

MÜLKİ İDARE BİRİMLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ¹

Dr. Şafak BAŞA

ÖZET: Ülkemizde uygulanan mülki idare sisteminin en önemli ayağını mülki idare birimleri oluşturmaktadır. Ancak son yıllarda mülki idare birimlerinde önemli değişimler göze çarpmaktadır. Bu değişimler arasında; 1980'li ve 1990'lı yıllarda il ve ilçe sayısında görülen hızlı artışla birlikte mülki idare birimlerinin parçalanarak küçülmesi ile birinci basamak mülki idare birimi olan bucakların fiilen söndürülmesi sonucunda mülki idare birimlerinin üç kademeli bir yapılanmadan iki kademeli bir yapılanmaya doğru evrilmesi dikkat çekicidir. Bütün bunların sonucunda ise mülki idare birimlerinde boşluk oluşmuş, oluşan bu boşluk mülki idare sistemi dışında doldurulmaya başlanmıştır. Mülki idare birimleri yeniden düzenlenmediği sürece mülki idare sisteminin ve mesleğinin sorunları artarak devam edecektir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare Birimleri, Bucaklar, Mülki İdare Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesi.

RE-ORGANIZATION OF CIVILIAN ADMINISTRATION UNITS

ABSTRACT: The most important pillar of the civilian administration system in our country consists of the civilian administration units (provinces, districts and sub-districts). However, there have been significant changes in these civilian administration units in recent years. Among these changes, some are prominent, namely the decline in the size of the civilian administration units via fragmentation due to the rapid increase in the number of provinces and districts during the 1980s and 1990s, and the conversion of the former three-level civilian administration into a two-level one by actual deactivation (dysfunctionalization) of the first-level civilian administration unit, i.e. subdistrict. As a result of all these developments, there has emerged a gap in the civilian administration units, and there have been attempts to fill this gap outside of the civilian administration system. As long as the civilian administration units are not re-organized, the problems of the civilian administration system and of its profession will continue in an increasing manner. A re-organization in the civilian administration system has become imperative.

Key Words: Civilian Administration Units, Sub-districts, Re-Organization of Civilian Administration Units.

¹¹ Bu makale yazar tarafından 2008 yılında yazılmış; ancak yayımlanmamıştır. Yayımlanmaya kadar yazar adı verilerek alıntı yapılabilir.

GİRİŞ

Son yıllarda mülki idare sisteminin en önemli ayağı olan *mülki idare birimlerinde* önemli değişimler göze çarpmaktadır. Bu değişimleri iki başlık altında toplamak olasıdır; (a) özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda yeni mülki idare birimi kurma eğiliminin artması ile birlikte il ve ilçe sayısında görülen hızlı artış, böylece mülki idare birimlerinin parçalanarak küçülmesi, bazı iller ilçeleşirken, bazı ilçelerin kasabalaşması, hatta köyleşmesi, (b) birinci basamak mülki idare birimi olan bucakların fiilen söndürülmesi ile birlikte mülki idare birimlerinde kayma yaşanması, daha doğrusu mülki idare birimlerinin üç kademeli bir yapılanmadan iki kademeli bir yapılanmaya doğru evrilmesi, bütün bunların sonucunda da mülki idare birimlerinde boşluk oluşması, bu boşluğun da mülki idare sistemi dışında doldurulmaya çalışılmasıdır.

Bu yazıda mülki idare birimlerinde yaşanan değişim irdelenmeye çalışılacak ve mülki idare birimleri üzerine bazı önerilerde bulunulacaktır. Ancak sonda söyleyeceğimizi başta ifade edecek olursak, mülki idare sisteminde yaşanan olumsuz gelişmelerden en önemlisinin mülki idare birimlerinin Anayasa’da gösterilen ilkeler çerçevesinde kurulmaması olduğunu, mülki idare birimlerinde yaşanan sorunların da mülki idare sistemini ve mesleğini oldukça olumsuz etkilediğini söyleyebiliriz.

MÜLKİ İDARE BİRİMLERİNİN PARÇALANARAK KÜÇÜLMESİ

1980 sonrası dönemde mülki idare birimlerinde görülen en önemli olumsuz gelişme yeni mülki idare birimi kurma eğilimi ile birlikte hesapsız bir şekilde il ve ilçe sayısında hızlı artış, böylece mülki idare birimlerinin parçalanarak küçülmesidir. Bu dönemde il ve ilçe sayısının genellikle siyasi tercihlerle sürekli olarak arttırılması mülki idare birimlerini *çok parçalı* bir görüntüye büründürmüştür. Birçok il parçalanarak yeni küçük iller kurulunca, il yönetimindeki yönetsel alanlar da günümüz koşullarına göre *küçük kalmaya* başlamıştır. Bu parçalı ve küçülen yapı nedeniyle de *bölgesel kuruluşlar* mülki idare sistemi üzerindeki *baskılarını* daha da arttırmışlardır. Bundan dolayı bölgeselleşme tartışmaları her dönemde devam etmiş, *il sistemi üzerinde yeni bir mülki yönetim kademesi kurulması ve bölge valiliği* tartışmalar gündemden hiç düşmemiştir. Geçen yıl eski bir Cumhurbaşkanımızın bölge valiliği tartışmalarını yeniden alevlendirilmesi ve buna karşı verilen tepkiler ile bölge kalkınma ajanslarının kurulmaya başlanması, konunun ne kadar güncel olduğunun kanıtıdır.

