

Mülki İdare Düzenlemelerinde Popülizmin İzleri: Anavatan Partisi Örneği*

Traces of Populism in Civil Administrative Arrangements: The Case of Motherland Party

Çağrı ÇOLAK** 

Öz

Türkiye’de popülist siyaset tarzının kamu yönetimi alanındaki yansımaları, genellikle mülki ve mahalli idare birimlerinin sayılarının standartlardan yoksun ve kontrolsüz bir biçimde artmasında belirgin bir şekilde hissedilmektedir. Buradan hareketle, Türkiye’de mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasındaki ilişkinin Anavatan Partisi (ANAP) dönemindeki mülki idare düzenlemeleri üzerinden incelenmesi çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada popülizmin kavramsal çerçevesine yönelik bilgiler için literatür incelemesi, ANAP dönemindeki mülki idare düzenlemelerine ilişkin veriler için ise doküman incelemesi yöntemleri tercih edilmektedir. ANAP’ın 1983-1991 arasında sekiz yıl tek başına iktidar olduğu dönemin araştırma nesnesi olarak tercih edilmesinde, cumhuriyet tarihinde en çok il ve ilçe kurulan zaman aralığının söz konusu döneme tekabül etmesi belirleyici olmuştur. Dönemin mülki idare düzenlemeleri açısından bolluk ve zenginliği, mülki idareye yönelik bu politikaların arka planında popülist siyasetin belirleyici olup olmadığını merak konusu kılmaktadır. Söz konusu amaç, yöntem ve veriler çerçevesinde kurgulanan bu çalışmanın ilk bölümünde popülizm, popülist siyaset ve rekabetçi popülizm olguları kavramsal çerçevede ele alınmaktadır. İkinci bölümde Türkiye’deki popülist siyasetin temellerine ve özel olarak ANAP popülizmine değinilmektedir. Son bölümde ise ANAP döneminde mülki idare sayısının artmasına aracılık eden hukuki düzenlemelere (3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647 ve 3760 Sayılı Kanunlar) yer verilmekte ve bu çerçevede kanun metinleri, meclis komisyonu raporları ve kanun tekliflerindeki gerekçeler incelenmektedir. Ayrıca ilgili kısımda ANAP döneminde kurulan 255 ilçeye ilişkin demografik ve sosyoekonomik göstergelere referansta bulunularak, söz konusu ilçelerin kurulmasında etkili olan gerekçelerin rasyonelliği ve gerçekçiliği test edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Popülizm, Mülki İdare, Anavatan Partisi (ANAP)

* Bu çalışma 26-27 Ekim 2023 tarihlerinde Kamu Yönetimi Derneğinin Orta Doğu Teknik Üniversitesinde düzenlediği “Cumhuriyet’in 100. Yılında Nasıl Bir Kamu Yönetimi” temalı Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresi’nde sunulan “Mülki İdare Birimlerinin Artması ile Popülist Siyaset Arasındaki İlişki: ANAP Örneği (1983-1991)” başlıklı özet bildirinin gözden geçirilerek, genişletilerek ve güncellenerek makale biçimine getirilmiş hâlidir.

** Trabzon Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, E-Posta: cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5806-9084.

Abstract

The impact of populist political style on the field of public administration in Türkiye is clearly felt in the uncontrolled and inconsistent growth of the number of civil and local administrative units. From this point of view, the aim of this study is to examine the relationship between the increase of civil administrative units and populist politics in Türkiye by looking at the civil administrative arrangements during the period of the Motherland Party (ANAP). In the study, the literature analysis is preferred to obtain information about the conceptual framework of populism, and the methods of document analysis to obtain data about the civil administrative arrangements in the ANAP period. Since most of the newly established provinces and sub-provinces in the history of the republic were established during the ANAP period, the object of research is the period in which the ANAP alone was in power for eight years between 1983 and 1991. Given the abundance and richness of the period in terms of civil administrative arrangements, the question arises whether the populist politics in the background of these policies were decisive for civil administration. In the first part of this study, built within the framework of the above purpose, method and data, populism, populist politics and competitive populism are discussed in a conceptual framework. In the second part, the foundations of populist politics in Türkiye and then specifically the populism of ANAP is mentioned. In the last part, the legal arrangements (Laws 3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647, and 3760) that mediated the increase in the number of civil administrations during the ANAP period are included; within this framework, the legislative texts, the parliamentary commission reports, and the justifications in the legislative proposals are examined. Moreover, in the relevant part, the demographic and socioeconomic indicators of 255 sub-provinces established in the ANAP period are referenced; in this way, the rationality and realism of the reasons that were effective for the establishment are examined.

Keywords: Populism, Civil Administration, Motherland Party (ANAP)

1. Giriş

Çağdaş literatürde, popülizme yönelik dört merkezî yaklaşım bulunmaktadır: İdeoloji, strateji, söylem ve siyasi mantık (Moffit, 2016, s. 24-25). Bu çalışma popülizmi “strateji” olarak ele alan bir yaklaşım üzerine inşa edilecektir. Bu açıdan Weyland’ın (2001, s. 14) popülizm tanımı başlangıç için oldukça tatmin edicidir: “Kişiselci bir liderin, çoğu örgütlenmemiş takipçilerinden oluşan doğrudan, aracısız, kurumsallaşmamış desteğe dayalı olarak hükümet gücünü aradığı veya uyguladığı bir siyasi strateji”. Weyland’a (2001, s. 14) göre popülist liderler, sürekli olarak sıradan insanlara yakınlık gösterirler; kitlelerle sık sık yüz yüze temaslar ararlar; genellikle medya aracılığıyla sıradan insanın hayallerini somutlaştıracak ve gerçekleştirecek şekilde hareket ederler ve de uzun süredir ihmal edilen halkı kalkınmanın ana akımına dahil etme ve onu uğursuzlardan koruma sözü verirler. Hatta kurtarıcılarının rehberliğinde yerleşik düzenin sınırlarını aşmak ve statükoyu dönüştürmek için takipçilerine bir misyon duygusu aşılarlar.

Türkiye’de cumhuriyet tarihine odaklanıldığında, söz konusu stratejiye yönelik emarelerin Adnan Menderes liderliğindeki Demokrat Parti (DP) dönemi (1950-1960) ve Turgut Özal önderliğindeki Anavatan Partisi (ANAP) döneminde (1983-1991) yoğunlaştığı görülmektedir. Nitekim Sunar’ın 1990’da yayımladığı “Popülizm ve Patronaj: Türkiye’de Demokrat Parti ve Onun Mirası” (*Populism and patronage: The Demokrat Party and its legacy in Turkey*) başlıklı makale, DP dönemini doğrudan popülizm ve popülist strateji bağlamında ele alması ve değerlendirmesi açısından oldukça kıymetlidir. Her ne kadar literatürde ANAP dönemini spesifik olarak söz

konusu bağlamda ele alan “ANAP popülizmi” temalı bir çalışma bulunmasa da Ahmad (2014), Aydın ve Taşkın (2017), Çetin (2016), Kalaycıoğlu (2016), Öğün (1995) ve Taşkın (2020) gibi bilim insanlarının ilgili döneme ilişkin analizleri, ANAP döneminin de popülizm ve popülist strateji açısından oldukça zengin olduğunu göstermektedir.

Sosyal, ekonomik ve siyasi açıdan takip edilen popülist strateji; kamu yönetimi alanında özellikle de yeni mülki ve mahalli idare birimlerinin ihdas edilmesinde popülist politikalara dönüşmüş ve etkili olmuştur. Doğanay ve Çolak'ın (2023) DP dönemindeki mülki idare düzenlemelerini inceledikleri araştırma, bu iddiayı doğrulamaktadır. Cumhuriyet döneminde mülki idare birimlerinin sayısındaki artışın en yoğun olduğu ANAP dönemi de bu bağlamda ilgi çekici sonuçlar sunma potansiyeli taşımaktadır. Kaldı ki, yeni il ve ilçe kurma ortalamalarında ikinci sırada bulunan DP döneminde bile popülist siyaset ile mülki idare birimlerinin artışı arasında belirgin bir ilişkinin bulunması; söz konusu ortalamalarda birinci sırada bulunan ANAP dönemini incelemeye değer kılmaktadır. Zira cumhuriyetin ilanından sonra kurulan illerin %27'si, ilçelerin ise %40'ı bu dönemde il veya ilçe statüsü kazanmıştır.

Buradan hareketle, çalışmanın ilk bölümünde popülizm, popülist siyaset ve rekabetçi popülizm olguları kavramsal çerçevede ele alınmaktadır. İkinci bölümde Türkiye'deki popülist siyasetin temellerine ve özel olarak ANAP popülizmine değinilmektedir. Son bölümde ise ANAP döneminde mülki idare sayısının artmasına aracılık eden hukuki düzenlemelere (3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647 ve 3760 Sayılı Kanunlar) yer verilmekte ve bu çerçevede kanun metinleri, meclis komisyonu raporları ve kanun tekliflerindeki gerekçeler incelenmektedir. Ayrıca ilgili kısımda ANAP döneminde kurulan 255 ilçeye ilişkin demografik ve sosyoekonomik göstergelere referansta bulunularak, söz konusu ilçelerin kurulmasında etkili olan gerekçelerin rasyonelliği ve gerçekçiliği ortaya koyulmakta; diğer bir deyişle, mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasındaki ilişkiye yönelik argümanlar test edilmektedir.

2. Kavramsal Çerçeve: Popülizm, Popülist Siyaset ve Rekabetçi Popülizm

Popülizm, literatürde farklı bağlamlar içerisinde başvurulan ilgi çekici bir terimdir. Bazen bir siyasi harekete veya siyaset tarzına bazen bir ideoloji veya ona ilişkin bir söyleme bazense siyasi kültüre göre şekillenmiş faydacı stratejilere atıfla kullanılmaktadır. Tarihte Rus ve Amerikan deneyimleri çerçevesinde 19. yüzyılda seçkin karşıtı bir ideolojiyi etiketlemek için ortaya çıksa da, günümüzde liderlerin sahip oldukları halk desteğini artırmak amacıyla başvurdukları birtakım stratejik hamleleri bünyesinde barındıran şemsiye bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Etimolojik olarak incelendiğinde kavramın ortaya çıkışında, “halk” sözcüğünün İngilizce (*people*) ve Latince (*populus*) karşılıklarından esinlenildiği gözlemlenmektedir (Orhan, 2019, s. 799).

