bir konudur.

İlçe olacak bazı yerlerin köy görüntüsüne rağmen verilen kanun tekliflerinde, teknolojik gelişmelerden bahsedilerek "...merkezi idareler coğrafi yapıdan, nüfus yoğunluğundan, ulaşım ve haberleşmedeki yetersizlikten dolayı kamu hizmetlerini zamanında yerine getirememektedir. Bu durumda taşra

¹⁷ 21/2 Dönem, 2/494 Esas, 22.03.2000 tarihli Yozgat İlinde Esenli adında bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklif.

¹⁸ 21/3 Dönem, 2/753 Esas, 27.04.2001 tarihli Niğde İlinde Yeşilgölcük adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif.

¹⁹ 21/ Dönem, 2/0616 Esas, 17.11.2000 tarihli Samsun İlinde Ambartepe Adıyla bir ilçe kurulması hakkında teklif

²⁰ Örneğin, 22/2 Dönem, 2/198 Esas, 07.11.2003 tarihli, Ardahan İlinde Hoçivan Hasköy adıyla bir ilçe kurulması teklifinde "...Ancak sahip olduğu tarihi coğrafya ve Sosyolojik özelliklere rağmen, Ardahan ekonomik sıkıntılarını çözebilme anlamında gerekli ve yeterli devlet veya özel sektör yatırımlarını alabilmiş değildir.

Bu kısır döngüyü tersine çevirebilmek için TC Devletimizin mevcut kurumlarını en azından sayıca artırmak bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, il merkezine bağlı bulunan Hoçivan Hasköy bucağının, idari yapılanmasının Hoçivan Hasköy adıyla ve ilçe şeklinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir..." denilmektedir.

teşkilatını güçlendirmek ve yeni ilçeler kurulmasına gereksinim duyulmaktadır. Ancak bu yolla sorunların üstesinden gelmek mümkün görünmektedir...²¹ şeklindeki ifadelerle aslında yeni ilçe kurma için makul olabilecek gerekçeler, bu gerekçeleri hak etmeyecek yerlere uyarlanmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken diğer bir husus, belediyelerin kurulması için 1580 sayılı Belediye Kanununda en az 2000 nüfus şartı, yeni çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununda en az 5000'e çıkarılırken, ilçe kurulması için herhangi bir nüfus şartının yokluğudur. İstismar edilen nüfus şartının ilçeler için optimal ölçeğin oluşturulmasında göz önünde bulundurulması ve bir kritere bağlanması gerekmektedir.

7. İLÇE KURULMASINDAN BEKLENEN FAYDALAR

İlçe kurma gerekçelerinde olduğu gibi, ilçe kurulmasından beklenen faydalar da birçok hususu içermektedir. Değerlendirme ve genelleme için bu hususların bazı başlıklar altında toplanması gerekmektedir. Fakat bu sınıflandırma kendi içinde birçok zorluğu barındırmaktadır. Her şeyden önce bazı ilçelerin kurulma gerekçeleri bazen çok yüzeysel, bazen sırf bir il'e bağlanacak ilçe olması gibi hususları içerdiği için, birçok ilçenin kurulmasından ne tür fayda beklendiğine hiç değinilmemektedir. Burada asıl zorluk ilçe kurulmasıyla ilgili kanun tekliflerinde beklenen faydaların sınıflandırılmamasından çok, teklif metinlerinde "fayda" denebilecek herhangi bir hususun yer almamasından kaynaklanmaktadır.