İl ve ilçelerin sayısının azaltılmasına yönelik bir alan düzenlemesi çalışması göze çarpmamakla birlikte, bu arada sevindirici bir gelişme hükümetlerin son yıllarda yeni il kurma taleplerine pek fazla rağbet etmemeleridir. Anlaşılan “yeni il kurma” cazibesini yitirmiş, bunun yerini “her ile bir üniversite” politikası almıştır. İl kurma eğilimi azalmakla birlikte ilçelerin sayısı artmaya devam etmektedir. Bu konuda yaşanan son

gelişme Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun çıkarılmasıdır. 22 Mart 2008 tarihli ve 26824 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kanunla 43 yeni ilçe kurulmuş, İstanbul İli Eminönü İlçesinin tüzel kişiliği kaldırılarak Fatih İlçesine bağlanmıştır. Anılan Kanunla Erzurum İline bağlı Ilıca İlçesinin adı Aziziye olarak değiştirilmiş ve 50 adet Bucağın tüzel kişiliği de kaldırılmıştır.

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinden alınan, il kurmanın maliyetleri, illerin alan büyüklükleri, illerin nüfus büyüklükleri, illere bağlı ilçe sayıları vb. gibi illerin genel görünümünü ortaya koymaya yarayacak temel parametreler üzerinden hareket edildiğinde temel mülki idare birimi olan illerin durumu daha iyi anlaşılmaktadır.²

Her şeyden önce herhangi bir ilçede *yeni bir il kurulmasının maliyetinin* 2006 yılı fiyatları ile yaklaşık (64.899.091) TL olduğu görülmektedir. İl kurulmasının maliyetine örnek olması açısından yeni kurulan illerimizden Aksaray, Kırıkkale ve Karaman İllerinin kuruluş maliyetleri incelendiğinde; Aksaray ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin (9.977.000) TL, Kırıkkale ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin (15.485.000) TL, Karaman ilinin tahmini toplam kuruluş giderinin de (10.363.870) TL olduğu incelenmiştir. Bu üç ilin ortalamaları alındığında, bir ilin kurulması için tahmini ilave personel sayısının (643), tahmini ilave personel giderinin (4.220.094) TL, tahmini kuruluş giderinin (8.184.128) TL ve tahmini ilave gider toplamının (12.404.223) TL olduğu ortaya çıkmaktadır. Böylece il kurmanın oldukça fazla maliyeti olan ve devlet bütçesine önemli yükler getiren bir karar olduğu ortaya çıkmaktadır. Gereksiz birçok mülki idare biriminin kurulması sadece mülki idare sisteminin bozulmasına değil, son dönemde devlet bütçesinde meydana gelen açıkların da önemli sebeplerinden biri olarak değerlendirilebilir.

Üzerinde durulması gereken bir başka parametre illerin alan büyüklükleridir. İllerin *yüzölçümü dilimleri* incelendiğinde, illerimizin büyük çoğunluğunun yüzölçümünün (10.000) km²’nin altında kaldığı görülmektedir. Toprak büyüklüğü açısından iller, (840) km² ile (38.227) km² arasında oldukça dengesiz bir şekilde dağılmıştır. Sahip olunan yüzölçümü açısından çok küçük iller (Yalova, Bartın vb) bulunmakla birlikte, çok büyük iller de (Konya, Sivas vb) bulunmaktadır. Son yıllarda birçok il parçalanarak küçültülmüştür. Örneğin Zonguldak ilinden önce Karabük, sonra da Bartın çıkmıştır. Bu üç il ancak tek bir il olabilecek durumdadır. Kurulan yeni illerin birçoğu büyükçe bir ilçe görünümünden kurtulamamıştır. Osmaniye, Kilis, Bayburt, Şırnak, Iğdır, Karaman, Ardahan, Bartın böyledir. Bir nebze Aksaray dikkat çekici gelişme içerisindedir. Son olarak Şebinkarahisar’ın il yapılma girişimi Meclisten geçmemiştir.