Terim 19. yüzyılın sonlarında Rusya ve Amerika'da kırsal kesimdeki yoksullara hitap eden siyasi hareketleri tanımlamak için kullanılmıştır. Popülizm ilk olarak Çarlık Rusyası'nda “Narodnik” kavramıyla isimlendirilen ve köylülüğü idealize ederek sosyalizmi köy toplulukları etrafında temellendirmeye çalışan bir hareket şeklinde ortaya çıkmıştır (Carlisle, 2005, s. 1004).

Bu hareket, ideal topluluğun gerçek değerlerinin köyde ve basit toplulukta bulunabileceğini savunarak seçkinlik ve seçkinler karşısında konumlanan bir siyasi tavrı yansıtmıştır. Benzer şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) de özellikle çiftçiler ve emekçiler tarafından bir protesto hareketi başlatılmış, hatta bu hareket "Popülist Parti" adıyla 1891'de partileşme imkânı bulmuştur. Küçük ölçekli özel girişim ve çiftçilik geleneğinin sürdürülmesinde halkın yalnız bırakıldığına ilişkin şikayetler bu siyasi partinin kurulmasına dayanak teşkil etmiştir (Scruton, 2007, s. 537). Yani bu parti, sıradan vatandaşın çıkarlarına aykırı görülen şehir finansörlerinin politikalarına karşı köylü ve çiftçileri ön plana çıkarmıştır (Hoffman, 2007, s. 146). Siyasi seçkinler tarafından yüzüstü bırakıldığını hisseden borç içindeki çiftçilerin siyasi şikayetlerinden beslenen bu hareket, 1890'larda William Jennings Bryan'ın ABD'de Demokrat Parti'den başkan adayı olması ve başkanlık seçimlerini kazanmaya yaklaşmasıyla doruk noktasına ulaşmıştır (Artaraz, 2005, s. 349). Kırsal alanlardaki sorun ve şikayetlerin ürünü olarak ortaya çıkan popülizm, zamanla kentli orta sınıfların siyasi ve ekonomik reform çağrısını tetikleyecek şekilde genişlemiştir (Artaraz, 2005, s. 350). Böylece terim, 20. yüzyılda genellikle sıradan insanın sosyal ve ekonomik konulardaki kolektif sesi olarak anlaşılmaya başlamıştır (Carlisle, 2005, s. 1004). Bu yönüyle popülizm, düzene ve devlete karşı sıradan insanlarla ilgili endişeleri ifade eden bir harekete dönüşmüştür (Hoffman, 2007, s. 146).

Genel anlamda popülizm kavramı, halk iradesine odaklanan sosyal hareketleri, hükümet biçimlerini, ideolojik söylemleri ve siyasi stratejileri içermektedir. Popülist siyaset de bununla bağlantılı olarak; karizmatik bir liderin eylemleri, retorik bir söylemin kullanımı, liderler ve onlara destek veren sosyal gruplar arasındaki belirli bir ilişki ve farklı sosyal seferberlik türleri ile karakterize edilmektedir (Brito, 2007, s. 3537). Popülist siyasette genellikle egemenliğin asıl sahibi olan halka vurgu yapılarak, referandumlarda oy kullanma ve geri çağırma hakkını talep eden kitleler siyasi sürece dahil edilmeye çalışılmaktadır. Zira bu anlayışta halkın içgüdü ve tepkilerinin bir yansıması olarak halk iradesinin tüm sorunların üstesinden geleceğine inanılmaktadır.

Diğer yandan popülist siyaset, çoğu zaman pejoratif bir anlamda kullanılmaktadır. Bu yönüyle genellikle "halka" hitap eden demagojik ve irrasyonel politikaları sembolize etmektedir (Hoffman, 2007, s. 146). Burada kast edilen halk, genellikle alt ve orta sınıf zihniyetine sahip olanlardır. Bu kesimin dışında kalanlar yani normal olarak nitelendirilenlerden farklı olanlar (eşcinseller, siyahlar, yabancılar) hor görülmektedir; ayrıca bu kesime olan ılımlı yaklaşımları, entelektüel ve uzman olanların itibarsızlaştırılmasına yol açmaktadır (Hoffman, 2007, s. 146). Elbette bu tutumda halkın duygularına hitap eden ve onun irrasyonel taleplerine bile kayıtsız kalmadığı için onları kolaylıkla manipüle eden popülist ve karizmatik liderlerin payı büyüktür. Bu nedenle popülist siyaset, günümüzde artık halkın duygularına hitap eden politikacının davranışını belirtmek için kullanılmaktadır. İnsanların sağlıklı bir karar verme bilgisinden yoksun olduğu son derece hassas konularda bile cahil fikirleri kendi tarafına çekebilen popülist liderlerin, demagoglarla pek çok ortak yanı bulunmaktadır (Scruton, 2007, s. 537). Zira her ikisi de toplumun daha yoksul kesimlerinden oluşan kitleleri devletin mevcut kurumlarına karşı seferber ederek, çok sıkı bir şekilde psikolojik kontrolü altında tutabilmektedir (Robertson, 2004, s. 394). Bir kitle toplumunun yabancılaşmış ve yoksun bırakılmış üyelerine hitap etmek, onların öfke ve

enerjilerini seçkin yöneticilere yöneltmek için seçilmiş bir siyasi stratejidir. Söz konusu stratejiyi uygulayan ve yönetici sınıfların çoğu zaman ihmal ettiği kitlesel halk tutumlarına kasıtlı olarak başvuran aktörler “popülist” olarak tanımlanmaktadır (Robertson, 2004, s. 394).

Popülist liderlerin performanslarına odaklanan Moffit (2016, s. 34), bir siyasi tarz olarak popülizmin üç özelliğine vurgu yapmaktadır. İlk olarak popülist performanslar genellikle halk ve onları temsil edenler arasında bir kopukluk olduğu kriz dönemlerinde ve bir tehlikenin baş gösterdiği durumlarda ortaya çıkmakta ya da güçlenmektedir. İkinci olarak popülizm halk iradesine ve seçkin karşıtlığına çağrıda bulunmaktadır. Bu açıdan halk, egemenliğin gerçek sahipleridir; seçkinler ya da siyasi düzen ise mevcut krizin ya da yozlaşmanın sorumlusu olarak görülmektedir. Popülizmin üçüncü ve son özelliği ise kötü tavır ve edepsizliktir.

Öte yandan Ostiguy (2017, s. 73-98), popülist liderlerin performanslarında kültürel tavırları ve yaşam biçimlerinden izler bulunduğunu iddia etmektedir. Buradan hareketle, sağ-sol ve aşağı-yüksek eğilimlerinden oluşan bir eksen ile popülizmi tasvir etmektedir. Her bir eksenin kendine özgü kültürel özellikleri bulunduğunu ve yüksek siyaset yapanlarla aşağı siyaset yapanların yaşam biçimleri ve zevklerinin birbirlerinden ayrıştığını; aşağı siyaset yapanların daha folklorik, halka özgü zevklere sahip olduğunu ve bu nedenle halka özgü bir dil kullandığını ileri sürmektedir. Bununla birlikte, aşağı-yüksek ekseninde siyasetçilerin farklı siyasi kültürü benimsediklerini de belirtmektedir. Bir tarafta daha kişiselleşmiş ve genelde bir erkekte toplanmış güçlü liderlik, diğer tarafta herkese eşit uygulandığı bilinen yasal prosedürlere dayanan otorite bulunmaktadır. Popülizm tam da bu çatışma içerisinde kendine yer bulmaktadır. Halkın sosyokültürel kimliklerine hitap eden popülist lider ve takipçileri arasındaki ilişkisellik, aşağı siyaset olarak nitelendirilmekte ve yüksek siyaset yapma biçimleriyle belirgin zıtlıklar içermektedir. Popülist çağrılar genelde kışkırtıcı ve düşmanca; yüksek siyaset ise anti-popülisttir. Popülist lider ve takipçileri, gerçek halkı temsil etmeyen yüksek siyasetçiler ve diğer hain güçlere karşı ise düşmanca tavır sergilemektedirler. Moffit (2016, s. 50) de benzer bir yorumla teknokratik ve popülist siyasi tarzları birbirinden ayırmakta ve teknokratik siyasi tarzın popülist tarzın aksine uzmanlığa, istikrar ve ilerlemeye ve iyi tavırlara işaret ettiğinin altını çizmektedir.

Özetle, kitlesel halk desteğine sahip olmak veya halkın çıkarları doğrultusunda hareket etmek anlamına gelen popülizm, iktidara gelebilmek ve onu muhafaza edebilmek açısından oldukça güçlü bir stratejidir. Genellikle seçimle gelinebilecek ve sürdürülebilecek bir makama aday olan siyasetçiler, halkın desteğini toplamak için vatandaşlara cesur ama ulaşılamaz sözler vererek birbirlerini geçmeye çalışmaktadır. Üstelik politikaların ayrıntıları veya politika sonuçları üzerinde de fazla düşünülmez. İşte tam da bu noktada rekabetçi popülizm kavramı ortaya çıkmaktadır (Bhatta, 2006, s. 113). Türkiye'nin mülki idarileşme serüveni de söz konusu rekabetçi popülizmden izler barındırmaktadır.

3. Türkiye’de Popülist Siyasetin Temelleri ve ANAP Popülizmi

Cumhuriyet tarihine popülizm perspektifinden bakıldığında birbiriyle karşıt iki kullanım olduğu görülmektedir. İlki cumhuriyetin ilanından çok partili siyasi hayata geçişe kadar süren “erken Cumhuriyet halkçılığı”; diğeri ise “1950 sonrasında patronaja dayanan popülizm”dir (Baykan, 2017, s. 164). Bu karşıtlık, yönetici sınıfın 1950’den itibaren değişmeye başlamasından kaynaklanmaktadır. Daha açık bir deyişle, 1950’den önce kentli ve memur kökenli elit tabaka tarafından yönetilen Türkiye’de, DP’nin iktidara gelişiyle birlikte devlet merkezli siyasetin yerini parti merkezli siyaset almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013, s. 156). Ancak söz konusu karşıt iki kullanımın ortak yanının halka vurgu yapılması olduğu unutulmamalıdır. Nitekim Keyder (2011, s. 153), halkçılık ve popülizmi ayırarak, ilkini Erken Cumhuriyet seçkinlerinin (askerî ve sivil bürokratlar) korporatist ideolojik mühendislik projeleri ile özdeşleştirmekte, diğeri ise DP’nin birçok sınıfa bir arada erişmesini sağlayan bir siyasi strateji olarak formüle etmektedir. İkisi arasındaki fark, 1950 öncesinde “çevre” değerleri olarak kabul edilen özelliklere sahip olan çok sayıda bürokratin 1950 sonrasında işçileri, eğitim, kültür ve çeşitli devlet bakanlıklarında üst düzey görevlerde bulunabilmesinden de okunabilmektedir. Bu açıdan Kalaycıoğlu (2016, s. 535), çevrenin hem merkeze nüfuz ettiğini hem de onun türdeş olma niteliğine son verdiğini ifade etmektedir.