Bütün bunlara rağmen ilçe kurulması sonucunda arzulanan değişim, fayda veya beklentileri 8 ana başlık altında toplam imkânı vardır. Bunlar;

1. Hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi,
 - Vatandaşın devlete, yetkililere ve kamu hizmetlerine kısa sürede ulaşabilmesi,
2. Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı,
 - Büyüyen kent merkezlerinin yükünün azaltılması,
 - Valiliğin iş yükünün azaltılması,
 - Kamu hizmetlerinin gereklerinin yerine getirilmesi
 - Hizmetin vatandaşın ayağına götürülmesi, hizmetlere rahatça ulaşma imkânı verilmesi,
 - Yerinden yönetim ilkelerine uyulması,
 - Kamu hizmetlerinin sağlıklı şekilde yerine getirilmesi,
 - Hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulması
 - Turizm nedeniyle artan nüfusa hizmet verilmesi,
3. Sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması,
 - Sanayi, tarım, turizm ve ticaret gibi çeşitli sektörlerin gelişmesine yardımcı olunması,

²¹ 21/ Dönem, 2/583 Esas, 18.09.2000 tarihli Ağrı ilinde Gürbulak ve Doğansu adlarıyla iki ilçe kurulması hakkındaki teklif

- Türk ekonomisine istihdam sahalarının eklenmesi,
 - İş yerlerinin açılmasıyla gelişmenin sağlanması,
 - Kültürel ve sosyal dengenin sağlanması,
 - Kamu kurumların sayıca artırılmasıyla gelişmenin amaçlanması,
 - Trafik karmaşasının önlenmesi,
 - İlçe olmakla bugüne kadar elde edilen gelişmenin sürdürülmesi,
4. Hizmet sunumunda oluşan maliyetlerin azaltılması,
 5. Vatandaş memnuniyetinin sağlanması,
 - Birimlerin ilçe yapılmak suretiyle vatandaşların rahatlatılması,
 - Hizmetlerin çağdaş anlamda halka ulaşacak ölçütlere uygun hale getirilmesi,
 - İlçe olması halinde halkın mutluluk ve refah içinde yaşayacak olması,
 6. Yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi,
 - İlçe olma liyakatinin gereğinin yerine getirilmiş olması,
 - İlçe olmayı hak eden birime bu hakkının teslim edilmesi,
 - İlçe olmanın faydalarından yararlanma imkânına kavuşma,
 - "Burası ilçe olmalıdır" kanaatinin pratiğe geçirilmesi,
 - Köy veya belde olarak yönetilme imkânı olmadığından ilçe kurulması gerekliliği,
 7. İlçe olmanın heyecanını yaşamış olmak,
 - İlçe olmanın heyecanını insanlara tattırma imkânını,
 - Bu heyecanla insanları çalışma ve üretmeye motive etme,
 - Yıllardan beri bekleyen insanların ilçe olma özlemlerini gerçekleştirme,
 8. Güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunma,

Tablo 2 İlçe Kurulmasından Beklenen Faydalar

Sıra	İlçe Kurulmasından Beklenen Faydalar	Sayısal Değer	Yüzde Oran (%)
1	Hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi,	31	10.33
2	Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı,	91	30.33
3	Sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması	58	19.33
4	Hizmet sunmada oluşan maliyetlerin azaltılması,	16	5.33
5	Vatandaş memnuniyetinin sağlanması,	20	6.67
6	Yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi	57	19.00
7	İlçe olmanın heyecanını yaşamış olmak,	7	2.33
8	Güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak,	20	6.67
	Toplam	300	100.00

Kaynak: kanun tekliflerinden elde edilen verilere göre hazırlanmıştır.

İlçe kurulmasından beklenen faydaların tekrarlanma sıklığı ve bunların yüzde oranları Tablo-2’de gösterilmiştir. Genel olarak Tablo-2’ye bakıldığında, bir yerin ilçe yapılmasından beklenen faydalar, %30.33 oranla daha etkin ve kaliteli kamu hizmetinden faydalanma, %19.33 ile sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlama, %19.00 ile yeni bir idari birim oluşturma gereğini yerine getirme, %10.33 ile hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybını önleme, %6.67 ile güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunma, %6.67 ile vatandaş memnuniyetini sağlama, %5.33 ile hizmet sunumunda veya hizmete ulaşmada oluşan maliyet kaybını azaltma ve %2.33 ile ilçe olmanın heyecanını yaşamak olmak üzere toplam sekiz ana başlıkta toplanmaktadır.