² <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=ilkurulusmaliyeti> (Erişim Tarihi:15.06.2008)

İllerin *alan büyüklüklerine ilişkin Türkiye normu* çıkarıldığında, mevcut illerin yüzölçümü açısından çoğunluk dilimlerinin (5000) km²-(15.000) km² arasında yoğunlaştığı, bu konuda üniversitelerin görüşlerinin ortalamasının asgari (9.941) km² olduğu, çeşitli bilimsel araştırmalardaki görüşlerin ortalamasının ise (10.223) km²-(18.604) km² arasında olduğu görülmektedir. Bütün bu değişkenlerin ortalaması alındığında ise illerin alan büyüklüğünün (8.508) km² ile (19.187) km² arasında olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak illerimizin önemli bir kısmının bu standardın altında kaldığı söylenebilir.

İlleri değerlendirirken üzerinde durulması gereken bir diğer önemli parametre de nüfustur. İller *merkez ilçe nüfuslarına göre* sınıflandırıldıklarında, illerin merkez ilçelerinin nüfuslarının (50.001)-(100.000) arasında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Nüfusu bu dilimde olan il sayısı (24)'tür. Ayrıca (50.000)'in altında merkez ilçe nüfusu olan il sayısı (11)'dir. Merkez ilçe nüfusu beş yüz bini geçen il sayısı ise sadece (10)'dur. Dolayısıyla merkez ilçe nüfusları açısından da illerin oldukça farklılık gösterdiği, merkez nüfusu çok küçük illerimiz yanında, merkez nüfusu çok büyük illerimizin de bulunduğu anlaşılmaktadır. *İller toplam nüfuslarına göre* sınıflandırıldıklarında ise, illerin toplam nüfuslarının (200.001)-(400.000) arasında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Nüfusu bu dilimde olan il sayısı (25)'tir. Ayrıca (200.000)'in altında toplam nüfusu olan il sayısı (10)'dur. Toplam nüfusu 1 milyonu geçen il sayısı ise sadece (17)'dir. Dolayısıyla toplam nüfusları açısından da illerin oldukça farklılık gösterdiği, toplam nüfusu (82.215) olan ilimiz yanında, toplam nüfusu 2 milyondan fazla illerimiz de bulunduğu anlaşılmıştır.

İllerin *toplam nüfusları bakımından Türkiye normu* oluşturmaya çalışıldığında, illerin mevcut toplam nüfusları bakımından alt ve üst sınırın (133.343)- (1.946.327) kişi arasında, çeşitli görüşlerin ortalaması bakımından alt ve üst sınırın (217.500)-(500.000) kişi arasında, bu değişkenlerin ortalaması olarak da; (727.654)-(5.715.327) kişi arasında bir norm ortaya çıkmaktadır. Ancak çok sayıda ilin asgari ve azami nüfus büyüklüğü açısından norma uygunluk göstermediği incelenmiştir. İllerin *merkez nüfusları bakımından Türkiye normu* oluşturmaya çalışıldığında ise; illerin mevcut merkez ilçe nüfusları bakımından alt ve üst sınırın (31.140)-(712.800) kişi arasında, çeşitli görüşlerin ortalaması bakımından alt sınırın (41.666) kişi, bu değişkenlerin ortalaması olarak da; (36.403)- (712.800) kişi arasında bir norm ortaya çıkmaktadır. Ancak birçok ilin asgari ve azami nüfus büyüklüğü açısından norma uygunluk göstermediği incelenmiştir.

İlleri karşılaştırabileceğimiz diğer parametreler *illere bağlı ilçe, bucak, belde ve köy sayılarıdır*. İllerin ilçe sayılarına ilişkin dağılımına bakıldığında ülkemizde (6)-(10) adet ilçesi olan illerin ağırlık oluşturduğu, bu aralıkta ilçe sayısı olan il sayısının (31) olduğu, ayrıca ilçe sayısı sadece (2)-(5) arasında olan (15) ilin de bulunduğu görül-

mektedir. Diğer parametrelerde olduğu gibi *ilçe sayısında* da iller arasında çok önemli farklar dikkat çekmektedir. İlçe sayısı sadece (2) olan il yanında (Bayburt), (40) ilçesi olan il (İstanbul) de bulunmaktadır. Konya'nın (31), İzmir'in (28) ilçesi bulunurken, Bartın, Kilis, Hakkâri ve Iğdır'ın ilçe sayıları sadece (3)'tür. İlçe sayısı az olan ilçelerin genellikle son dönemde kurulan iller olduğu dikkate alınır, bu illerin zorlama ile kurulduğu, bunların il olacak bir alan büyüklüğüne sahip olmadıkları söylenebilir. Aynı karşılaştırmayı illerin *bucak sayılarına* göre yaptığımızda da benzer sonuçlar çıkmaktadır. İllerin büyük çoğunluğunun bucak sayısı (10)'un altındadır. Ülkemizde bucak sayısı (0)–(5) arasında olan (35), (6)–(10) arasında olan da (23) il bulunmaktadır. İllere bağlı *belediye sayılarına* göre yapılan karşılaştırmada da illerin büyük çoğunluğuna bağlı belediye sayısı (40)'ın altında olmakla birlikte, illere bağlı belediye sayısı (5)–(208) arasında çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. İllere bağlı *köy sayılarına* göre yapılan karşılaştırma da belediyelere yakın sonuçlar vermektedir. İllerin büyük çoğunluğuna bağlı köy sayısı 400'ün altında olmakla birlikte, köy sayısı (43)–(1239) arasında çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