Benzer şekilde Sunar (1990, s. 749) da Erken Cumhuriyet seçkinleri tarafından geliştirilen “dışlayıcı popülizme” karşı DP’nin “kapsayıcı bir popülizmi” benimsediğini ileri sürmektedir. Kapsayıcı popülizmin içeriğini ise o güne değin önemsenmediğini düşünen halk kitlelerine aynı yardımlar yapılması ve hizmetlerin siyasetçiler tarafından destekçilerine oy karşılığında sağlandığı bir patronaj ilişkisinin tesis edilmesi oluşturmaktadır. Bununla paralel bir değerlendirme de Heper ve Keyman tarafından (1998, s. 259-260) yapılmış ve Türkiye’de siyasetin “devlet seçkinleri” ve “siyasi seçkinler” arasındaki bir rekabete dayandığı; ilk grubun her zaman rasyonel planlamadan yana olduğu, diğeri grubun ise oy kazanmak için her zaman patronaja başvurduğu ileri sürülmüştür. Hatta Türkiye’de siyasi partileri “popülist patronajın gerçekleşmesine aracılık eden kurumlar” olarak tasvir eden Kalaycıoğlu’na (2001, s. 63) göre Türkiye’de demokrasi “klientalistik şebekeler yoluyla uygulanan bir popülizmdir” ve “iyi yönetim” ile “popüler hükümet etme” birbiriyle çelişmektedir (s. 67).

Türkiye’de popülizm, özellikle merkez sağ siyasetin tek başına iktidarda ve aynı zamanda muktedir olabildiği dönemlerde yükseliş göstermektedir (Öğün, 1995, s. 101). 1960’dan 1983’e kadar – 7 yıllık Adalet Partisi (AP) iktidarı dışında – ya koalisyonlar ya teknokratlar ya da askerî idareler hükümette bulunmuştur. 1961 Anayasasında yürütmenin güçlü olmayışı, AP iktidarında popülizm düzeyinin, mirasçısı olduğu DP kadar yükselmemesine yol açmıştır. Bu açıdan Türkiye’de popülizmi; seçkin karşıtlığı, millî irade ve patronaj ilişkisi çerçevesinde yeniden yorumlayıp palazlandıran Turgut Özal liderliğindeki ANAP olmuştur. Ancak DP döneminden farklı olarak halkın karşısında konumlandığı seçkin portresine askerî ve bürokratik aydınların yerine 12 Eylül 1980 Askerî Darbesi sonucunda siyaset yapmaları yasaklanan siyasi liderleri (Süleyman Demirel, Necmettin Erbakan, Bülent Ecevit ve Alparslan Türkeş) yerleştirmiştir (Çarkoğlu, Elçi, Erol ve Paksoy, 2022, s. 334). Özal’ın popülizmi hakkında birbiri ile çelişen farklı görüşler mevcuttur. Örneğin, Taşkın (2020, s. 284), Özal’ı sağ popülizmin mitik bir figürü olarak

konumlandırmakta, ancak bununla birlikte hem askerî cunta hem de iş dünyası seçkinleri için güvenilir ve vazgeçilmez bir aktör olarak kuruluş karşıtı kimlik bilgilerinden yoksun olması nedeniyle onun bir popülist olarak tanımlanamayacağını ileri sürmektedir. Buna karşılık Çarkoğlu ve diğerleri (2022, s. 334), Özal'ın hem bu elitler hem de ordu ile angaje olurken aynı zamanda referandumlara sıklıkla başvurarak temsili demokrasi organlarının yetki ve denetimini halk iradesi kanalıyla es geçmeye çalıştığını belirtmektedirler. Özellikle "İcraatın İçinden" adlı televizyon programlarında herkesin anlayabileceği berraklıkta açık ve dobra konuşma eğilimi bu iddiayı desteklemektedir (Türk, 2014, s. 128).

Öte yandan Özal'ı iki tür popülizmden köklü bir kopuşun mimarı sayan tezler de mevcuttur. Aydın ve Taşkın (2017, s. 362), Özal'ı hem milleti kaynaşmış, imtiyazsız, sınıfsız bir kitle olarak görmek isteyen Erken Cumhuriyet halkçılığından; hem de Türk Sağ'ının millî iradenin tek irade olduğuna ve merkez sağın da bunun yegâne ve rakipsiz temsilcisi olması gerektiğine vurgu yapan popülizmden kopuşun simgesi olarak tarif etmektedir. Şüphesiz bu tarfin arka planında, yasaklarının sona ermesinin ardından Türk Sağ'ının tarihî temsilcilerinin tekrar siyasi alana dönüş yapması yer almaktadır. Bununla bağlantılı olarak Bora ve Erdoğan (2009, s. 644), Özal'ın otoriter nitelikli yeni popülizminin ortaya çıkardığı açılımı "çağa uygun, örf ve adetleri koruyan, seçici bir modernleşmeye bilhassa ehil bir Müslüman-Türk halkı imgesi inşa etmesi" şeklinde açıklamaktadır. Özal politikalarının gerek retorik düzlemde gerekse pratik düzeyde popülist tonu ağır basmakta ve bunlar özellikle retorik düzlemde üç özellik taşımaktadır (Çetin, 2016, s. 269). İlki, halkı organik bir bütünlük içinde algılayan ve aynı zamanda halkın nabzına uygun şerbet vermeye çalışan bir söylemin tercih edilmesi; ikincisi, statükonun ve seçkinciliğin eleştirilerek siyasetin halk için yapıldığının vurgulanması; sonuncusu da kendinden önceki siyaset anlayışını eski, kendi siyaset anlayışını ise yeni olarak tanımlanmayarak bu dikotomi temelinde bir söylem biçimi geliştirilmiş olmasıdır.

Özal, ekonomik liberalizmle İslami değerleri birleştirmiş ve ithal ikameci politikaların yerine ihracata dayalı büyüme stratejisini getirerek Türkiye'yi Yeni Sağ temelli küresel eğilimle uyumlu hâle getirmiştir (Findley, 2013, s. 354). Üstelik bunu yaparken de bir amaç hâline getirilen devleti araçsallaştırarak, "devletin ayağa düşürüldüğü" mottosundan hareketle statükonun tepkisini çekmiştir (Yayla, 2005, s. 585). Ayrıca Özal, zaman ve zemine göre dinî, milliyetçi, mezhebî, liberal vb. tüm kimlikleri kullanarak halkın içinden biri olduğu imajını vermiştir. Hatta bazen siyasi nezaket kurallarını zorlayacak biçimde demagojiye ve halkın diline yer vermiştir (Çetin, 2016, s. 269). Ancak Özal'ın popülizm düzeyinin artmasında 1987'de yasaklı siyasetçilerin siyaset arenasına geri dönmesi ve bununla bağlantılı olarak takip eden seçimlerde ANAP'ın oylarının düşmesi belirleyici olmuştur. Kardeşi Korkut Özal'ın, ağabeyi için söylediği "1987'ye kadar devlet adamlığı yaptı, ancak daha sonra politikacı oldu" sözü bu iddiayla örtüşmektedir (Aşık, 2018, s. 334).

1987'ye kadar siyasi açıdan rakipsiz ve tehidsiz bir şekilde ilerlerken popülizmi yalnızca retorik düzlemde kullanan Özal, bu yıldan sonra pratik düzeyde de popülizme ve popülist politikalara yer vermeye başlamıştır. İktidarının başlarında bütçenin küçük bir oranına tekabül eden fonlar, bu dönemde oldukça genişletilmiştir. Söz konusu fonların meclisin ya da bürokrasinin yaptığı

denetimin dışında kalan hükümet harcamaları için kullanılan bir kaynak hâline gelmesi, onların patronaj ilişkisi çerçevesinde seçim yatırımı olarak algılanmasına yol açmıştır. Ahmad (2014, s. 225), bununla ilişkili olarak Özal'ın bir yerel futbol takımına birkaç milyon lira verebildiğini ve seçim günü geldiğinde halkın bu cömertliği hatırlayacağını umduğunu belirtmektedir. Ayrıca Özal, sosyal politikalarını da dar ve sabit gelirli (onun deyimiyle “orta direk”) kesime göre belirleyerek, gelir dağılımını yapısal reformlarla düzeltmek yerine halkın büyük bir bölümünde “lütuf” olarak karşılanacak popülist politikalar uygulamıştır. Örneğin, imar affı kapsamında yaklaşık iki milyon kişiye tapu dağıtılmış; ithal edilen lüks mallardan ve turistik amaçlı yurt dışı gezilerinden kamuoyunda “Toplu Konut Fonu” ve “Fakir Fukara Fonu” olarak bilinen ve dar gelirli ailelere konut ve yardım yapılması için vergiler alınmıştır (Karpat, 2013, s. 221; Şener ve Çolak, 2015, s. 411). Popülist politikalarından nasibini alan en önemli alanlardan biri de mülki idare olmuştur.

4. ANAP Dönemi (1983-1991) Mülki İdare Düzenlemeleri ve Popülizm

13 Aralık 1983 ile 20 Kasım 1991 arasında Turgut Özal 45. ve 46. Hükümetleri, Yıldırım Akbulut 47. Hükümeti ve Mesut Yılmaz 48. Hükümeti görev yapmıştır. Söz konusu dönemde ANAP'ın mülki idareye ilişkin düzenlemeleri 10 adet kanun çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu kanunlardan 5'inde büyükşehir belediyesi düzenlemesiyle ilişkili olarak büyükşehir merkezlerinde yeni ilçeler, diğer 5'inde ise bu düzenlemeden bağımsız olarak ülke topraklarında yeni iller ve ilçeler kurulmuştur.