İlçe kurulmasından beklenen faydaların başında %30.33 gibi yüksek bir oranla *daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma beklentisi bulunmaktadır*. Bu oran halen sunulan kamu hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğini de ortaya koymaktadır. Bu yönüyle, elde edilen oran çok ilginç bir tespit olup Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından bir kısmının ne olduğunu da ortaya koymaktadır.

Öte yandan ilçe olunması halinde beklenen faydalardan bir diğeri de %19.33 ile sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanmasıdır. İlçe olmanın sağlayacağı yeni imkânlar ve heyecanın yörenin gelişmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Fakat bu beklenti, ilçe kuruluş gerekçelerinde %2.34 oranında yer alan geri kalmışlık gerekçeleriyle örtüşmemektedir. İlçe kurulması beklentisi büyük oranda gelişmenin sağlanması olması halinde, ilçe kurmanın gerekçesi de büyük oranda geri kalmışlık olmalıdır. Ters bir ifade ile madem ilçe yapılacak yerler gelişmiş durumdadır, o halde neden ilçe yapılarak gelişmeleri amaçlanmaktadır? Gelişmiş yeri daha da geliştirmek makul olsa bile, diğer sorunlardan öncelik olarak çok daha gerilerde olması gerekir.

Bu çelişki, “sosyo-ekonomik yönden geliştiği için” ilçe olması istenen yerlerin beklentilerinin ne olduğunun tespitiyle açıklığa kavuşturulabilir. Yapılan analizde, sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olduğu için ilçe yapılmak istenen yerlerin beklentilerinin %21.67’sini yine “sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlamak” olduğu tespit edilmiştir. Çelişki, ilçe kurma sürecinde yaşanan iki hususun varlığını ortaya koymaktadır. Bunlardan birincisi, ilçe kurma sürecinin teklif aşamasından itibaren rasyonel temele dayanmadığı, ikincisi ise; gerekçesi ne olursa olsun büyük oranda ilçe kurma düşüncesinin altında bir yerin sosyo-ekonomik bakımdan kalkındırılması amacının güdülmesidir.

Sosyo-ekonomik bakımdan daha iyi imkânlara kavuşma arzusu teklif metinlerinin adeta içine sinmiş durumdadır. Başkentin en gelişmiş semtinden, Bayburt’un küçük bir kasabasına kadar, her yerleşim yeri sırf bu amaç için ilçe olmak istemektedir. Tekliflerde asıl niyet örtülse bile, yapılan bu tür analizlerde kendini ele vermektedir. Örneğin, Aydın ilinde Ortaklar, Bağarası, Umurlu ve Atça adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında verilen teklifte ilçe yapılmak istenen yerlerin özellikleriyle ilgili en küçük bir ayrıntıya yer verilmezken, ilçe olunması halinde İçişlerinden, tarıma kadar

çeşitli alanlarda 552 kadronun ihdas edilmesi öngörülmüştür.²² Köy görüntüsü içindeki yerler için bu kadronun anlamı, hem yöre insanına yeni istihdam alanı, hem de seçilen kişilerin hemşerilerine verilen sözlerin yerine getirilmesidir.

İlçe kurulmasından beklenen faydalardan bir diğeri, %19.00 ile yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesidir. Teklif metinleri içinde genel olarak, "ilçe olma liyakatinin yerine getirilmiş olması", "ilçe olmayı hak eden birime bu hakkının teslim edilmesi", "ilçe olmanın faydalarından yararlanma imkânına kavuşma", "ilçe olacak şekilde gelişmiş olma", "burası ilçe olmalıdır kanaatinin pratiğe geçirilmesi", "köy veya belde olarak yönetilme imkânı olmadığından ilçe kurulması gerekliliği", gibi ifadelerle dile getirilen bu beklentilerin sınırlarını çizip somutlaştırmak oldukça zor görünmektedir. Bu ifadeler ilçe kurma teklifinin fazla inceleme ve analize gerek görülmeden "verilen ilçe tekliflerine bakılarak" hareket edildiği kanaatini doğurmaktadır.