Bir ile bağlanması gereken *genel ve yerel birim sayısı* açısından bir norm oluşturulmaya çalışıldığında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır. Bir ile bağlı mevcut yönetsel birimlerden ilçe sayısının; (6)–(15) arasında, belediye sayısının; (20)–(80) arasında, köy sayısının da; (200)–(600) arasında dağılım gösterdiği, valiler anketinde ortaya çıkan görüşlere göre ilçe sayısının; (6)–(15) arasında, belediye sayısının; (16)–(47) arasında, köy sayısının da; (204)–(507) arasında dağılım gösterdiği, çeşitli araştırmalardaki ortalama değerlere göre ilçe sayısının; (5)–(12) arasında dağılım gösterdiği anlaşılmıştır. Bu görüş ve değişkenlerin ortalaması alındığında, ülkemizde bir ile bağlı ilçe sayısının (6)–(14) arasında (ortalaması:10 ilçe), belediye sayısının (18)–(64) arasında (ortalaması:41 belediye), köy sayısının da (202)–(554) arasında (ortalama:379 köy) olabileceği ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu standardı ülkemizdeki illere uygulayacak olursak; ilçe sayısı (10)'ın altında olan toplam (46) il bulunduğu, belediye sayısı (41)'in altında olan toplam (51) il bulunduğu ve köy sayısı (379)'un altında bulunan toplam (45) il bulunduğu dikkate alınır, illerimizin yaklaşık 2/3'ünün belirlenen normun altında olduğu ortaya çıkmaktadır.

Özet olarak bugün var olan 81 ilin önemli bir bölümünün yukarıda sıralanan temel parametreler açısından *il olma niteliğini taşımadığı* ortadadır. Toplam alan büyüklüğü, toplam nüfus büyüklüğü, bağlı idari birim sayısı bakımından illerin çok büyük bir bölümü *ortalamaların altında* kalmaktadır. Kısacası gerçek manada il olamayacak birçok ilçenin il yapılması durumu daha da kötüye götürmüş, iller arasındaki orantısızlıkları daha da arttırmıştır. Bu orantısızlıklar, hem nüfus, hem de bağlı yerleşim yeri sayısı itibarıyla dikkat çekici boyutlardadır. İllerin sosyo-ekonomik durumları incelenecek olursa benzer sonuçlar alınabileceğini tahmin etmek zor değildir.

İllerin yeniden düzenlenmesi üzerine kapsamlı bir araştırma yapmış olan Sanal'ın ifadesiyle; "İl sisteminin etkinliğini azaltan sorunlar arasında son yıllarda özellikle politikacılar tarafından oy hesaplarına dayalı bir propaganda aracı haline getirilen yeni il kurulması sürecinin yarattığı sıkıntılar ön plana çıkmaktadır. Genel yönetimin taşra örgütünün başındaki il valisinin hizmet vereceği alanın standarda yakın bir büyüklüğe sahip olması, bir başka deyişle ilin planlama ve yatırım faaliyetleri açısından örgütlenmeye değer olması gerekmektedir. Oysa Türkiye'deki bazı iller özellikle ekonomik etkinliklerin planlanması ve yatırım hizmetleri açısından birim kabul edilemeyecek kadar küçüktür. Bu durum il sisteminin özünü oluşturan güçlü valilik modelini de zayıf düşürmektedir" (Sanal; 2000: 68-69).

İlçe olabilme büyüklükleri açısından ilçeler üzerinde bir değerlendirme yapıldığında, temel veriler açısından *ilçelerin durumunun illere göre daha da kötü olduğu* ortaya çıkacaktır. Örneğin merkez ilçelerle büyükşehir ilçeleri dışarıda bırakıldığında, yüzölçümü bakımından ilçelerin %38,3'ünün (500) km²'nin altında kalması, ilçe toplam nüfusu bakımından (5000)'den az toplam nüfusu olan (21) ilçenin bulunması, toplam nüfus bakımından nüfusu (35.000)'in altında olan ilçelerin oranının %62 olması, (5)'ten az köyü bulunan ilçe sayısının (43) olması, bunlar arasında sadece (1) köyü olan ilçeler bulunması, köy sayısı (40)'ın altında olan ilçelerin oranının %63,6 olması, ilçelerin %70,2'sinin belediye sayısının (3)'ten az olması, yeni ilçe kurulması konusunda *ölçünün ne denli kaçırıldığı*nın göstergesidir. Bu aşırı parçalanmış yapının sıkıntılarını doğrudan yaşayan mülki idare amirleri *ilçe sayısının azaltılması görüşünü* %77,8 oranında desteklemektedirler. Ayrıca Osmanlı dönemindeki mülki yönetim kademeleri örnek alınarak küçük ilçelerin birleştirilmesi yoluyla "*Büyük İlçe Kaymakamlıkları*" kurulması önerisi de %55 oranıyla destek bulmuştur (Emre, 2000: 287-289).