Türkiye'de büyükşehir yönetim sistemi, ANAP döneminde 1984 yılında “195 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve bundan yaklaşık üç ay sonra kabul edilen “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir (Çolak, Sağlam ve Topal, 2017, s. 5-6). 3030 sayılı Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ardından 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Konya ve Gaziantep ve 1988'de de Kayseri büyükşehir yönetim sistemiyle yönetilen iller arasına katılmıştır (Çolak ve diğerleri, 2017, s. 7). 1986 ile 1988 arasında Büyükşehir belediyesi reformu ile ilişkili düzenlemeler çerçevesinde 3306 Sayılı Kanun ile Adana'da Seyhan ve Yüreğir; 3391 Sayılı Kanun ile Bursa'da Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım; 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep'te Şahinbey ve Şehitkamil; 3399 Sayılı Kanun ile Konya'da Karatay, Meram ve Selçuklu; 3508 Sayılı Kanun ile Kayseri'de Kocasinan ve Melikgazi ilçeleri kurulmuştur.

ANAP döneminde büyükşehir belediyesi reformundan bağımsız ilk mülki idare düzenlemesi 19 Haziran 1987'de kabul edilen 3392 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile 103 ilçe kurulmuştur: Aladağ, İmamoğlu (Adana); Başmakçı, Bayat, İncehisar (Afyonkarahisar); Kazan¹ (Ankara); Kale² (Antalya); Murgul (Artvin); Buharkent, İncirliova (Aydın); Marmara (Balıkesir); Amasra (Bartın); Yenipazar (Bilecik); Adaklı, Yayladere (Bingöl); Güroymak (Bitlis); Cumaova³,

1 Ankara ilinde Kazan ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2016'da “Kahramankazan” olarak değiştirilmiştir.

2 Antalya ilinde Kale ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2005'te “Demre” olarak değiştirilmiştir.

3 Bolu ilinde Cumaova ismiyle kurulan bu ilçenin adı 1993'te “Cumayeri” olarak değiştirilmiştir.

Gölyaka (Bolu)⁴; Karamanlı, Kemer (Burdur); Büyükorhan, Harmancık (Bursa); Atkaracalar, Kızılırmak (Çankırı); Boğazkale, Uğurludağ (Çorum); Babadağ, Bekilli, Honaz, Serinhisar (Denizli); Eğil (Diyarbakır); Arıcak, Kovancılar (Elazığ); Üzümlü (Erzincan); Karaçoban, Uzundere (Erzurum); Alpu, Beylikova, İnönü (Eskişehir); Piraziz, Yağlıdere (Giresun); Aydıntepe, Demiröz, Köse (Gümüşhane)⁵; Erzin (Hatay); Aksu (Isparta); Büyükçekmece, Kağıthane, Küçükçekmece, Pendik, Ümraniye (İstanbul); Beydağ, Buca, Konak, Menderes (İzmir); Çağlayanerit (Kahramanmaraş); Ayrancı (Karaman); Akyaka (Kars); İhsangazi, Pınarbaşı, Şenpazar (Kastamonu); Akkışla, Talas (Kayseri); Akpınar (Kırşehir); Körfez (Kocaeli); Akören, Altınekin, Derebucak, Hüyük, Taşkent (Konya); Aslanapa, Dumlupınar, Hisarcık, Şaphane (Kütahya); Battalgazi (Malatya); Ahmetli, Gölmarmara (Manisa); Dargeçit (Mardin); Aydıncık, Bozyazı (Mersin); Ortaca (Muğla); Hasköy (Muş); Acıgöl (Nevşehir); Gülyalı, Gürgentepe (Ordu); Güneysu (Rize); Kocaali, Pamukova, Taraklı (Sakarya); Ondokuzmayıs, Asarcık, Salıpazarı, Tekkeköy (Samsun); Harran (Şanlıurfa); Marmara Ereğlisi (Tekirdağ); Pazar, Yeşilyurt (Tokat); Beşikdüzü, Şalpazarı (Trabzon); Bahçesaray, Çaldıran (Van); Alaplı, Yenice (Zonguldak)⁶. Yaklaşık iki yıl sonra 15 Haziran 1989'da kabul edilen 3578 Sayılı Kanun ile otuz yıl aranın ardından Türkiye mülki idaresine yeni iller eklenmiştir. Bu düzenleme ile toplam 4 il ve 5 ilçe kurulmuştur. Kırıkkale ilçesi Ankaradan, Bayburt ilçesi Gümüşhane'den, Aksaray ilçesi Niğde'den ve Karaman ilçesi Konyadan ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Aynı zamanda Aksaray'da Ağaçören, Güzelyurt ve Sarıyahşi; Karaman'da ise Kazımkarabekir adıyla yeni ilçeler ihdas edilmiştir. Öte yandan Bayburt'ta kurulması öngörülen Pazaryolu ilçesi ise halkoynaması sonucunda Erzurum'a bağlanmıştır.

Cumhuriyet tarihinde tek bir düzenleme ile en fazla sayıda ilçenin kurulduğu hukuki metin 9 Mayıs 1990'da kabul edilen 3644 Sayılı Kanun'dur. Bu düzenleme ile 130 ilçe kurulmuştur: Sincik, Tut (Adıyaman); Çobanlar, Evciler, Hocalar, Kızılıören (Afyonkarahisar); Eskil, Gülağaç (Aksaray); Hamamözü (Amasya); Akyurt, Etimesgut, Evren (Ankara); İbradı, Kemer (Antalya); Karpuzlu, Köşk, Yenihisar⁷ (Aydın); Gömeç (Balıkesir); İnhisar (Bilecik); Yedisu (Bingöl); Çilimli, Dörtdivan, Yeniçağa (Bolu)⁸; Altınyayla, Çavdır, Çeltikçi (Burdur); Gürsu, Kestel (Bursa); Bayramören, Korgun (Çankırı); Dodurga, Laçın, Oğuzlar (Çorum); Akköy⁹, Baklan, Beyağaç, Bozkurt (Denizli); Kocaköy (Diyarbakır); Süloğlu (Edirne); Alacakaya (Elazığ); Otlukbeli (Erzincan); Ilıca¹⁰ (Erzurum); Günyüzü, Han, Mihalgazi (Eskişehir); Karkamış, Nurdağı (Gaziantep); Çamoluk, Çanakçı, Doğankent, Güce (Giresun); Kürtün (Gümüşhane); Belen, Kumlu (Hatay); Gönen,

4 Cumayeri ve Gölyaka ilçeleri Bolu iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1999'da Düzce'nin Bolu ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla her iki ilçe Düzce iline bağlanmıştır.

5 Aydıntepe ve Demiröz ilçeleri Gümüşhane iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1989'da Bayburt'un Gümüşhane ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla her iki ilçe Bayburt iline bağlanmıştır.

6 Yenice ilçesi Zonguldak iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1995'te Karabük'ün Zonguldak ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Karabük iline bağlanmıştır.

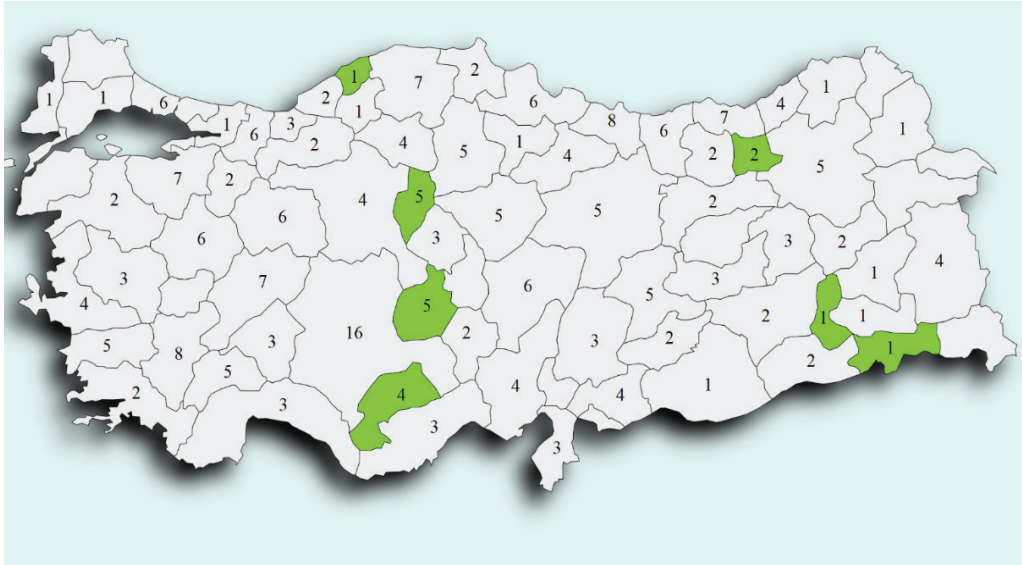
7 Aydın ilinde Yenihisar ismiyle kurulan bu ilçenin adı 1997'de "Didim" olarak değiştirilmiştir.

8 Çilimli ilçesi Bolu iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1999'da Düzce'nin Bolu ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Düzce iline bağlanmıştır.

9 Denizli ilinde Akköy ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2012'de "Pamukkale" olarak değiştirilmiştir.

10 Erzurum ilinde Ilıca ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2008'de "Aziziye" olarak değiştirilmiştir.

Yenişarbademli (Isparta); Bayrampaşa (İstanbul); Ekinözü, Nurhak (Kahramanmaraş); Başyayla, Sariveliler (Karaman); Ağlı, Doğanıyurt, Hanönü, Seydiler (Kastamonu); Özvatan (Kayseri); Bahşili, Balıseyh, Çelebi, Karakeçili, Yahşihan (Kırıkkale); Akçakent, Boztepe (Kırşehir); Ahırlı, Çeltik, Derbent, Emirgazi, Güneysınır, Halkapınar, Tuzlukçu, Yalılıyüyük (Konya); Çavdarhisar, Pazarlar (Kütahya); Doğanıyol, Kale, Kuluncak, Yazıhan (Malatya); Köprübaşı (Manisa); Yeşilli (Mardin); Çamlıyayla (Mersin); Kavaklıdere (Muğla); Korkut (Muş); Altunhisar, Çiftlik (Niğde); Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, İkizce, Kabadüz, Kabataş (Ordu); Derepazarı, Hemşin, İyidere (Rize); Ferizli, Söğütlü (Sakarya); Güçlükonak (Siirt)¹¹; Ayvacık, Yakakent (Samsun); Dikmen, Saraydüzü (Sinop); Akıncılar, Altınyayla, Doğanşar, Gölova, Ulaş (Sivas); Başçiftlik, Sulusaray (Tokat); Çarşıbaşı, Dernekpazarı, Düzköy, Hayrat, Köprübaşı (Trabzon); Edremit, Saray (Van); Aydınçık, Çandır, Kadışehri, Saraykent, Yenifakılı (Yozgat); Gökçebeş (Zonguldak). Bundan bir hafta sonra 16 Mayıs 1990'da kabul edilen 3647 Sayılı Kanun ile ise 2 il ve 5 ilçe kurulmuştur. Batman ve Şırnak ilçeleri Siirt'ten ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Ek olarak kurulan 5 ilçe şunlardır: Hasankeyf (Batman); Köprüköy (Erzurum); Hacılar (Kayseri); Karapürçek (Sakarya); Tillo (Siirt). ANAP iktidarı döneminde yapılan son mülki idare düzenlemesi ise 28 Ağustos 1991'de kabul edilen 3769 Sayılı Kanundur. Bu kanun ile birlikte Bartın ilçesi Zonguldak'tan ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Özetle, ANAP döneminde yapılan düzenlemeler sonucunda yeni 7 il ve 255 ilçe kurulmuştur. Harita 1'de renklendirilen alanlar kurulan illeri, il mülki sınırları içerisinde yazılan rakamlar ise ilgili ilde söz konusu dönemde kurulan ilçe sayısını göstermektedir.