İlçe kurulmasındaki bazı beklentiler, "...Normalde dağcılık sporu için, turmanma alanları için kullanılacak bir coğrafyada üretim yaparak geçimlerini sağlayan bu insanların ödüllendirilmesi gerekir..."²³ veya "...Ayrıca Çayırhan'ın ilçe olması kömür ocakları ve termik santralin özelleştirilmesi nedeniyle oluşacak psikolojik gerginliği yumuşatacaktır..."²⁴ şeklinde sosyal alanda oluşan tansiyonu düşürmeyi amaçlamaktadır. Bazen de "bu beldelerin ilçe olmasında büyük yararlar vardır"²⁵ denerek yararın ne olduğu teklif metnini işleme koyan makamların takdirine bırakılmıştır.

İlçe olması halinde beklenen yararlardan dikkati çeken bir diğeri de %6.67 ile güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunma beklentisidir. Güvenlik beklentisinin Doğu illerinden ziyade daha çok çarpık şehirleşme nedeniyle nüfusları hızla artan Batı illerinde dile getirilmesi konuyu daha ilginç kılmaktadır. "...Bahsi geçen beldenin ilçe yapılmasıyla bu bölgenin asayiş ve emniyeti kadrolu ve düzenli profesyonel emniyet görevlilerince sağlanacak. Böylelikle vatandaşlarımız daha rahat ve huzurlu yaşayabilecekler..."²⁶ denilerek ilçe kurulmasındaki güvenlik ve huzur beklentisi vurgulanmaktadır.

²² 22/4 Dönem, 2/651 Esas, 14.12.2005 tarihli Aydın ilinde Ortaklar, Bağarası, Umurlu ve Atça adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında teklif, yine 21/ Dönem, 2/578 Esas, 19.07.2000 Karaman ilinde Kazancı, İcel ilinde Anıtlı adlarıyla iki ilçe ve Anamur adıyla bir il kurulması hakkında verilen tekliflerde de benzer kadro ihdası öngörülmektedir.

²³ 21/3 Dönem, 2/721 Esas, 28.03.2001 tarihli Tokat İlinde Gökal adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif

²⁴ 21/ Dönem, 2/568 Esas, 20.06.2000 tarihli Ankara İlinde Çayırhan adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif

²⁵ 21/ Dönem, 2/674 Esas, 24.01.2001 tarihli Erzurum ilinde Dadaşkent, Kâzımkarabekir, Yakutiye ve Yenişehir adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında teklif

²⁶ 21/ Dönem, 2/554 Esas, 13.06.2000 tarihli İzmir İlinde Karabağlar adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif

8. YENİ KURULAN İLÇELERİN KURULUŞ GEREKÇELERİ

2000-2006 yılları arasında 104 kanun teklifiyle, bazıları mükerrer olmak üzere toplam 160 ilçenin kurulması öngörülmesine rağmen, kanun teklifleri TBMM tarafından ya hiç işleme alınmamış veya bir sonraki yasama dönemine devretmiştir. İlçe kurma yönündeki girişimler 2006 yılından günümüz (2012) kadar durmadan devam etmiştir. 2007-2012 yılları arasında verilen 78 kanun teklifiyle, 159 ilçenin kurulması, bir ilçenin de kaldırılması istenmiştir. Fakat bu tekliflerden 2008 ve 2012 yılında verilen iki teklif dışında, diğerleri dikkate alınmamıştır. 2008 ve 2012 yılında 69 ilçenin kurulması, 1 ilçenin (Eminönü) başka bir ilçeye (Fatih) bağlanarak kaldırılmasıyla sonuçlanan teklifler alışıl gelmiş ilçe kurma teklifleriyle nispeten benzerlik göstermektedir.