BUCAKLARIN SÖNDÜRÜLEREK İKİ KADEMELİ MÜLKİ YÖNETİM YAPISINA GEÇİŞ

İl yönetimindeki yönetsel alanların günümüz koşullarında küçük kalmasının bir başka göstergesini de '*bucak*' basamağı oluşturmuştur. Bucağa işlevsellik kazandırmak amacıyla "*tam teşkilatlı*" bir yönetim birimine dönüştürme çabaları sonuç vermemiş, bu basamak "*filen*" kaldırılmıştır (Sanal, 2000: 228). Bir başka ifadeyle uzun yıllardır bucak müdürü ve personel atanmayarak bucaklar adeta *söndürülmüştür*. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre ülkemizin en küçük mülki idare birimi olan bucaklar, zamanında çok önemli hizmetler verilmesine vesile olmakla beraber günümüzde hem personel hem de örgütlenme yönünden tamamen fonksiyonsuz hale gelmişlerdir. Ancak bucak kuruluşu resmen varlığını sürdürmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin ku-

rulmaması nedeniyle giderek azalmıştır. Halen resmi kayıtlarda³ 638 Bucak teşkilatı olmakla beraber Bucak Müdürü olan yer sayısı 1'dir.

Bilindiği üzere 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu *üç kademeli* bir mülki yönetim örgütlenmesi öngörmüştür. Bunların *il, ilçe ve bucak* olduğu herkesin malumudur. Ancak bucakların zaman içinde, adeta kaderine terk edilerek işlevsiz hale getirilmesi, hukuken olmasa bile fiilen karşımıza *iki kademeli* bir mülki yönetim yapısını çıkarmıştır. Bucakların söndürülmesinden sonra sıra diğer mülki idare birimi olan ilçelere, hatta il yönetimine gelmiştir. İlk basamak mülki idare birimi olan bucakların fiilen sona erdirilmesinin *mülki idare sistemindeki kan kaybının başlangıcı* olduğu düşünülmektedir. Bucaklardan sonra ilçeler de *"güçsüz bırakılarak"* söndürülmeye başlanmıştır. Bugün çok sayıda ilçede doğru düzgün ilçe teşkilatı kurulamamıştır. Birçok ilçede adliye teşkilatları kapatılmıştır. Mülki idare birimleri yeniden düzenlenmese yakında ilçelerin de bucakların kaderini paylaşmaları kaçınılmaz olacaktır. Ancak nedense bucakların yok olmasına İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirleri sessiz kalmış, dolayısıyla son 25-30 yılda *"birinci basamak mülki idare birimi"* tarihe karışmıştır.

Aslında bucakların söndürülerek birçok eski bucak ve köyün ilçe yapılması uygulamada büyük sorunlara yol açmıştır. Normalde ilçe teşkilatı kurulmasına gerek olmayan -aslında sosyal ve ekonomik olarak ilçe olamayacak- yerlerin ilçe haline getirilmesi hizmetlerin taşraya daha rasyonel götürülmesini sağlamamış, tam tersine kamu harcamalarını boş yere arttırmıştır. Bu tür yerler gerçekte hiçbir zaman *'ilçe'* olamamış, buralara yapılan birçok kamu binaları da genellikle boşa gitmiş, ayrıca bu yerler uzun süre kaymakamsız ve ilçe teşkilatlarından yoksun kalmışlardır.

Bucakların söndürülmesinden sonra, gerekmediği halde birçok bucağın ve beldenin, hatta köyün ilçe yapılması mülki idare sistemine önemli bir darbe vurmuş, ilçe olmanın ve mülki idare amirine sahip olmanın *'değerini'* yerel halk açısından oldukça düşürmüştür. Bu tür küçük ilçelerde kaymakam ve diğer ilçe müdürlerine uzun süre görev yaptırılmaması, ilçelerin uzun süre vekâleten yönetilmesi, hizmetlerin sağlıklı olarak götürülememesine yol açmış, ayrıca mülki idare amirliği mesleğini de gözden düşürmüştür. Adeta birer *'köy azmanı'* olan ilçelerde görev yapmak yerine, buralardan en kısa süre de kaçma eğilimi sadece mülki idare amirleri açısından değil, diğer temel hizmet birimlerinde de görülmüş, ilçelerin nitelikli personel ihtiyacı bir türlü giderilememiştir. Bu gün birçok ilçede asil ilçe müdürü, uzman doktor, mühendis, veteriner ve branş öğretmeni bulmak oldukça zordur.