Harita 1: ANAP döneminde (1983-1991) kurulan ilçelerin mevcut illere dağılımı

11 Güçlükonak ilçesi Siirt iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak iki gün sonra Şırnak'ın Siirt ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Şırnak iline bağlanmıştır.

ANAP döneminde kurulan illerden 3'ü İç Anadolu, 2'seri ise Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer almaktadır. Yeni ilçelerin coğrafi bölgelere dağılımında ise İç Anadolu'da 66, Karadeniz'de 64, Ege'de 35, Doğu Anadolu ve Marmara'da 26'şar, Akdeniz'de 24 ve Güneydoğu Anadolu'da 14 ilçenin kurulduğu tespit edilmiştir. Bu dağılımın oransal göstergeleri Harita 2'de sunulmaktadır.



Harita 2: ANAP döneminde (1983-1991) kurulan ilçelerin coğrafi bölgelere oransal dağılımı

Bu dönemde yeni il ve ilçe kurulmasının hukuki dayanağını 1982 Anayasası'nın 126. maddesi ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu oluşturmaktadır. Her iki normda da belirleyici unsurların "coğrafya durumu", "ekonomik şartlar" ve "kamu hizmetinin gerekleri" olduğu yazmaktadır. Ancak bu ifadelerin muğlaklığı, söz konusu süreçte il veya ilçe yapılan birimlerin seçiminde keyfilğe yol açmıştır. Açıkçası Anadolu insanının kasabasının ilçe, ilçesinin ise il yapılmasını çevreye karşı bir gurur ve prestij meselesi olarak anlamlandırması, mülki idare düzenlemelerinin siyasetçilerin elinde seçim pazarlığına dönüşen popülist bir strateji olarak kullanılmasına zemin hazırlamaktadır (Gürsoy, 2008, s. 90-91). ANAP'ın da özellikle 1987'de başlayan gerileyişinden sonra bu politikalara tevessül etmesi, söz konusu dönemdeki düzenlemelerinin rasyonellikten ziyade popülizm barındırdığı iddiasını güçlendirmektedir.

ANAP dönemi mülki idare düzenlemelerinin popülist siyasetten izler barındırdığı iddiasını destekleyen dört temel argümandan bahsedilebilir. Bunlardan ilki, ANAP döneminin cumhuriyet tarihindeki mülki idarileşme serüveni içerisindeki konumudur. Bu bağlamda söz konusu mülki idarileşme serüvenine dayanak teşkil eden tarihsel arka plana değinmekte fayda vardır. Osmanlı'nın modernleşme dönemindeki mülki idare reformlarında Fransız modelinin izleri görülmektedir.

Fransız Ulusal Meclisi, 1790'da eski rejimin kesişen idari bölgelerini ve daha çok adli ve dinî birimlerle karakterize edilen eski eyaletlerini birleşik bir idari birimler grubuyla değiştirmek amacıyla ülkeyi seksen üç bölüme ayırmış ve bu birimlerde başkent tarafından atanan valiler görevlendirmiştir (Çelik, 2008, s. 7-8). Türkiye'de de taşra örgütlenmesinin yasal dayanağını oluşturmaları açısından gerek Osmanlı dönemindeki 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda gerekse Cumhuriyet dönemindeki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda Fransız modelinden esinlenildiği bilinmektedir. Osmanlı'nın son döneminde “vilayet (*province*) – sancak (*département*) – kaza (*arrondissement*) – nahiye (*commune*)” şeklinde dörtlü bir kademelendirme uygulanmıştır. İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, idari gelenekleri ve siyasi kültürünün de Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalması (Eryılmaz, 2013, s. 146) sonucunda mülki idare örgütlenmesi, mevcut idari birimlerin sınırları ve sayıları büyük ölçüde aynı şekilde yeni devlete intikal etmiştir. Diğer bir deyişle, yeni rejim mülki idareye ilişkin düzenlemelerde sil baştan yapmak yerine eski yapı üzerinde küçük dokunuşlara başvurmak yolunu tercih etmiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 13). Bu dokunuşlardan biri de vilayet ve sancakların aynı kademede “vilayet” (bugünkü il) adıyla birleştirilerek dörtlü kademelendirmenin üçlüye düşürülmesidir. Bu durumu Ayman Güler (2007, s. 11-12), “*province*” sisteminin terk edilerek “*département*” sistemine geçilmesi şeklinde izah ederken; Kartal (2010, s. 82) ise coğrafi olarak vilayetlerin, ifade olarak sancakların kaldırılması şeklinde açıklamaktadır. Böylece 15 vilayeti içeren büyük bölge model yerine 74 ili kapsayan küçük bölge model tercih edilmiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 13-14).

Yirmi yedi yıllık tek parti döneminde mülki idare örgütlenmesinde 7 il ile 131 ilçe kurulmuştur. Ancak kurulan illerin, zaten aynı dönemde il iken ilçeye dönüştürüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, bunların aslında yeni olmadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca söz konusu dönemde birçok ilçe bucağa dönüştürülmüş, illerin bazıları birleştirilmiş ve bucaklardan bazıları kaldırılmıştır. Hatta Atatürk'ün 1930 ve 1931'de gerçekleştirdiği yurt gezisinin ardından ekonomik şartlar ve idari personel yetersizliği nedeniyle mülki idare birimlerinin daha da azaltılması yönünde bir eğilim oluşmuştur. Ancak halkın gösterdiği ciddi tepki nedeniyle istenilen düzeyde bir azaltma gerçekleştirilememiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 21). Popülist politikalarıyla ön plana çıkan DP'nin on yıllık iktidarı boyunca ise toplamda yeni 5 il ile 141 ilçe, mülki idare örgütlenmesine eklenmiştir. Yeni kurulan il ve ilçe sayısının iktidarın süresine bölünmesi suretiyle ulaşılan ortalamalara bakıldığında DP döneminin cumhuriyet tarihindeki en yüksek ortalamalı ikinci dönem olduğu görülmektedir (Doğanay ve Çolak, 2023, s. 412). Ardından ANAP dönemine kadarki yirmi üç yıllık süre zarfında istisna olarak mülki idare düzenlemelerine yer verilmiş, hiç il kurulmamış, ilçelerin de birçoğu askerî idare döneminde kurulmuştur. Kendinden önceki yirmi yedi ve yirmi üç yıllık dönemlerdeki eğilimin aksine DP döneminin söz konusu düzenlemeler açısından zengin olması, popülizmle açıklanabilmektedir.

Tablo 1: Cumhuriyet Tarihinde Yeni Kurulan İl ve İlçelerin Dağılımı

| Dönem | Kurulan İl Sayısı (Yüzdelik Dağılım) | Kurulan İlçe Sayısı (Yüzdelik Dağılım) | Yılda Kurulan İl Sayısı Ortalaması | Yılda Kurulan İlçe Sayısı Ortalaması |
|---------------------------------------|---|---|---------------------------------------|---|
| <i>Tek Parti Dönemi (1923 – 1950)</i> | 7 (%27) | 131 (%21) | 0,26 | 4,85 |
| <i>DP Dönemi (1950-1960)</i> | 5 (%19) | 141 (%22) | 0,50 | 14,10 |
| <i>1960-1983</i> | - | 11 (%2) | - | 0,47 |
| <i>ANAP Dönemi (1983-1991)</i> | 7 (%27) | 255 (%40) | 0,88 | 31,88 |
| <i>1991-2002</i> | 7 (%27) | 29 (%4) | 0,64 | 2,64 |
| <i>AK Parti Dönemi (2002-...)</i> | - | 73 (%11) | - | 3,48 |
| Toplam | 26 (%100) | 640 (%100) | | |

Benzer bir durum ANAP için daha güçlü bir şekilde iddia edilebilir. Tablo 1'e bakıldığında cumhuriyetin ilanından sonra kurulan 26 ilin 7'si ve 640 ilçenin 255'inin ANAP hükümetleri döneminde kurulduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, yeni kurulan illerin %27'si, ilçelerin ise %40'ı bu döneme tekabül etmektedir. İlave olarak yıllık il ve ilçe kurma ortalamalarına (0,88 – 31,88) bakıldığında ise ANAP döneminin diğer dönemlerden belirgin bir şekilde yüksek olduğu ve her kategoride zirvede yer aldığı gözlemlenmektedir.