Öncelikle her iki teklifle kurulan ilçelerin bir kısmı, daha önceki tekliflerde yer alsa bile büyük oranda haklarında hiç teklif olmayan, başka bir ifade ile 2000 yılından beri kurulması hiç gündeme gelmemiş ilçelerden oluşmaktadır. 2008 yılında kurulan 43 ilçe arasından 16'sı hakkında daha önceki yıllarda da ilçe olması için teklif verilmiştir. Geriye kalan 27 ilçe hakkında önceki yıllarda hiçbir teklif bulunmamaktadır. Bu durum bir yörenin ilçe olması için gerekli olan sebep ve taleplerin büyük oranda dikkate alınmadığını, ilçe kurmada konjontürel gelişmelerin daha etkili olduğunu göstermektedir.

69 ilçenin kurulması öngören 5747 ve 6360 sayılı yasaların gerekçelerinde ilçe kurulmasıyla ilgili ilginç değerlendirmeler bulunmaktadır. 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı yasa doğrudan ilçe kurulması amacıyla çıkarıldığı için, bu yasanın gerekçesindeki değerlendirmeler ayrıca önem taşımaktadır.

5747 sayılı kanun tasarının gerekçesi arkasındaki temel mantığı anlama maksadıyla tasarıyla neyin yapılmak istendiğine bakılması yararlı olacaktır. Bahsi geçen tasarı ile “35 ilk kademe belediyesi ilçe belediyesine dönüştürülmekte, mahallelerin birleştirilmesi suretiyle 8 ilçe belediyesi kurulmakta, 239 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilerek en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmakta, 9 ilk kademe belediyesi büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılarak, 8'i belde belediyesine, 1'i köye dönüştürülmekte, Eminönü ilçesi kaldırılarak Fatih ilçesine bağlanmaktadır. Keza nüfusu 2000'in altına düşen 863 belde belediyesi köye dönüştürülmektedir”.²⁷ 1/519 sayılı İçişleri Komisyon Raporundan da anlaşıldığı şekliyle tasarı yerel yönetimlerde ölçek ayarlamasını hedeflemektedir. Zaten Tasarı gerekçesinin giriş kısmında, nüfusu az olan yerlerde “nüfus ile orantılı bir idari teşkilatın oluşturulması”, aksi durumda buraya ayrılan kaynakların idari örgütlenmenin giderlerini bile karşılamayacağı, zaten bu sorun nedeniyle küçük yerel birimlerin sürekli borçlandığı, borçlanmaya rağmen sorunların çözülmediği, kaliteli hizmet

²⁷ 5747 sayılı Kanun Tarsına ilişkin, 29.2.2008 tarih ve 1/519 Esas Nolu İçişleri Komisyonu Raporu.

sunulmadığı belirtilmektedir. Bu sorunların üstesinden gelebilmek için bu birimlerin "*daha üst yerel yönetim ölçeği olan il özel idarelerinde toplanması*" gerektiği vurgulanmaktadır.

Fakat Gerekçe Raporunun ilerleyen sayfalarında il özel idareleriyle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 5216 sayılı Kanunla, kent bütünlüğünün sağlanması ve büyük kentlerin gelişme alanlarının daha disiplinli bir yapıya kavuşması için büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletildiği ve bu süreçte irili ufaklı çok sayıda belde belediyesinin ilk kademe belediyesi olarak Büyükşehirlere dâhil edildiği belirtilmektedir. İşte bu sürecin nüfus artışı ve sınır genişlemesine yol açması nedeniyle, *merkezi idare hizmetlerinin* sağlıklı biçimde yürütülmesini önlediği, bunun için Büyükşehir kapsamındaki küçük ölçekli belediyelerin yeni bir ölçek ve alan düzenlemesine tabi tutulmasının zorunlu olduğu, bu maksatla da büyükşehir sınırları içinde yeni ilçelerin kurulması gerektiği ifade edilmektedir.