Taşrada ilçe olamayacak kadar küçük veya yeterli köyü olmayan, belediye teşkilatı kurulacak kadar nüfusu ve yeterli yerel geliri bulunmayan, ancak köy olarak da idare edilmesinde sakınca görülebilen, bünyesinde jandarma karakolu, ilköğretim ve orta

³ <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=bucaklar> (Erişim Tarihi: 15.06.2008)

öğretim kurumu, tarım teknisyenliği, sağlık ocağı, posta şubesi, orman bölge şefliği vb. gibi bazı merkezi nitelikli kamu birimlerinin bulunduğu yerleşim yerlerinin, ilçe veya belediye yapılmak yerine, bucak olarak teşkilatlanması aslında daha ussal olurdu.

Gözlemlerimize dayanarak örnek verecek olursak, Çankırı'nın Bayramören, Osmaniye'nin Sumbas, Kırklareli'nin Kofçaz, Karabük'ün Ovacık, Kırıkkale'nin Karakeçili, Ordu'nun Kabadüz, Kırşehir'in Akçakent ilçeleri, ilçe yerine bucak olarak kalsalardı belki daha fazla gelişebileceklerdi veya en azından oralarda zorla çalışmak zorunda kalan kamu görevlileri tarafından "*çalışılmak istenmeyen ilçe*" olarak gördükleri küçümseme muamelelerine maruz kalmayacaklardı. İlçe olduktan sonra kamu binaları için buralara harcanan paralar belki de diğer alt yapı hizmetlerine harcansa idi, bu yerler çok daha kalkınmış olabilecekti.

Yine örnek vermek gerekirse, ilçe olduktan sonra Çankırı ili Bayramören ilçesine yapılan; Hükümet Konağı, Askerlik Şube Başkanlığı, İlçe Jandarma Komutanlığı, Yatılı Bölge İlköğretim Okulu, İlköğretim Okulu, İlçe Halk Kütüphanesi, İlçe Özel İdaresi vb. kuruluşların kamu binaları ve sosyal tesis binaları yerine -ki bunların çoğu kullanılmamaktadır- ilçe merkezinin ve köylerinin bütün altyapı eksikliklerinin giderilebileceği değerlendirilmiştir. Bu tür yerler genelde ilçe olduktan sonra da başta altyapı olmak üzere temel sorunlarını çözememişler, ilçe olmanın "nimetlerinden" yararlanamamışlardır. Bayramören ilçesinde olduğu gibi, ilçeye birçok kamu binasının yapılması, bucak olarak kaldığında çok daha şirin bir yer olabilecek beldeyi adeta çirkinleştirmiş, ölü yatırım deyince ilk akla gelen ilçelerden biri yaparak, hak etmediği halde kötü bir şöhrete sahip olmasına yol açmıştır. Bu tür kötü şöhrete sahip ve görev yapılmak istenmeyen, gidildiğinde kaçmanın yolları aranan ilçelerin sayısı ülkemizde az değildir ve özellikle 80'li yıllardan sonra adeta patlama yapmıştır.

MÜLKİ İDARE ŞURASININ KONUYA BAKIŞI

Mülki idare birimleri konusunda yapılabilecekler Mülki İdare Şurasında uzun uzadıya tartışılmış ve bazı kararlara varılmıştır. Mülki idare birimlerinin kuruluşu konusuna Şuranın 2 numaralı komisyon raporunda; "*il, ilçe ve belediyelerde yönetim ölçeği*" başlığı ile ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Komisyon raporuna göre (İçişleri Bakanlığı, 2002: 142-143);

"İl, ilçe ve belediye kurulması ile ilgili olarak bilimsel araştırmalar sonucunda tespit edilmiş olan objektif kriterlere dayalı ayrıntılı bir yasal düzenleme yapılmalıdır. Bu amaçla yapılacak çalışmalarda aşağıdaki esaslar dikkate alınabilir;

- * İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde 'Mülki İdare Bölümlemesi Özel İhtisas Komisyonu' oluşturulması,
- * Mülki idare bölümlmelerine ilişkin çalışmaların esas ve usullerini gösterecek bir yönetmelik veya yönerge hazırlanması,
- * Özel ihtisas komisyonunda ihtiyaç duyulacak sayıda mülki idare amiri, kamu yönetimi alanında kariyer yapmış akademisyen, planıcı, jeolog, ekonomist, sosyolog, haritacı, istatistikçi, kent bilimci, emniyet ve asayiş birimlerinin kurmay düzeydeki yöneticisi gibi uzmanların mutlaka bulunması,
- * Komisyonca mevcut illerin durumu incelenerek, bunların il olma yeteneklerinin saptanması, bu aşamada çok değişkenli, belirli bir boyutu açıklayan ve birbirleriyle bağımlı olan çok sayıdaki değişkenin kullanılmasına olanak veren "Temel Bileşenler Analizi" vb. istatistik yöntemlerinin kullanılması,
- * Mevcut il ve ilçe sayısının arttırılmaması, mevcutlarından yeterli olmayanların kaldırılması,
- * Komisyonca; illerin, ilçelerin optimum ölçeklerle tasarlanmasına kolaylık sağlamak üzere, yönetsel kademelenmenin mekan ve zaman içindeki özel durumu olan il ve ilçenin, bu niteliğini tanımlayan global, temel ve alt değişkenlerin belirlenmesi, çıkarılacak bir yönetmelik ve yönergeye bu yönde hükümlerin konulması,
- * Global değişkenlerin belirlenmesinde, mevcut il ve ilçelerin il ve ilçe olma niteliklerini yansıtan ve il ve ilçe düzeyinde örgütlenmenin neden veya sonucu olarak ortaya çıkan göstergelerin esas alınması (Türkiye'de illerin Yeniden Düzenlenmesi konulu çalışmada belirtilen 45 global değişken bu konuda fikir verebilir.),
- * Global değişken olarak seçilen göstergelerin, yardımcı veriler aracılığıyla oranlanarak temel değişken haline getirilmesi, bu işlem yapılırken il ve ilçe olma yeterliliklerinin sadece yüzölçümüne ya da nüfusa dayandırılmayıp, diğer değişkenler de göz önünde tutularak belirlenmesi,
- * Temel değişkenler olarak; il ve ilçe merkezlerinin kent özelliğini taşıması, coğrafi durumunun uygun olması, belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip olması, sosyo-ekonomik açıdan gelişmişlik durumu, kamu hizmetlerinin yeterlilik durumu, güvenlik ve asayiş açısından risk durumu, halkın il ve ilçe olma taleplerinin normatif süreçlere yansımaya durumu, ilin ve ilçenin kamu mali kesimi üzerindeki yükü, bunların belirli sayıda alt yönetsel birime sahip olması, komşu il ve ilçelerin il ve ilçe olma niteliğini

kaybettirmemesi gibi konuların esas alınması, ancak bu unsurların zaman içerisinde değişen ve gelişen koşullara göre değişikliklerin yapılabilmesi,

* Her temel değişkeni açıklayıcı alt değişkenlerin belirlenmesi, bu aşamada *‘Türkiye’de illerin Yeniden Düzenlenmesi’* konulu çalışmadaki göstergelerden yararlanılması,

* Temel değerlerin ağırlık yüzdelerinin alt değişkenin sayısı dikkate alınarak hesaplanması ve belirlenecek maksimum ağırlık puanlarına göre temel değişkenlerin öncelik sırasına konulması,

* Maksimum ağırlık puanlarına dayalı olarak sınırlamış temel değişkenlerin en fazla üçünün sıralamadaki yerlerinin değiştirilebilmesi,

* Temel değişkenlerin her biri açısından geçerli olan alt değişkenlere ilişkin verilerin optimal ölçülere yakınlık veya uzaklığı açılarından (+) veya (-) puanlamaya tabi tutularak sisteme dahil edilmesi.

Mülki idare şurası iki numaralı komisyon raporunda *‘Bucakların Kaldırılması’* başlığı altında da; *‘Hiçbir işlevi kalmadığı anlaşılan ve bugünkü durumda fiilen işlemeyen bucakların, bir mülki idare kademesi olarak kalmasında gerek bulunmamaktadır. Fiilen kaldırılan bucaklar yasal olarak da kaldırılmalıdır.’*, denilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 144). Bugün artık bucakların diriltmesi mümkün değildir. Bucakların yeniden düzenlenerek canlandırılması görüşünü destekleyen mülki idare amirlerinin oranı 2002 araştırmasına göre sadece %13,8’dir. Bucakların tümüyle kaldırılması görüşü %87,4 oranıyla desteklenmektedir (Emre, 2000: 285). Bu görüş mülki idare şurasında da benimsenmiştir.

Ayrıca iki numaralı komisyon raporunda; *‘Birleştirme Amaçlı Alan Reformları’* başlığı altında; *‘Kendilerine verilen hizmetleri verimli ve etkin biçimde yerine getiremeyen küçük boyutlu belediyeler ve ilçeler, olanaklar ölçüsünde birleştirilmeli ve optimum yönetim büyüklüğüne kavuşturulmalıdır’*, önerisi getirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 143).

Üç numaralı komisyon raporunda ise ilçelerin önemi vurgulanarak; *‘İlçe düzeyinde yürütülmesi gereken bazı hizmetleri yürütecek birimler bulunmamaktadır. İlçe düzeyinde gereksinim olmasına karşın, kamu hizmetlerini yürütecek birimlerin kurulmadığı, kuruluşların da yeterince güçlendirilmediği gözlenmektedir. Oysa taşrada temel yönetim kademesi ‘ilçe’dir. Yurttaşların ilçe sınırları içerisinde yoğunlaştığı ve yaşadığı gerçeği karşısında kamu hizmetlerinin sunumunda ‘ana hizmet birimi’ ilçe olmalıdır. İl yönetiminin alt kademesi olan ilçeler, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde işlevsel hale getirilmeli, ilçe yönetimi, teşkilat, personel, kaynak ve yetkilerle*

donatılarak güçlendirilmelidir.”, önerisinde bulunulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2002: 146). Mülki İdare Şurasının getirdiği öneriler oldukça yerindedir. Ancak daha önceki makalelerimde de anımsattığım üzere Mülki İdare Şurası kararları pek fazla hatırlanmamaktadır.