Bu bağlamdaki ikinci argüman, mülki idare düzenlemelerine genellikle seçim dönemlerinde başvurulmasıdır. Tablo 1'de ortalamalar açısından ilk ikiyi paylaşan DP ve ANAP dönemlerindeki mülki idare düzenlemelerinin tarihlerine bakıldığında, bunların seçim dönemleriyle örtüştüğü tespit dilmektedir. Bu artışların belirli yıllarda önemli sayılarda olması özellikle ilçe kuruluş sürecinin siyaset kurumunun popülist politikalarıyla ilgili olduğu fikrini güçlendirmektedir (Türkan, 2021, s. 99). Yani il ve ilçe sayılarının artmasıyla siyasi iktidarların oy beklentisi arasında bir ilişki bulunmaktadır. ANAP, bir yanda seçim kanununda kendi menfaatine yönelik değişiklikler yaparak, diğer yanda ise siyasi yasaklardan ötürü siyaset arenasında rakipsiz kalmasının konforunu kullanarak 1987 referandumuna kadar iktidarını sürdürmüştür. Bu döneme kadar da Adana'nın merkezinde iki ilçe kurmak dışında herhangi bir mülki idare düzenlemesine başvurmamıştır. Kaldı ki, söz konusu düzenleme de büyükşehir belediyesi düzenlemesinin bir sonucudur. Ancak siyasi destek anlamındaki gerileyişinin başladığı 1987 yılından itibaren ANAP, geniş kapsamlı mülki idare düzenlemelerine yer vermiştir. Bu açıdan 103 ilçenin kurulmasına aracılık eden 3392 Sayılı Kanun'un tam da siyasi yasakların sona erdirilmesine ilişkin referandum (Eylül) ve milletvekili genel seçimlerinin (Kasım) arifesinde Haziran ayında kabul edilmesi dikkat çekicidir. Hatta bu süre zarfında çıktığı Karadeniz turunda, Trabzon'un Çarşıbaşı sakinleri ile "referandum pazarlığına" girmiş ve halkın ilçe olma taleplerine "Siz bize evet deyin, biz de ilçe olmanıza evet diyelim" karşılığını vermiştir (Aşık, 2018, s. 302). Benzer şekilde, 1989 yerel seçim kampanyası esnasında İskenderunda "Oyları ANAP'a verin, sizi il yapalım" demiştir (Cemal, 2013, s. 290). Söz konusu seçimden ağır bir mağlubiyet alması ve ancak üçüncü olabilmek birçok büyükşehri kaybetmesi sonrasında ANAP, bir yandan kemer sıkma politikasında gevşemeye giderek işçi ve memurların elini rahatlatacak zamlar yapmış, diğer yandan ise yeni 7 il ve 140 ilçe kurmuştur. 1991 milletvekili genel seçimleri için tüm kozlarını oynayan ANAP, "iktidarda kalmanın yolunu uzun süredir kıyasıya eleştirdiği eski tarz popülizmde" bulmuş (Aydın ve Taşkın, 2017, s. 371), ancak bu politikalar seçimi kaybetmesini önleyememiştir.

İlgili dönemdeki mülki idare düzenlemelerinin popülist siyasetle ilişkilendirilmesine dayanak teşkil eden bir diğer argüman, kanun teklif metinleriyle nihai metinlerin tutarsızlığı ve gerekçelerin standartsızlığıdır. Bu durum, sırasıyla 103 ve 130 ilçenin kurulmasına dayanak teşkil eden 3392 ve 3644 Sayılı Kanunların teklif, komisyon ve genel kurul aşamalarında yaşadığı dönüşüm üzerinden de saptanabilmektedir. Bu kanunların ilki teklif aşamasında 64 ilçenin kurulmasını öngörürken, içişleri ve plan ve bütçe komisyonlarında bu sayı artarak, genel kurul oylamasında 103'e kadar dayanmıştır. Benzer şekilde diğer kanunda da 26 ilçenin kurulmasına yönelik teklif, 130 ilçenin kurulduğu nihai kanun metnine dönüşmüştür. Komisyonda yer alan muhalif üyeler “ünitelerin seçiminde partizanlık yapıldığı ve Bütçe Komisyonunda 48 adet yeni ilçe ilavesinin ve daha önemlisi hükümetin bu tekliflere katılmasının bu kanıyı teyit ettiği” gerekçesiyle tasarımı desteklememişlerdir. Tüm bunlar komisyon ve genel kurul aşamalarının ilçe kurma borsasına dönüştüğünü göstermektedir. Her iki kanunun da genel gerekçesinde aynı paragrafın¹² bire bir yazılması ve yazılan ifadelerin ilçe kurulacak yerleşim birimlerinin seçimine ilişkin net ölçütlerden yoksun olması, kurulacak ilçelerin belirlenmesinde siyasi önceliklerin dikkate alındığını düşündürmektedir. Ayrıca her bir ilçenin kuruluşuna ilişkin özel gerekçeler dikkatli bir şekilde incelendiğinde; gerekçelerin standartsızlığı gün yüzüne çıkmaktadır.¹³ Üstelik bu ilçelerden birçoğunun komisyon ve genel kurul aşamalarında taslağa eklenmesi, özel gerekçelerin de bilinmemesine yol açmıştır.

- 12 “... kamu hizmetlerinin daha rasyonel bir çerçevede yürütülebilmesi için, bir kısım bucak veya büyük şehirlerin nüfus yoğunluğu arz eden semtlerinde yeniden ilçe kurulması zarureti doğmuştur. Buldukları bölgeye göre merkezi durumda olmaları, belediye teşkilatının veya belediye şube müdürlüğünün bulunması; ulaşımın, halkın ihtiyaçlarını giderme ve resmî daireler ile ilgili işlemlerinin halli üzerinde yarattığı menfi tesirler; ayrıca, bazılarının turistik ehemmiyet taşımaları ve ilçe halinde hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütüleceği dikkate alınarak. Tasarıda yer alan yerleşim birimlerinde yeniden ilçe kurulması zarureti duyulmuş ve Tasarı bu amaçla hazırlanmıştır (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Gen. Müd., 07/101-2246/0195, 18/101-2101/04203).”
- 13 Aşağıda özel gerekçe örneklerine yer verilmektedir (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Gen. Müd., 07/101-2246/0195, 18/101-2101/04203):
- “Trabzon İlinin Of İlçesine bağlı Hayrat Bucağı mevcut kurum ve kuruluşları, konumu itibariyle 30 adet köyün merkezi durumundadır. İlçe kurulmasıyla ekonomik canlılık artacak, daha çok hizmet sunulabilecektir.”
- “Ordu İlinin Fatsa İlçesine bağlı Çamaş Bucağı 9 432 merkez, 21 007 toplam nüfusu, coğrafi konumu itibariyle önemli bir yerleşim yeridir. Yeterli hizmet götürülebilmesi, emniyet ve asayişin sağlanması için ilçe teşkilatı kurulmalıdır.”
- “Bolu İli Düzce İlçesi Gölyaka Bucağının; ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi, kaplıcaları nedeniyle gelişmeye müsait turizmi; tarım, orman ve hayvancılık alanında geniş sanayi potansiyeli ve kozmopolit yapısı ilçe olmasını zorunlu kılmıştır.”
- “Kastamonu İli Merkez İlçesi İhsangazi Bucağının, her geçen gün ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden büyük bir gelişime göstermesi sebebiyle ilçe teşkilatına kavuşturulması faydalı ve zaruri görülmüştür.”
- “Kırşehir İli Kaman İlçesine bağlı Akpınar Bucağının; köy sayısı az olmakla birlikte geniş bir alana sahip olması, kamu hizmetleri açısından ilçe teşkilatına kavuşturulması zaruri görülmüştür.”
- “Burdur İli Tefenni İlçesi Karamanlı Bucağı, yörede üretilen malların değerlendirildiği ticaret merkezî durumundadır. Gelişmiş ekonomisi ve hızlı bir gelişime içinde bulunması, Bucağın ilçe haline getirilmesini gerektirmiştir.”
- “Denizli İli Acıpayam İlçesine bağlı Kızılhisar Bucağının, merkez nüfusunun büyüklüğü, köy sayısı az ve ilçesine yakınsa da ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gelişmenin önemli bir göstergesi olan 3 bankanın mevcudiyeti ilçe haline getirilmesini zorunlu hâle getirmiştir.”
- “Elâzığ İli Palu İlçesine bağlı Kovancılar Kasabasında; merkez nüfusunun büyüklüğü ve ekonomik yönden gelişmiş olması, ilçe merkezine yakın olmakla birlikte dağlık yörede köy sayısının çokluğu kamu hizmetleri yönünden ilçe kurulması zaruri görülmüştür.”

Son olarak ANAP döneminde kurulan ilçelere yönelik demografik ve sosyoekonomik göstergeler de düzenlemelerin rasyonellikten uzak ve popülist bir stratejinin ürünü olduğunu ortaya koymaktadır. Bu dönemde kurulan 255 ilçenin günümüzdeki demografik verilerine bakıldığında, nüfusu artan ilçe sayısının 68 ve bunlardan 57'sinin büyükşehir ilçesi olduğu görülmektedir. Kalan 187 ilçenin nüfusu azalmış; bunlardan 77'si büyükşehir mülki sınırlarında yer alan ilçeler, 110'u ise diğer illerdeki ilçelerdir.

Tablo 2: ANAP Döneminde Kurulan İlçelerin Demografik Göstergelerine İlişkin Dağılımlar

| ANAP Döneminde Kurulan İlçelerden; | 1990 Verileri (Kuruluş) | 2020 Verileri (Mevcut) |
|--|-------------------------|------------------------|
| <i>Nüfusu 5.000'in altında olan ilçe sayısı</i> | 4 | 45 |
| <i>Nüfusu 10.000'in altında olan ilçe sayısı</i> | 43 | 126 |
| <i>Nüfusu 20.000'in altında olan ilçe sayısı</i> | 168 | 185 |

Tablo 2'deki veriler, bu ilçelerin birçoğunda sanıldığı gibi bir ekonomik gelişmenin ve yatırımın gerçekleşmediğini ispatlar niteliktedir. Zira bugün söz konusu ilçelerden 45'i belediye kurulması için gereken asgari nüfus koşulunu bile sağlayamamaktadır. Ayrıca nüfusu 20.000'in altında kalan 185 ilçenin de kent literatürüne göre "kasaba" olarak ifade edildiği bir gerçektir. Kaldı ki nüfusa ilişkin bu sayılar, ilçenin mülki sınırlarında yaşayanları kapsamaktadır. Bu değerlendirme, ilçe merkezindeki nüfus üzerinden yapıldığında ortaya daha dramatik sonuçlar çıkabilmektedir. Şüphesiz, ilçe nüfuslarındaki dramatik azalışlarda teknolojik imkanların gelişmesi ve metropol ve kentsel alanların çekici nedenlerinin de etkisi yadsınamaz. Ancak günümüzde nüfusu 5.000'in altına düşen 62 ilçenin 45'inin bu dönemde kurulması oldukça düşündürücüdür (Çolak, 2022, s. 12). Diğer yandan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının "İlçe SEGE-2022" başlıklı raporu da söz konusu ilçelerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyini göstermesi açısından önemli veriler sunmaktadır. Bu raporda aralarında demografi, istihdam ve sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, finans, rekabetçilik, yenilikçilik ve yaşam kalitesine ilişkin parametrelerin bulunduğu 56 değişken üzerinden ilçelerin endeks skorları ve sıraları belirlenmiş, ardından skorlardaki doğal kırınlara göre ilçeler 6 farklı seviyede kategorize edilmiştir. Genel olarak 973, özel olarak ise ANAP döneminde kurulan 255 ilçenin bu kategorilere dağılımı Tablo 3'te karşılaştırmalı bir şekilde gösterilmektedir.