Kısaca Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Sakarya illerine belediye ve köylerin eklenmesiyle oluşturulan büyükşehirlerin, merkezi idarenin hizmetlerinin sunulması için gerekli ilçe büyüklüğünü bozması nedeniyle, yeni ilçeler kurmak suretiyle bu durumun düzeltilmesi istenmektedir.

Bu durum 2000-2006 yılları arasında verilen kanun tekliflerinin ilçe kurma gerekçeleri sınıflandırıldığı 11 gerekçenin tümüyle değişik yönleriyle benzeşmesine karşılık, özellikle %11.99 bir oranla 3'nolu gerekçede yer alan "*Yoğun veya aşırı nüfus artışının ortaya çıkardığı hizmet ihtiyacını karşılayacak teşkilatın olmayışı*" nedeniyle nerdeyse birebir örtüşmektedir.

2012 yılında 26 ilçenin kurulması için verilen kanun teklifindeki ilçe kurma gerekçeleri, 2008 yılında kurulan ilçelerin kurulma gerekçelerinden oldukça farklılık göstermektedir. Aslında Kanun Tasarısının gerekçesi dikkatlice incelendiğinde, ilçe kurmak için herhangi bir gerekçeye yer verilmediği görülmektedir. Kanun Tasarısının Genel gerekçesinde yönetim paradigmasının değişmekte olduğu, bu sürecin "*etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı*" ortaya çıkardığı ifade edilmektedir²⁸.

1/690 sayılı Tasarı gerekçesinde Büyükşehir belediyelerinin makro politikaların belirlenmesi, planlama ve koordinasyonun sağlanması, ölçek ekonomilerinden yararlanma, kaynakların etkin kullanımı, uzmanlaşma, il çapında uyumlu imar planı yapılması gibi sebeplerden dolayı kurulması gerektiği, küçük ölçekli yerel birimlerin sorunların çözümünde yetersiz kaldıkları üzerinde durulmaktadır. Hizmetlerin "*plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde*" yürütülmesi bakımından İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırına çıkarılması tasarı gerekçesinde özellikle belirtilmektedir. Burada elde edilen başarının, mevcut 14 ve kurulacak 13 yeni büyükşehirlere de yayılması önerilmektedir.

²⁸ 08.10.2012 tarih ve 1/690 Esas Nolu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi

Tasarıda yeni kurulacak 26 ilçenin hangi gerekçelerle kurulacağıyla ilgili tek husus 2.madde gerekçesinde; “*yeni kurulan 13 büyükşehirde coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak yeni ilçeler kurulmaktadır*”, şeklinde 1982 Anayasasının illerin kurulmasıyla ilgili 126. maddesindeki ifadeler adeta tekrarlanmaktadır. Yerel yönetim yapısındaki bu yeni ölçek ayarlamasının merkezi yönetim hizmetlerinde meydana getireceği sorunları çözmek içinde büyükşehir belediyesi kurulan ve sınırları genişletilen 29 ilde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri” kurulması öngörülmüştür.

6360 sayılı yasaya dönüşecek olan tasarının gerekçesindeki ilçelerin kurulması 2000-2006 yılında verilen kanun teklifleri arasında %15.79 oranla yer alan “*Yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle bunlara bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı*” gerekçesiyle örtüşmektedir. Bu gerekçeyle ilçe kurulmasında asıl maksat ilçe kurma olmayıp, kurulan büyükşehir veya yeni ilin ilçe gerekmesini karşılamaktır. Bu durumun “ilçe olsun diye” ilçe kurulması anlamına geldiği, bununda hem Anayasa hem de diğer mevzuatta idari birim oluşturma gerekçelerine uymadığı ortadadır. Bu durum ilçeler için optimum ölçek oluşturulmasına ciddi bir engel teşkil etmektedir.