SONUÇ

Kamu Yönetimi Sözlüğünde “Mülki İdare”; “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir” (Bozkurt vd. 1998: 176), şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede mülki idare üçlü bir sacayağı üzerine oturmaktadır. Bu sacayağının bir ayağı mülki idare birimleri (il, ilçe, bucak), diğer ayağı mülki idare amirleri ve yakın destek birimleri, son ayağı da bu yapıyı oluşturan ve kapsayan mülki idare mevzuatıdır. Bu ayakların her birinde ayrı ayrı sorunlar yaşanmakla birlikte en büyük sorun mülki idare birimlerinde görülmektedir. Zaman sürecinde sacayağının en önemli ayağı olan mülki idare birimleri *bölünerek parçalanmış ve küçülmüş, adeta mülki birimlerde kayma yaşanmıştır*. Bucaklar kalkmış, yerini ilçelere bırakmış, iller de ilçeleşme sürecine girmiştir. Bu durumda mülki kademelerde *boşluk* ortaya çıkmıştır.

Bu boşluğun ya *yeni bir mülki idare kademesi* kurularak, ya da mülki idare birimlerinin oluşturulacak standartlara göre *yeniden düzenlenmesi* ile doldurulması gerekecektir. Aksi takdirde bu yönetsel boşluğun *mülki sistemin dışına çıkılarak doldurulacağı* açıktır. Başka bir ifadeyle eğer mülki yönetim birimleri yeniden ve standartlara uygun olarak düzenlenmez ise mülki idare birimlerindeki kaymanın yarattığı boşluğu dolduracak *yeni bir mülki yönetim birimi* kurulması kaçınılmazdır. Bu yeni yönetim kademesinin Fransa örneğinde olduğu gibi *“bölge valiliği”* olması muhtemeldir. Ancak 2002 araştırmasının sonuçlarına göre, mülki idare amirleri il ve ilçe dışında yeni mülki yönetim kademesi yaratılmasına, karşı çıkmaktadırlar. Adı ve niteliği ister koordinatör valilik, ister bölge valiliği olsun il üstü mülki örgütlenme önerisi benimsenmemektedir. Aşırı parçalanmış yapı karşısında mülki idare amirlerinin üzerinde az çok uzlaştıkları çözümün il ve ilçelerin sayısının azaltılmasıyla gerçekleştirilecek bir *alan düzenlemesi* olduğu belirlenmiştir (Emre, 2000: 285-287).

Dolayısıyla bölgeselleşme eğilimlerinin ülkemizin üniter yapısı açısından getirebileceği sıkıntılar da dikkate alındığında, zor olanın yani temel mülki idare birimi olan *“illerin yeniden düzenlenmesinin”* tercih edilmesi en mantıklı yoldur. Öncelikle mülki idare şurasında yapılan öneriler doğrultusunda artık işlevi kalmayan bucaklar İl İdaresi Kanunu değiştirilerek kaldırılmalıdır. Ayrıca iller ve ilçeler ciddi bir incelemeye tabi tutularak gereksiz olanlar kaldırılmalı veya birleştirilmelidir. İlçeler ana hizmet birimi kabul edilerek her yönden güçlendirilmelidir.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, mülki birimlerin yeniden düzenlenmesi artık kaçınılmaz hale gelmiştir. Mülki idare sisteminin en önemli ve belirleyici unsuru olan *mülki yönetim kademeleri yeniden düzenlenmedikçe*, mülki idare sisteminin tekrar ağaya kalkması mümkün olmayacaktır. Bucakları söndürülerek, kademe sayısı üçten ikiye indirilen mülki idarenin ilçeleri, hatta bazı illeri de sönmek üzeredir. Türkiye’de mülki yönetim birimlerinin Anayasada belirtilen ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının güçlü bir siyasi irade gerektireceği şüphesizdir. Ancak küçük ilçelerde adliyelerin, ceza ve tutukevlerinin, bazı kamu bankalarının şubelerinin kapatılması, bazı bölge müdürlüklerinin ve nüfusu az olan belediyelerin kaldırılması girişimi ile başlayan yeniden yapılanma sürecinin mülki idare birimlerini de içine alacak şekilde yaygınlaştırılabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA:

BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay, SEZEN, Seriya, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.

EMRE, Cahit, (2002), “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, (Ed.) Cahit Emre, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (2002), *Mülki İdare Şurası*, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

SANAL, Recep (2000), *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.