Tablo 3: İlçe SEGE-2022'ye Göre Sosyoekonomik Gelişmişlik Düzeyi (Kademe) Dağılımı ve ANAP Döneminde Kurulan İlçelerin Durumu

| Sosyoekonomik Gelişmişlik Düzeyi (Kademeler) | Tüm İlçeler | | ANAP Döneminde Kurulan İlçeler | |
|---|-------------|--------|--------------------------------|--------|
| | Sayı | Yüzde | Sayı | Yüzde |
| <i>1. Kademe</i> | 67 | (%7) | 15 | (%6) |
| <i>2. Kademe</i> | 173 | (%18) | 22 | (%8) |
| <i>3. Kademe</i> | 175 | (%18) | 26 | (%10) |
| <i>4. Kademe</i> | 215 | (%22) | 51 | (%20) |
| <i>5. Kademe</i> | 222 | (%23) | 96 | (%38) |
| <i>6. Kademe</i> | 121 | (%12) | 45 | (%18) |
| <i>TOPLAM</i> | 973 | (%100) | 255 | (%100) |

Sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi açısından Kademe 1'in zirveyi, Kademe 6'nın dibi simgelediği göz önünde bulundurulduğunda; ANAP döneminde kurulan ilçelerin çoğunluğunun dibe yakın konuma dağıldığına tanıklık edilmektedir. Tablo 3'te yer alan ilk 4 kademedeki yüzdeler oranlar karşılaştırıldığında, ANAP döneminde kurulan ilçelere ilişkin oranların tüm ilçeler sütununda yer alan genel oranların altında kaldığı net bir şekilde görülmektedir. Kaldı ki, bu kategorilerde yer alan ilçelerin de birçoğu, büyükşehir belediye düzenlemesinin sonucu olarak metropollerde kurulmuş ve bu nedenle sosyoekonomik açıdan gelişmiştir. Buna karşılık sosyoekonomik gelişmişlik düzeyinin düşüklüğünü simgeleyen 5. ve 6. Kademelerdeki oranların, tüm ilçelere ilişkin genel oranlardan belirgin bir şekilde yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin, tüm ilçelerin %23'ü 5. Kademe kapsamındayken, ANAP döneminde kurulan ilçelerin %38'i bu seviye içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla, bu ilçelerin çoğunluğunun, sosyoekonomik açıdan yeterli seviyede gelişme gösteremediği iddia edilebilir. Nitekim ANAP döneminde kurulan 255 ilçenin 209'unun ya da diğer bir deyişle %82'sinin gelişmişlik endeks puanlarının negatif olması, söz konusu iddiayı güçlendirmektedir.

5. Sonuç

Mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasında pozitif yönlü bir ilişkiden bahsedilebilir. Cumhuriyet tarihi boyunca mülki idare düzenlemelerinin arttığı dönemlerin aynı zamanda popülist siyaset stratejilerinin de yükseldiği dönemlere tekabül etmesi söz konusu iddiayı destekleyen güçlü bir argümandır. Cumhuriyetin ilanından günümüze gelinen süreçte gerek yeni kurulan il ve ilçe sayısına gerekse yıl başına düşen il ve ilçe kurma ortalamalarına bakıldığında zirvede sekiz yıllık ANAP iktidarının (1983-1991) yer aldığı, ikincinin ise on yıllık DP iktidarı (1950-1960) olduğu görülmektedir. İki siyasi parti de iktidarı döneminde seçkin karşıtı bir siyasi tavır benimseyerek kendilerini seçkinlerin karşısında ve halkın yanında konumlandıklarını ileri sürmüşlerdir. Seçkin imgeleri değişkenlik gösterse de, onların karşısında halkla bütünleşmek ve halkın her türlü talebinin meşru ve rasyonel olduğuna inanmak yönünden her iki parti ortak eğilimlere sahiptir.

Popülist siyasetin kamu yönetimi alanındaki en önde gelen araçları, mülki ve mahalli idari birimlerinin sayısının artırılmasıdır. Kaldı ki bu durum iktidar sürecinde, mülki idare sayılarının artırıldığı dönemlerin zamanlamasından da anlaşılmaktadır. Örneğin, siyasi yasaklar nedeniyle ANAP'ın siyaset arenasında rakipsiz yakın bir konumda olduğu ve seçim sisteminin de aracılığıyla yapay çoğunluklar oluşturabildiği 1983-1986 arası dönemde il veya ilçe kurma stratejilerine başvurmamış olması; bu durumu gözler önüne sermektedir. ANAP'ı cumhuriyet tarihinde mülki idare sayısının artırılması bağlamında zirveye çıkaran dönemler, iktidarının birinci döneminin (1983-1987) son bir yılı ile iktidarının ikinci döneminde meşruiyet sorunları yaşadığı problemlili dört yıldır. Bu dönemde ANAP, Anadolu insanının yerel mekânında bir mülki idare biriminin kurulmasını hem yerel kalkınma açısından faydalı hem de ahali açısından prestij ve onur vesilesi olarak görmesini dikkate alarak popülist politikalara tevessül etmiştir.

Elbette mülki idare birimlerinin sayısının artırılması, gerçekten kamu hizmetlerinin gerekleri ya da coğrafi ve ekonomik koşullar bağlamında gerçekleştirildiğinde rasyonel politikalar olarak değerlendirilir. Diğer bir deyişle, il ve ilçe kurma, her koşulda popülizmle ilişkilendirilecek bir konu değildir. Ancak diğer dönemlerle karşılaştırıldığında genel ortalamadan belirgin bir sapma görülen dönemlerde, genellikle söz konusu politikaların popülizm barındırdığına tanıklık edilmiştir. ANAP dönemi özelinde bu gözlemi destekleyecek dört unsur bulunmaktadır. İlki, ANAP dönemindeki il ve ilçe kurma sayı ve ortalamalarının kendinden önceki ve sonraki dönemlere nazaran belirgin bir şekilde yüksek olmasıdır. Örneğin, yıl başına düşen ilçe kurma ortalaması 31,88'dir. Bunların yalnızca dört yılda yapıldığı düşünülürse bu ortalama daha da artmaktadır. Daha açık bir deyişle, dört yılda 250'nin üstünde ilçe kurmak, yalnızca kamu hizmetlerinin gerekleriyle açıklanamayacak derecede irrasyonel bir durumdur. İkincisi, mülki idare düzenlemelerinin 1987'deki siyasi yasakların sona erdirilmesine ilişkin referandum ve milletvekili genel seçiminin hemen öncesinde başlaması ve ANAP gerileyişinin ve seçim kayıplarının arttığı bir dönemde doludizgin devam etmesidir. Bu açıdan gerek 1988 referandumu ve 1989 yerel seçimleri gerekse iktidarı kaybettiği 1991 seçimleri; söz konusu politikalarda ANAP için temel motivasyon kaynağı olmuştur. Üçüncüsü, kanun tekliflerinden sonra komisyon süreçlerinin mülki idare borsasına dönüşmesi, teklif ile nihai metinler arasında çok büyük farkların olması ve de sunulan gerekçelerin tutarsızlığı ve standartsızlığıdır. İlçelerin bazısında ekonomik gelişme temel faktör olarak sunulurken, bazısında ekonomik olarak gelişmemesi ilçe olmamasına bağlanmıştır. Ayrıca küçük yerleşimler için turizm ve sanayi potansiyeli ve kozmopolitlik gibi gerekçelere başvurulmuştur. Son olarak, ANAP döneminde kurulan ilçelerin güncel demografik ve sosyoekonomik göstergeleri de düzenlemelerin popülist bir stratejinin ürünü olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Kaynakça

- Ahmad, F. (2014). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (Y. Alogan, Çev.). İstanbul: Kaynak.
- Artaraz, K. (2005). Populism. R. P. Carlisle (Ed.), *Encyclopedia of Politics the Left and the Right [Vol. 1: The Left]* içinde (ss. 349-351). London: Sage.
- Aşık, S. (2018). *Türkiye'de Demokrasinin Yeniden İnşası Sürecinde Anavatan Partisi (1983-1991)*. [Yayımlanmamış Doktora tezi]. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Aydın, S. ve Taşkın, Y. (2017). *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*. İstanbul: İletişim.
- Ayman Güler, B. (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim, B. Ayman Güler (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* içinde (ss. 1-20). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Baykan T. S. (2017). Halkçılık ve popülizm: Türkiye vakası ve bir kavramın kullanımları. *Mülkiye Dergisi*, 41(1), 157-194.
- Bhatta, G. (2006). *International Dictionary of Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bora, T. ve Erdoğan, N. (2009). Biz Anadolu'nun Bağrı Yanık Çocukları: Muhafazakâr Popülizm. A. Çiğdem (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce [Cilt 5: Muhafazakârlık]* içinde (ss. 632-644). İstanbul: İletişim.
- Brito, M. (2007). Populism. G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology* içinde (ss. 3537-3539). Oxford: Blackwell.