SONUÇ

Bu çalışma da ilçe kurulmasıyla ilgili olarak 2000–2006 tarihleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclis’ine (TBMM) sunulan 104 kanun teklifi ile 2008 ve 2012 yıllarında kurulan toplam 69 yeni ilçenin kuruluş gerekçesi incelenmiştir. Teklif metinleri ve yeni kurulan ilçe gerekçeleri esas alınarak yapılan incelemeyle, ilçe kurma gerekçelerinin neler olduğu ve ilçe kurulmasından ne tür faydalar beklediği ve bu verilerden yararlanılarak ilçe kurulmasında “optimum ölçek belirlenmesine” ne şekilde katkıda bulunulacağı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan değerlendirmenin sonucunda ilçe kurma gerekçeleri 11 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar; birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi, birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı, yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması, yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması, yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle bunlara bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı gibi başlıklardan oluşmaktadır.

Diğer yandan ilçe kurulmasından beklenen faydalar, sekiz ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar; hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi, daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı, sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması, hizmet sunmada oluşan maliyetlerin azaltılması, vatandaş memnuniyetinin sağlanması, yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi, ilçe olmanın heyecanın yaşanması, güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunulması gibi hususlardan oluşmaktadır.

Çalışmada 2008 ve 2012 yıllarından kurulan toplam 69 yeni ilçenin kuruluş gerekçesiyle, 2006 yılından önce verilen ilçe kurma teklifleri, sadece bazı noktalarda benzerlik göstermektedir. Bu incelemeyle halen işlemekte olan ilçe kuruluş sürecinin büyük oranda siyasi tercihlere dayandığı, kanun tekliflerinde geçen ilçe kurma tekliflerine itibar edilmediği görülmüştür.

Kanun tekliflerinde geçen ilçe teklifleri içerik olarak verildikleri dönemin koşullarından çok belirgin izler taşımalarına, hatta zaman zaman çelişkiler içermelerine rağmen, sistematik olarak incelendiğinde ilçe kurulması için rasyonel birçok kriteri de içinde barındırmaktadır. Çalışmadaki ilçe kurma gerekçeleri ile bunlardan umulan faydalara ilişkin veriler bu iddiaları desteklemektedir.

İlçelerin kurulması veya kaldırılmasının temelinde, kamusal mal ve hizmet sunulması ve özel sektör faaliyetleri için ideal bir coğrafi alanda idari bir örgüt oluşturma amacı yatmaktadır. Bir coğrafi alanın kamusal örgütlenme için optimal seviyeye ulaşması, verimlilik, etkinlik, hizmette kalite ve sürdürülebilirlik beklentilerinin en azami ölçüde karşılanmasıyla mümkün olacaktır. Merkezindeki kentsel yapısı ve çevresindeki kırsal birimlerle bu ilkeleri azami şekilde gerçekleştirme gücüne sahip olması halinde ilçelerin optimal ölçekte olduğu kabul edilecektir. Bu şartların gerçekleşmesi halinde ilçelerin kurulması, tersi durumda bu birimlerin statülerinin gözden geçirilmesi yani yeni bir ölçek ayarı yapılması gerekecektir. Bu açıdan bakıldığında kanun teklifleri Türkiye'ye özgü koşullarda optimum ölçeğe ulaşmayı kolaylaştıracak birçok hususu barındırmaktadır.

Sonuç olarak, ilçeler için optimum ölçeğin nasıl olması gerektiğiyle ilgili, daha geniş ve kapsamlı çalışmalarda, kanun tekliflerinde ifade edilen ve bu çalışmanın ilgili bölümünde yer alan ilçe kurma gerekçelerinin göz önünde bulundurulması oldukça önemlidir.

KAYNAKÇA

1. ALTUĞ, Fevzi (1989), Kent Ekonomisinin İlkeleri, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa.
2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER-BM (1999), İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, İstanbul: T.C.Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara.
3. BROCKERHOFF, Martin and BRENNAN, Elxen (1998), "The Poverty of Cities in Developing Regions", *Population and Development Review*, 24 (1) : 75 - U4, March.
4. CANPOLAT, Hasan (2002), Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları No.17, Ankara.

5. CAPELLO, Roberta and CAMAGNİ, Roberto (2000), "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 9, 1479-1496.
6. CERİTLİ, İsmail (2002), "Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması", Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri, *TODAİE Yayınları*, Ankara, ss. 321-333.
7. CLARK, David, KAHN, James and OFEK, Halm (1991), "City Size, Quality of Life, and the Urbanization Deflator of the GNP: 1910-1984", *Southern Economic Journal*, Vol. 57, No. 4, Apr, pp. 1174-1178.
8. ÇADIRCI, Musa (1989), "Türkiye'de Kaza Yönetimi 1840-1876", *Bellekten*, C. LIII, 16, ss.237-257.
9. ÇİMEN, Adnan (2007), "İlçeler İçin 'Optimal Ölçek' Belirleme Sorunu:104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Aralık: 2007, Sayı: 457, ss. 55-85.
10. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI – DPT (1982), Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi, Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, Cilt: I, *K.Ö.Y.D. Yayını*, Ankara.
11. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI -DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, www.dpt.gov.tr (10.12.2012).
12. DİNLER, Zeynel (2001), Bölgesel İktisat, *Ekin Kitabevi Yayınları*, 6. Baskı, Bursa.
13. EVANS, Alan W. (1972), "The Pure Theory of City Size in an Industrial Economy", *Urban Studies*, Vol. 9: 49, pp. 49-77.
14. GETZ, Malcolm (1979), "Optimum City Size: Fact or Fancy?", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 43, No. 2, Spring pp. 197-210.
15. GÜNGÖRDÜ, Nedret (1988), "Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri", (*Yayımlanmamış Doktora Tezi*), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara.
16. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (1983), Atatürk ve İdare, Cumhuriyetin 60'ıncı Yıl Dönümü Özel Sayısı, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:55, Sayı: 362, Ekim.
17. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2002), Mülki İdare Şuarası İhtisas Komisyonları Raporları, 25-27 Nisan, *İçişleri Bakanlığı Yayınları*, Ankara.
18. KARAL, Enver Ziya (1976), Osmanlı Tarihi, Cilt: 6, *Türk Tarih Kurumu Basımevi*, Ankara.
19. KELEŞ, Ruşen (2004), Kentleşme Politikası, *İmge Kitabevi*, 8. Baskı, Ankara.

20. MERKEZÎ HÜKÜMET TEŞKİLÂTI ARAŞTIRMA PROJESİ YÖNETİM KURULU RAPORU- MEHTAP (1966), *TODAİE Yayınları*, 2. Baskı, Ankara.
21. ÖZŞEN, Tayfun (1993), "Cumhuriyetin 70. Kuruluş Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri", *Türk İdare Dergisi*, Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı, Yıl:65, Sayı:401, Aralık.
22. SANAL, Recep (2000), Türkiye’de İllerin yeniden Düzenlenmesi, *İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı*, Yayın No: 535 APK:42, Ankara.
23. TARCAN, Mehmet (1977), "Fransa’da Valilik Müessesesi", *İdare Dergisi*, Sayı:357, Ankara.
24. TISDELL, C. (1975), "The Theory of Optimal City-Size: Elementary Speculations about Analysis and Policy", *Urban Studies*, 12, pp. 61-70.
25. TOPAL, A. Kadir (2000). Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu, *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları* No.13, Ankara.
26. TOPAL, A. Kadir (2001), "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:73 Sayı: 431.

Diğer Kaynaklar

27. 1982 Anayasası,
28. 442 sayılı Köy Kanunu,
29. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
30. 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
31. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,
32. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5747 Sayılı Kanun,
33. 5747 Sayılı Kanun Gerekçe Raporları,
34. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
35. 6360 Kanun Gerekçe Raporları,
36. Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik.

Kanun teklifleri

37. 2000–2012 Yılları arasında TBMM’ne sunulan ilçe kurulmasıyla ilgili 182 kanun teklifi.