- Carlisle R. P. (Ed.) (2005). *Encyclopedia of Politics the Left and the Right [Vol. 2: The Right]*. London: Sage.
- Cemal, H. (2013). *Özal Hikayesi*. İstanbul: Everest.
- Çarkoğlu, A., Elçi, E., Erol, F. ve Paksoy, C. (2022). Popülizm teorileri ışığında Türkiye’de popülizmin tarihsel gelişimi: Siyasi partiler üzerine bir inceleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 323-348. Doi: doi.org/10.18037/ausbd.1095197
- Çavdar, T. (2013). *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi: 1950’den Günümüze*. Ankara: İmge.
- Çelik, Z. (2008). *Empire, Architecture, and the City: French-Ottoman Encounters, 1830–1914*. London: University of Washington Press.
- Çetin, H. (2016). *Türk Siyasal Hayatında Krizler, Kahramanlar ve Hainler [Cilt 6: 12 Eylül rejimi ve Özal dönemi (1980-1993)]*. Ankara: Orion.
- Çolak, Ç. (2023). Mülki İdarenin Geleceği. H. E. Zeren ve E. B. Sevinç Çubuk (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geleceği* içinde (ss. 1-19). Ankara: Nobel.
- Çolak, Ç. ve Çolak, D. (2023). Türkiye Cumhuriyeti mülki idare tarihinde ilçeye dönüştürülen iller. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 19(37), 1-35.
- Çolak, Ç., Sağlam, H. ve Topal, A. (2017). ‘Bütünşehir’ modelinin 2014 büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerine etkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(2), 1-47.
- Doğanay, G. ve Çolak, Ç. (2023). Popülist politika perspektifinden Demokrat Parti dönemindeki mülki idare düzenlemeleri. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (44), 393-428. Doi: doi.org/10.26650/YTA2023.129.7753
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa.
- Findley, C. V. (2014). *Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik (1789-2007)*. (G. Ayas, Çev.). İstanbul: Timaş.
- Gürsoy, E. Z. (2008). Cumhuriyet döneminde yeni il ve ilçe kurulmasındaki yaklaşımlar. *Türk İdare Dergisi*, (458), 81-94.
- Heper, M. ve Keyman, E. F. (1998). Double-faced state: Political patronage and the consolidation of democracy in Turkey. *Middle Eastern Studies*, 34(4), 259-277. Doi: doi.org/10.1080/002.632.09808701251
- Hoffman, J. (2007). *A Glossary of Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University.
- Kalaycıoğlu, E. (2001). Turkish democracy: Patronage versus governance. *Turkish Studies*, 2(1), 54-70. Doi: doi.org/10.1080/14683.849.2001.11009173
- Kalaycıoğlu, E. (2016). 1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış: Demokrasi Neo-Patrimonyalizm ve İstikrar. E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Eds.), *Türk Siyasal Hayatı: Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde (ss. 515-543). Bursa: Sentez.
- Karpat, K. H. (2013). *Kısa Türkiye Tarihi (1800-2012)*. İstanbul: Timaş.
- Kartal, N. (2010). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*. [Yayımlanmamış Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keyder, Ç. (2011). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim.
- Moffit, B. (2016). *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University.
- Orhan, S. (2019). Popülizm, liberal demokrasi ve faşizm denklemi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 68(4), 753-840. Doi: doi.org/10.33629/auhfd.721387
- Ostiguy, P. (2017). Populism: A Socio-Cultural Approach. C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo ve P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* içinde (ss. 73-98). Oxford: Oxford University.
- Öğün S. S. (1995). *Modernleşme, Milliyetçilik ve Türkiye*. İstanbul: Bağlam.

- Robertson, D. (2004). *The Routledge Dictionary of Politics*. London: Routledge.
- Scruton, R. (2007). *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*. London: Palgrave Macmillan.
- Sunar, İ. (1990). Populism and patronage: The Demokrat Party and its legacy in Turkey. *II Politico*, 55(4), 745-757.
- Şener, B. ve Çolak, Ç. (2015). Türkiye'de Yeni Sağ'ın kamu yönetimi anlayışı: Turgut Özal ve ANAP. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(18), 397-417. Doi: doi.org/ 10.16992/ASOS.845
- T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), *1990 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş (Özet Tabloları)*, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Yayın No: 1458, Ankara.
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2022). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2022)*, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü Yayını, Sayı: 35, Araştırma Raporu Sayısı: 8, Ankara.
- Taşkın, Y. (2020). Populism in Turkey: Historical and Contemporary Patterns. G. M. Tezcür (Ed.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics* içinde (ss. 275-294). Oxford: Oxford University.
- Türk, H. B. (2014). *Muktedir: Türk Sağ Geleneği ve Recep Tayyip Erdoğan*, İstanbul: İletişim.
- Türkan, O. (2021). Türkiye'de ilçe büyüklüğünün TBA ve AHP yöntemiyle yeniden değerlendirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 54(4), 91-137.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2021). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları 2020*, Sayı: 37210, Tarih: 04.02. 2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuculari-2020-37210> (Erişim Tarihi: 26.06.2023).
- Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22. Doi: doi.org/10.2307/422412
- Yayla, A. (2005). Özal, Özal reformları ve Liberalizm. M. Yılmaz (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce [Cilt 7: Liberalizm]* içinde (ss. 584-588), İstanbul: İletişim.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). *Resmî Gazete*, Tarih: 09.07.1984, Sayı: 18453.
- 3306 Sayılı Adana ilinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1986). *Resmî Gazete*, Tarih: 19.06.1986, Sayı: 19139.
- 3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 04.07.1987, Sayı: 19507.
- 3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç ilçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3508 Sayılı Kayseri İli Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1988). *Resmî Gazete* Tarih: 14.12.1988, Sayı: 20019.
- 3578 Sayılı 4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1989). *Resmî Gazete*, Tarih: 21.06.1989, Sayı: 20202.
- 3644 Sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1990). *Resmî Gazete*, Tarih: 20.05.1990, Sayı: 20523.
- 3647 Sayılı İki İl ile Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (1990). *Resmî Gazete*, Tarih: 18.05.1990, Sayı: 20522.
- 3760 Sayılı Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun (1991). *Resmî Gazete*, Tarih: 07.09.1991, Sayı: 20984.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu (1949). *Resmî Gazete*, Tarih: 18.06.1949, Sayı: 7236.

- 26 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı ile Balıkesir Milletvekili Necat Tunçşiper'in Balıkesir İlinde Gömeç Adı ile Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/550, 2/157), *T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü*, Tarih: 13.03.1989, Sayı: 07/101-2246/0195.
- 64 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, Zonguldak Milletvekili Cahit Karakaş'ın Zonguldak İline Bağlı Karabük İlçesinin Yenice Bucağında Yenice Adı ile Bir İlçe Kurulması Hakkındaki Kanun Teklifi ile İzmir Milletvekili Işlay Saygın'ın İzmir İli Merkez İlçeye Bağlı Buca Nahiyesinde Buca Adıyla Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/855, 2/34, 2/116), *T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü*, Tarih: 20.05.1987, Sayı: 18/101-2101/04203.

Traces of Populism in Civil Administrative Arrangements: The Case of Motherland Party

Çağrı ÇOLAK 

Political parties and actors for the purpose of gaining or maintaining political power in history; it is attested that it referred to a populist style of politics in many different areas from agriculture to trade, from economics to social policy. The term populism, which originally expressed the division of society into two basic fronts such as “the people” and the “elite class” and the reflection of the will of the people in politics as opposed to that of the elites, over time became a label for a competitive style of politics designed to win popular support by catering to all kinds of rational or irrational demands of ordinary people. Moreover, in the last century, populism has taken its place in political science literature as a pejorative term used to describe the behaviour of politicians who appeal to the feelings of the people and win them over to their side, even on sensitive issues in which they lack interest and knowledge.

The ambition to be in power, the rush to get elected, and the race for votes drove the ruling and opposition parties to make inefficient and unnecessary political promises in public administration, as in many other areas, and these promises were often implemented. The impact of populist political style on the field of public administration in Türkiye is clearly felt in the arbitrary and inconsistent growth of civil and local administrative units. From this point of view, the aim of this study is to examine the relationship between the increase of civil administrative units and populist politics in Türkiye by looking at the civil administrative arrangements during the period of the Motherland Party (ANAP).

In the study, the literature analysis is preferred to obtain information about the conceptual framework of populism, and the methods of document analysis to obtain data about the civil administrative arrangements in the ANAP period. Since most of the newly established provinces and sub-provinces in the history of the republic were established during the ANAP period, the object of research is the period in which the ANAP alone was in power for eight years between 1983 and 1991. The Turgut Özal (45th and 46th), Yıldırım Akbulut (47th) and Mesut Yılmaz (48th) governments that held office during the ANAP's eight years of sole rule. After the proclamation of the Republic, 7 of the 26 newly created provinces and 255 of the 640 sub-provinces were established during these governments. In other words, 27% of the provinces and 40% of the sub-provinces created after 1923 received the status of province or sub-province during this period.

* Trabzon Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, E-Posta: cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5806-9084.

Furthermore, if we look at the annual averages for the creation of provinces and sub-provinces, we find that the ANAP period reached its peak. During this period, the average number of provinces established per year was “0.88”; the average number of sub-provinces was calculated as “31.88”.

Given the abundance and richness of the period in terms of civil administrative arrangements, the question arises whether the populist politics in the background of these policies were decisive for civil administration. In the first part of this study, built within the framework of the above purpose, method and data, populism, populist politics and competitive populism are discussed in a conceptual framework. In the second part, the foundations of populist politics in Türkiye and then specifically the populism of ANAP is mentioned. In the last part, the legal arrangements (Laws 3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647, and 3760) that mediated the increase in the number of civil administrations during the ANAP period are included; within this framework, the legislative texts, the parliamentary commission reports, and the justifications in the legislative proposals are examined. Moreover, in the relevant part, the demographic and socioeconomic indicators of 255 sub-provinces established in the ANAP period are referenced; in this way, the rationality and realism of the reasons that were effective for the establishment are revealed. In other words, the arguments for the relationship between the increase in civil administrative units and populist politics are examined.

Of course, increasing the number of civil administrative units is considered a rational policy if it is actually carried out in relation to the needs of public services or geographical and economic conditions. In other words, the creation of provinces and sub-provinces cannot be associated with populism in all circumstances. However, in the periods where there was a significant deviation from the general average compared to other periods, the policies in question were generally found to contain populism. There are four elements that support this observation specifically for the ANAP period. First, the number and average of provinces and sub-provinces established were significantly higher in the ANAP period than in previous and subsequent periods. The creation of more than 250 sub-provinces in four years is an irrational situation that cannot be explained by public service requirements alone. Secondly, the civil administrative arrangements began just before the 1987 referendum on the abolition of political bans and the general parliamentary elections, and continued in full force at a time when the ANAP's decline and electoral losses were mounting. In this respect, both the 1988 referendum and the 1989 local elections, as well as the 1991 elections in which he lost power, were the main motivation for the ANAP. Thirdly, the commission processes turn into a civil administrative market after the legislative proposals, there are great differences between the proposal and the final texts, and the inconsistency and non-standardisation of the justifications presented. While in some sub-provinces economic development is presented as the main factor, in other sub-provinces the lack of economic development is attributed to the fact that they are not sub-provinces. In addition, reasons such as tourism and industrial potential and cosmopolitanism were cited for small settlements. Finally, the current demographic and socio-economic indicators of the sub-provinces established during the ANAP period clearly show that the arrangements are the result of a populist strategy.